

Deuda del Estado o Deuda del País

por
Fernando de Estrada

Para muchos argentinos la reaparición del tema de la deuda externa ha sido una desagradable sorpresa, una especie de relámpago en un cielo despejado. No es extraño que así sea, pues se trata de una cuestión que carcome a la sociedad argentina casi desde sus inicios independientes de manera constante aunque de ella se toma conciencia angustiada sólo en momentos especiales, cuando parece escapar de sus escondrijos para dar a conocer su rostro estremecedor de Medusa.

Antes que nada conviene recordar que la deuda externa es parte del concepto más amplio de deuda pública, es decir, una obligación en dinero que asume el Estado; en el caso de la deuda externa, es la parte que se toma en moneda extranjera, cualquiera fuere la nacionalidad de su titular, y bajo jurisdicción también extranjera. También se habla de deuda soberana para referirse a la deuda pública, y éste es precisamente un concepto interesante de aclarar antes de cualquier avance. Deuda soberana se decía en un principio en relación a la que asumían los príncipes medievales y renacentistas, en épocas cuando no tenía vigencia el concepto de soberanía a que estamos hoy acostumbrados, esto es, la capacidad del Estado para tomar decisiones que obligan a todos sus súbditos.

Este concepto de soberanía se abrió paso con los monarcas absolutistas aparecidos contemporáneamente a la reforma protestante y se transmitió después a los Estados modernos, tanto a los democráticos como a los dictatoriales o totalitarios. Antes de que ello sucediera, los reyes y príncipes debían encarar sus gastos –incluidas las guerras– con sus fondos propios, personales. Cuando resultaban insuficientes, solicitaban lo que faltaba a sus súbditos, cuyos representantes se reunían para resolver si aceptaban o rechazaban el pedido. Las Cortes españolas y el Parlamento británico cumplían esa función durante la Edad Media, y ciertamente con mayor celo que muchos de los cuerpos legislativos actuales.

A finales de la época medieval el comercio mundial se reactivó y con él las posibilidades del crédito; los soberanos acudieron a solicitarlo al naciente sistema bancario internacional, y ya en fecha tan temprana como el siglo XIV, con el rey inglés Eduardo III, comenzaron los incumplimientos de pago. No era posible para los acreedores llevar sus casos a ningún tipo de tribunales, y la pena para el deudor sólo podía consistir en cortarle el acceso a nuevos préstamos (lo que solía ser un castigo bastante severo). Ilustres personajes como Felipe II se ganaron fama de insolventes, pero siempre en términos personales.

En cambio, a partir de la revolución francesa el concepto de soberanía estatal ampliada permitió la expansión de las garantías a límites inimaginables antes. También la aparición de nuevos Estados multiplicó las posibilidades de empréstitos, como sucedió con la independencia de América Latina. Los gobernantes de los antaño dominios españoles y portugueses, deseosos de hacerse de fondos, favorecieron la acción de especuladores que en Europa vendían bonos de deuda pública hispanoamericana invocando garantías de riquezas naturales y comerciales inexistentes. ¡La fantasía fue tan extrema que llegaron a venderse bonos de deuda de Poyais, un país imaginario, por valores superiores al conjunto de toda Centroamérica! La clave del éxito de esta ilusión radicaba en que las garantías de pago consistían en la totalidad de las riquezas del Estado deudor, no en el patrimonio necesariamente limitado de un príncipe.

Aquella primera ola de endeudamiento criollo se deshizo muy pronto, cuando los Estados no pudieron asumir sus obligaciones y entraron en cesación de pagos. Más de treinta bancos británicos fueron a la quiebra por este motivo. Los acreedores damnificados exigieron sin éxito que el gobierno inglés tomara intervención en el entuerto; con palabras que no ingresaron en los discursos oficiales pero que la Historia ha recogido de otras fuentes, el primer ministro George Canning aclaró que la situación brindaba al imperio británico la ventaja de que España no reivindicaría ya soberanía sobre regiones cuyas deudas heredaría, mientras que la independencia lograda por las nuevas naciones las abriría ilimitadamente al comercio inglés. No obstante, tiempo después estas deudas externas se satisfacerían con intereses multiplicados, cual ocurrió con la de la Argentina que acabó pagándose en 1908.

Para otros casos no hubo tanta paciencia. A causa de su deuda externa, Méjico fue ocupada por una fuerza internacional que le impuso un Emperador como gobernante; Venezuela padeció el bombardeo de sus puertos y la ocupación de sus aduanas por igual motivo en 1903; Egipto se vio sometido a un gobierno internacional y a una ocupación militar que de un modo más o menos mitigado persistió desde 1878 hasta 1956; y éstos no son los únicos ejemplos de intervención militar extranjera para forzar los pagos de deudas externas.

Durante el siglo XX pareció haberse sacado provecho de las dolorosas experiencias del endeudamiento público desmedido hasta que en la década de 1970 hicieron su aparición los petrodólares, como se llamó a las ganancias extraordinarias que el aumento en el precio del petróleo permitió obtener a los países generadores de esta materia prima. Tales ganancias no se invirtieron primeramente en el desarrollo de esos pueblos productores, sino que se depositaron en el sistema bancario internacional.

¿Qué haría la finanza mundial con tales fortunas que se le habían confiado para custodia y generación de dividendos? Uno de sus representantes más autorizados por ser presidente del Citicorp, Walter Wriston, expuso entonces su doctrina sobre la materia, que puede condensarse en las palabras más recordadas de su propuesta: “los Estados no quiebran”. Partiendo de esta premisa, Wriston exhortó a volcar los depósitos de petrodólares en manos de cualquier gobierno, por desacreditado que fuese, con la certeza de que los recursos de su país entrarían como garantía final de la transacción.

Y, en efecto, los hechos se han desarrollado así en gran parte de los casos, especialmente cuando los gobiernos participaron del festín para disipar lo prestado en gastos y proyectos improductivos o para apalancar apariencias de prosperidad poco duraderas. La aplicación de la doctrina Wriston implicaba que no interesaba tanto el patrimonio constituido por los bienes públicos, sino lo que podría recaudarse, de ser necesario, a través de la coacción impositiva de los Estados deudores aplicada a sus súbditos.

Así se elaboraron principios dogmáticos como que la deuda de un Estado no debe superar determinado porcentaje del Producto Bruto del país –es decir, el resultado del trabajo de sus habitantes- en vez de fijar ese u otro porcentaje a los bienes propios del Estado (por ejemplo, para el caso argentino, los depósitos oficiales en el Banco Central).

Es notable que la doctrina Wriston, aun viniendo de quien viene, expresa la ideología absolutista que identifica al Estado con la sociedad entera, y que además suscita en el acreedor la tentación de aumentar el monto de sus préstamos y por consiguiente los frutos que le devengarán, sin medir la efectiva capacidad de devolución del deudor. Porque

la sociedad civil no siempre está en situación de respaldar los compromisos que sus gobiernos asumen, pero en general se encuentra indefensa cuando éstos le pasan la factura de deuda, especialmente odiosa en los casos de despilfarro, uso demagógico y corrupción.

Desde luego, ninguna de estas consideraciones sirve de argumento contra los endeudamientos razonables que son en esencia inversiones a futuro vinculadas al crecimiento integral de la economía. Sí se trata, en cambio, de que las normas legales y constitucionales de cada país contemplen previsiones limitativas para la capacidad de endeudarse de sus respectivos gobiernos; también de que el derecho internacional prevea la ilicitud de los endeudamientos irracionales, para bien de todas las partes y especialmente para preservación de la paz y de la justicia en las relaciones de los pueblos que componen la humanidad.

El autor es Académico de Número de la Academia del Plata