

**DEUDA EXTERNA Y SOBERANÍA: LOS CASOS DE ARGENTINA Y GRECIA**

Por Mario Rapoport\* y Sebastián Guiñazú\*\*

En Argentina, como en otros países, la deuda externa es un fenómeno que recorre buena parte de la historia. Desde los primeros años de la independencia, préstamos o créditos provenientes del exterior fueron acumulándose y con ellos la incapacidad de pagarlos. Los ciclos económicos internacionales tuvieron en el endeudamiento externo argentino un mecanismo principal de transmisión. Los términos impuestos por los acreedores condicionaron las políticas económicas internas de manera que esos financiamientos, que debían servir para suplir la falta de capital interno para el desarrollo, terminaron convirtiéndose de manera invariable en una traba mayúscula.

La forma en que los préstamos fueron contraídos disparó recurrentes burbujas especulativas por lo que, además de no sumar recursos a la producción, distrajeron una parte sustancial de las disponibilidades de capital hacia la especulación y el consumo suntuario. En efecto, en la medida en que el endeudamiento no se anudaba con un fortalecimiento del aparato productivo, al final del proceso se desencadenaron profundas crisis monetarias, fiscales y de balance de pagos, que dieron lugar a políticas que forzaban el ahorro “sobre el hambre y la sed del pueblo”, como dijo el presidente Nicolás Avellaneda en una de tales circunstancias.

La deuda de países como el nuestro es, en realidad, más necesaria para los intereses de los capitales que sobreabundan en los centros hegemónicos. Estos se reciclan buscando nuevas oportunidades de rentabilidad, ayudados por las políticas de apertura, desregulación y estabilidad monetaria en los lugares donde se colocan. La deuda constituye, al mismo tiempo, una herramienta de disciplinamiento económico por parte de los organismos financieros internacionales y, sobre todo, una vía de escape del ahorro interno por parte de las elites locales, a través de la fuga de capitales.

**LAS CRISIS DE ARGENTINA Y GRECIA**

El caso de la deuda externa argentina, incluyendo el actual conflicto con los denominados fondos buitres, es uno de los más emblemáticos para analizar la injerencia y el sometimiento de los países y grupos económicos globales más poderosos sobre aquellas naciones que buscan incursionar un camino autónomo para el desarrollo.<sup>1</sup>

El origen del endeudamiento actual radica en la década de los setenta. En aquellos años, debido a la sobreabundancia de capitales en los países centrales, los excedentes eran enviados a las regiones subdesarrolladas en forma de préstamos o a través de filiales de empresas multinacionales con el fin de obtener la rentabilidad que no podían procurarse en su lugar de origen. Para garantizar la realización de sus capitales y poder repatriar las ganancias obtenidas nuevamente, los países hegemónicos necesitaban gobiernos adeptos en los países periféricos que aplicasen políticas de apertura. Esto coincidió en Argentina –no casualmente– con el ciclo de endeudamiento y desregulación iniciado por la última

---

\* Economista e Historiador. Profesor emérito de la UBA. Director del IDEHESI.

\*\* Economista. Becario del IDEHESI.

<sup>1</sup> Para un análisis más completo de la historia de la deuda externa argentina véase: Mario Rapoport, “La deuda externa argentina y la soberanía jurídica: sus razones históricas”, en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nro 42-43, 2014.

dictadura militar, que aplicó este tipo de políticas mediante la represión y el terrorismo de Estado.

Los organismos financieros internacionales cumplieron un rol preponderante: el FMI se encargaba de aconsejar políticas de ajuste y restructuración de las economías en desarrollo, cada vez más endeudadas; mientras que el Banco Mundial promovía la inversión privada e incitaba a los países del sur a tomar préstamos a fin de modernizar sus aparatos de exportación y conectarse más estrechamente al mercado mundial. En esto tuvieron la conformidad de las clases dirigentes locales, para quienes el financiamiento del desarrollo, y en muchos casos el propio enriquecimiento personal, se vinculaba directamente al endeudamiento.

La herencia de la deuda externa se convirtió cada vez más en un ancla para el desenvolvimiento de la economía nacional. Los ochenta fueron considerados la “década perdida” para los países de América Latina, que veían sus economías estranguladas por el gran peso de la deuda. En Argentina la manifestación de ello fue la hiperinflación que tuvo lugar durante el gobierno de Raúl Alfonsín, producto de las dificultades que ocasionaban los intereses de la deuda sobre la balanza de pagos y las arcas del tesoro.

En los años noventa, el fin de la Guerra Fría, las transformaciones tecnológicas y el avance de la globalización tuvieron como resultado un fortalecimiento de las posturas en favor del libre mercado y la hegemonía de las finanzas. Mediante la imposición de la doctrina neoliberal se instaló la idea de un mundo sin ideologías, donde las barreras nacionales tendían a desaparecer y el libre desenvolvimiento económico, sin trabas e imposiciones, se encargaría de llevar la prosperidad a todos los rincones del planeta.

Nuestro país fue uno de los mejores discípulos del neoliberalismo: durante esta década se fortalecieron las relaciones con los organismos internacionales y, siguiendo sus recomendaciones, se profundizaron las políticas de apertura, desregulación y privatización de la economía. Para lograr la estabilidad monetaria se instauró el régimen de Convertibilidad, sostenido artificialmente a través del endeudamiento. Como parte de las transformaciones estructurales para obtener financiamientos externos se efectuó la adhesión al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), que cedía la soberanía jurisdiccional del país en pos de atraer inversiones extranjeras en contraposición a las tradicionales doctrinas Calvo y Drago que desde fines del siglo XIX no aceptaban otra jurisdicción que la nacional.

Los principales resultados de este modelo fueron la especulación financiera, el endeudamiento, la fuga de capitales y el recrudecimiento de la desigualdad social. Cuando la situación era insostenible el FMI acordó con el gobierno de De la Rúa el “Plan Blindaje”, que prometía al país un préstamo por 40.000 millones para afrontar los compromisos de la deuda. Como contrapartida, el gobierno debía llevar adelante una política de ajuste contra sus trabajadores y jubilados para reducir el déficit fiscal. De esta forma se esperaba que el país recobre su “credibilidad” para volver a atraer capitales externos. Esta receta fracasó rotundamente. En diciembre de 2001 estalló la peor crisis de la historia del país. Para el año 2002 el nivel de endeudamiento externo representaba más del 150% del PIB, mientras que el desempleo y la pobreza alcanzaban niveles cercanos al 25 y 50% respectivamente.

En el año 2003 se abrió un nuevo ciclo en donde la política de desendeudamiento ocupó un papel central, aunque supeditada al crecimiento económico del país. Luego del default se abrieron dos instancias de canje de la deuda, en los años 2005 y 2010, que alcanzaron una aceptación del 92,4% de los acreedores. Asimismo, bajo el argumento de obtener una mayor soberanía en la toma de decisiones, en septiembre de 2006 se canceló,

en una decisión tomada conjuntamente con Brasil, la totalidad de la deuda con el FMI. En el 2012 la deuda externa había descendido considerablemente, llegando a representar un 30% del PIB.

Para el año 2013, ante dificultades en la balanza de pagos, el gobierno parecía encaminarse a recurrir nuevamente al crédito externo. En octubre de ese año se decidió pagar U\$S 677 millones al CIADI y, en 2014, otros U\$S 9.700 millones al Club de París, de forma tal de cerrar los conflictos en flanco externo y, de esa manera, poder volver a recurrir al endeudamiento. Más allá de lo acertado o no de esa política, lo cierto es que la soberanía se verá nuevamente afectada, esta vez por el accionar de los fondos buitres y la complicidad de la justicia norteamericana.

En febrero de 2012, un fallo de la justicia de Nueva York, ejecutado por el juez Thomas Griesa, ordenó al país abonar la totalidad del valor nominal de bonos defaulteados más los intereses impagos al fondo buitres NML Capital, propiedad de Elliot Management. Estos habían adquirido títulos en 2008 por 48,7 millones de dólares mientras que el monto actual que exigen cobrar asciende a más de 1.300 millones.<sup>2</sup> Ante la negativa del gobierno argentino de ceder ante este fallo, el juez Griesa declaró al país en desacato. No sólo esto, mediante una interpretación tendenciosa de la cláusula *pari passu* de los bonos, el juez consideró que si Argentina no le pagaba a los buitres tampoco podía hacerlo al resto de los acreedores que si habían entrado al canje, incluso a aquellos poseedores de bonos cuya jurisdicción sea la propia Argentina o Europa. Esta situación inédita dejó al país en una especie de *default técnico*, cuyos alcances aún se desconocen.

La historia reciente de la crisis griega presenta algunas similitudes con el caso argentino. En el año 2001 el país helénico adoptó el euro como moneda oficial abandonando así la posibilidad del manejo de su política monetaria. Siguiendo las recomendaciones de la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y el FMI), en el año 2004 Grecia implementó drásticas políticas de privatización de los activos públicos y de apertura financiera. La justificación de estas medidas era la supuesta necesidad de reducir el déficit fiscal y lograr la modernización de la economía griega. No obstante, el principal beneficiario de esta situación fue Alemania, que encontró en Grecia un mercado para sus productos y excedentes financieros, convirtiéndose en el principal acreedor de su deuda.

La combinación de fuga de capitales y déficit en el comercio exterior de Grecia provocaron la fuerte crisis del 2010. Para este año la deuda pública era superior al 170% del PBI. Ante semejante situación, la Troika autorizó distintos planes de rescate de la economía griega, aunque todos supeditados a que el gobierno realice ajustes del gasto público, tales como despido de personal, recorte de sueldos y el aumento de la edad jubilatoria. El resultado de estas políticas de austeridad fue una mayor recesión de la economía y la suba del desempleo.

El descontento social crecía en Grecia y, tal como ocurrió en Argentina, se produjo una crisis en el sistema político. En las elecciones de enero de 2015, la coalición de izquierda *Syriza* ganó las elecciones bajo la promesa de terminar con las políticas de austeridad. Si bien los hechos están en pleno acontecimiento y el horizonte es aún incierto, de lo que si no hay duda es que el margen político con el que cuenta este nuevo gobierno está sumamente acotado a la voluntad de la Troika y, principalmente, de Alemania, que

---

<sup>2</sup> El monto actual a abonar, según NML Capital, sería cercano a los 2 mil millones de dólares. Asimismo, el valor nominal de la totalidad de bonos defaulteados en poder de *holdout* ascenderían a más de 15 mil millones de dólares.

insiste decididamente con la continuación de las políticas de ajuste sobre el pueblo griego.

### **SOBERANÍA PARA EL DESARROLLO**

La historia de los países que han alcanzado el desarrollo muestra que para lograr ese objetivo es necesario llevar adelante ciertas políticas de intervención estatal. Para ello, un paso previo es el de contar con la autonomía suficiente que permita ejecutar este tipo de políticas. No obstante, la historia también nos enseña que los países que logran el desarrollo y niveles de competitividad elevados luego se vuelven apologistas de las políticas de apertura para el resto de las economías, con el objetivo de garantizar la colocación de sus excedentes.

Como lo demuestran los casos de Argentina y Grecia, la deuda externa cumple un doble papel en esta coyuntura. Por un lado, permite la efectiva colocación de excedentes de los países desarrollados bajo la forma de capitales financieros, que se dirigen a la periferia para lograr su valorización a través de la actividad especulativa. Por otro lado, una vez que la deuda se acumula, actúa, bajo la presión de los organismos internacionales, como una herramienta de disciplinamiento en favor de las políticas de ajuste y apertura en los países periféricos, perpetuando así su atraso relativo.

Ante estas dificultades, el desafío principal es lograr la autonomía necesaria para la implementación de políticas virtuosas que permitan alcanzar la senda del desarrollo. El camino más sano para ello es a través del mejor aprovechamiento de los recursos propios, para lo cual se hace indispensable, por ejemplo, una reforma tributaria integral y progresiva, que permita al Estado administrar parte del excedente económico que hoy es drenado a través de la fuga de capitales, el consumo suntuoso y la actividad especulativa. También es importante avanzar en nuevas formas de integración regional, que permitan potenciar el desarrollo de los países periféricos y obtener mayores niveles de autonomía política y financiera.