

DEUDA PÚBLICA EXTERNA ASPECTOS JURÍDICOS DE UNA POSIBLE MORATORIA *

José Luis SIQUEIROS * *

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema*, II. *Precisiones terminológicas en torno a la deuda*, III. *El concepto de moratoria*, IV. *La posibilidad de declarar una moratoria*, V. *Forma legal de declarar la moratoria*, VI. *Efectos legales de la moratoria*.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La llamada "crisis de la deuda pública" es ahora un lugar común. El concepto se maneja en los medios políticos, sociales y económicos en forma reiterada. Las cifras del endeudamiento nacional y los pagos que el erario federal destina al servicio de amortización e intereses son del conocimiento público,¹ y mucho se comenta sobre el gravamen que dichas erogaciones representan para la economía del país y el bienestar de los mexicanos.

El conocimiento de que el 55% de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación se destinan al gasto de la deuda pública ha propiciado que un amplio sector de la ciudadanía, ya no sólo corrientes políticas partidistas, enarboles la bandera de la moratoria como una defensa legítima de supervivencia, identificándola como un último recurso para mitigar la maltrecha economía nacional.²

* Estudio preparado a fines de febrero de 1988.

** Consultor del despacho Barrera, Siqueiros y Torres Landa, S. C.

¹ 98, 975 billones de pesos, cifra que aparece destinada al ramo de la deuda pública en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1988. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó a la Comisión Permanente del Congreso que el pago por concepto de intereses a los acreedores del gobierno en el exterior fue de \$5,700 millones de dólares. Se estima que incluyendo pagos de amortización al capital, el total del servicio superó los diez mil millones de dólares. *Excelsior*, p. 4A, Febrero 25, 1988.

Al emplear el término "billones" de dólares, lo referimos a miles de millones, no a millones de millones, que es la noción que debe emplearse referida a moneda nacional.

² Artículo de Adrián Lajous en *Excelsior* de 12 de febrero de 1988, p. 7A titulado "Deuda externa; sobre quién recae el pago".

En un contexto de fuertes presiones ideológicas, de apremios políticos y clamor emocional, el jurista debe reaccionar con cautela y objetividad; frente a la posible contingencia el abogado debe analizar la esencia de tal alternativa y precisar sus efectos legales en el marco internacional y en el ámbito interno. El impacto de una posible moratoria en el ámbito internacional ha sido ya analizado en un excelente estudio preparado por el profesor Fernando A. Vázquez Pando.³ Examinaremos aquí la problemática jurídica de dicha coyuntura en el régimen interno. Sin embargo, antes de ello, es necesario establecer ciertas precisiones terminológicas en dicho contexto.

II. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS EN TORNO A LA DEUDA

Debemos precisar, ante todo, de qué “deuda” estamos hablando. Creo que uno de los propósitos de este seminario ha sido depurar la nomenclatura. Se habla de deuda externa, deuda pública, deuda nacional, deuda bancaria, deuda privada, etcétera. ¿De cuál de todos estos endeudamientos se pediría o declararía la moratoria? Con objeto de identificar el concepto apropiado, en buena ortodoxia jurídica, debemos adoptar la apropiada metodología. Dentro de una variada normatividad el jurista debe establecer ciertas prioridades y en un orden de posibles jerarquías. Sin embargo, en mi personal opinión, debe partir del vértice, es decir, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tomando este punto de vista como base, recordemos que nuestra ley fundamental ha otorgado determinadas facultades al Congreso de la Unión, mismas que se listan en su artículo 73, y que la fracción VIII de dicho dispositivo comprende entre las potestades del Legislativo.

Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;[...]

³ “The Debt Crisis: Some Juridical Aspects”, agosto, 1987. Estudio aún inédito

Así pues, solamente el Congreso de la Unión puede:

- a) Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación;
- b) Aprobar esos mismos empréstitos;
- c) Reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Del texto constitucional se desprende un nitido concepto: "deuda nacional", o sea aquella que adquiere como sujeto pasivo (deudor) la nación misma, el Estado mexicano como totalidad, es decir, los Estados Unidos Mexicanos.

Ante esta clara definición en el texto fundamental la ley secundaria debió haber reglamentado las facultades del Legislativo en forma concordante. La primera parte de la fracción VIII antes transcrita es textualmente la misma que contenía la Constitución de 1857.⁴ Sin embargo, la Ley General de Deuda Pública (LGDP), publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1976 y en vigor a partir del primero de enero de 1977, incurre en imprecisiones terminológicas que van más allá de la semántica del lenguaje; omite deliberadamente el concepto de "deuda nacional" y acuña el de "deuda pública", vocablo más genérico que el primero y que define como aquella constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamiento y a cargo de las siguientes entidades:

- 1) El Ejecutivo Federal y sus dependencias;
- 2) El Departamento del Distrito Federal;
- 3) Los organismos descentralizados;
- 4) Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- 5) Las instituciones que presten el servicio de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- 6) Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o algunas de las entidades mencionadas en las fracciones 2 al 5.⁵

⁴ La segunda parte (a partir de la oración: "[...] Ningún empréstito podrá celebrarse [...]") se agregó por decreto publicado en el *Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1946.

⁵ Ver art. 1o. de la Ley. En este tema debe consultarse el trabajo de Vázquez Pando, Fernando A., "Notas para el estudio de la Nueva Ley General de Deuda Pública", *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho, UIA, No. 9, julio 1977, pp. 533 y ss.

En rigor, la deuda nacional sólo puede ser contraída por el Ejecutivo Federal, pues trátase de empréstitos sobre el crédito de la nación, y siendo la deudora la nación misma, las otras entidades comprendidas en el artículo 1º, fracciones 3 al 6 de la LGDP no pueden considerarse como el Estado mexicano mismo, sino como entidades de la administración pública paraestatal. El Departamento del Distrito Federal es, con las secretarías de Estado, una dependencia de la administración pública centralizada.⁶

De todo lo anterior se desprende que "deuda pública" es aquella contraída por las entidades que forman la administración pública federal y que sólo aquella contraída por el Ejecutivo Federal y sus dependencias podría considerarse como la verdadera "deuda nacional".

La deuda pública es *externa* cuando se contrae por las entidades mencionadas con organismos internacionales de los cuales México es miembro, o con las entidades públicas o privadas de países extranjeros. *A contrario sensu* la deuda pública *interna* será aquella que se contrate dentro del país con entidades nacionales públicas o privadas para fines de financiamiento. No obstante la interesante problemática de la deuda interna omitiremos en este trabajo el análisis de la misma,⁷ para concretarnos a la temática jurídica de la posible moratoria de la deuda pública externa. Dentro de este rubro se incluyen:

a) Las operaciones crediticias celebradas con organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Financiera Internacional;

b) Las operaciones crediticias celebradas con entidades públicas extranjeras como el EXIMBANK, y

c) Las operaciones crediticias celebradas con entidades privadas extranjeras, es decir, con los bancos comerciales domiciliados fuera del país.

Concretando aún más el ámbito de nuestro estudio nos limitaremos al análisis de la posible moratoria de la deuda pública externa adquirida frente a entidades privadas extranjeras, es decir, frente a la banca comercial.

⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29, XII, 1976) arts. 2o. y 5o.

⁷ También se omitirá la problemática de la deuda contraída por el sector privado. El endeudamiento de este último se calcula en 23,600 millones de dólares a fines de 1987.

III. EL CONCEPTO DE MORATORIA

Es importante depurar el significado de "moratoria" y diferenciar dicha noción de otras afines que corresponden al campo del derecho privado.

No es desde luego equiparable al concepto de "mora" en el derecho civil, donde se significa como el retardo en el cumplimiento de una obligación; cuando el deudor no paga y la obligación se hace exigible, se incurre en mora. El deudor moroso está obligado a indemnizar a su acreedor con el pago de daños y perjuicios por dicho retardo, compensación que recibe el nombre de moratoria.⁸

La "suspensión de pagos" es otro término análogo a la moratoria. La suspensión de pagos se presenta en el derecho civil y en el mercantil. En el primero, cuando el deudor suspende el pago de sus deudas, líquidas y exigibles, procede el concurso de acreedores.⁹ En el segundo, cuando el comerciante antes de que se le declare en quiebra, solicita que se le constituya en suspensión de pagos.¹⁰ El juez competente, al día siguiente de la presentación de la demanda dictará sentencia declarando la suspensión de pagos si se han cumplido las condiciones legales.¹¹ Adviértase que en ambos casos el deudor acude ante la autoridad judicial y la declaración de concurso o suspensión de pagos es dictada, si procede, por aquélla.

Esta raigambre privatista del concepto se refleja en las definiciones que de "moratoria" se contienen en los diccionarios de la lengua y de la ciencia jurídica. La Real Academia Española¹² define la moratoria como "el plazo que se otorga para solventar una deuda vencida, o de la disposición que difiere el pago de las deudas civiles". *Escribche*¹³ la define como "la espera concedida antiguamente por el soberano para no apremiar al deudor a la paga por un tiempo determinado, agregando que sólo podría concederse por el rey o su consejo supremo y no por las cancellerías, audiencias, ni jueces inferiores. *Black*,¹⁴ el oráculo del léxico jurídico anglosajón, describe "morato-

⁸ Borja Soriano, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, México, Porrúa, pp. 95 y 96; Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano*, México, Porrúa, tomo V, volumen II, p. 287; Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, Puebla, Pue., Editorial José M. Cajica Jr., p. 466.

⁹ Código Civil para el Distrito Federal, art. 2965.

¹⁰ Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, art. 394.

¹¹ *Ibid.*, art. 404.

¹² *Diccionario de la Lengua Española*, XIX edición, Espasa-Calpe, p. 894.

¹³ *Escribche*, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, p. 1263.

¹⁴ *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, West, 1979, p. 910.

rium" como "el término que designa la suspensión de la totalidad o una parte de los recursos legales en contra de los deudores, algunas veces autorizada por la misma ley en caso de apremio financiero; específicamente, el periodo durante el cual el obligado tiene el derecho legal para diferir el cumplimiento de su obligación".

Sin embargo, ninguna de las acepciones anteriores encuadra en el significado de "moratoria" como concepto de derecho público. En el enfoque de este último no existe acto gracioso del monarca o de los acreedores; su connotación implica una actitud unilateral del deudor, actuando en su calidad de soberano, para adoptar las medidas legales pertinentes de derecho interno que condicionarán el pago de su deuda pública; una vez declarada, simplemente notifica a los acreedores su determinación.

IV. LA POSIBILIDAD DE DECLARAR UNA MORATORIA

Hace 127 años, al finalizar la tormentosa lucha civil conocida como la Guerra de Tres Años (de 1857 a 1860), el país se debatía en el hondo drama de su penuria económica. El presidente de la República, don Benito Juárez, resistía los embates políticos internos y las ambiciones políticas externas. El erario federal estaba en franca quiebra. Los representantes diplomáticos de Inglaterra, Francia y España hostigaban al gobierno exigiendo el pago de sus créditos. Ante una situación de imperiosa necesidad y sin duda midiendo las graves repercusiones de la decisión, el presidente Juárez pidió al Congreso Federal que declarara una moratoria de dos años para el pago de los empréstitos adeudados a las potencias europeas. Con fecha 17 de julio de 1861 el Poder Legislativo declara

desde la fecha de esta ley el Gobierno de la Unión percibirá todo el producto liquido de las rentas federales... y quedando suspensos, por el término de dos años, todos los pagos, incluso el de las asignaciones destinadas para la deuda contraída en Londres y para las convenciones extranjeras.¹⁵

"Esta medida estaba indicada por la opinión pública —escribió Juárez—, y por eso ha sido adoptada por el Congreso por una mayoría inmensa de 112 votos contra 4 de personas que sólo votaron por la negativa".¹⁶ En la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, el 16 de septiembre de 1861, afirmó el presidente que el gobierno adoptaría

¹⁵ Fuentes Mares, José, *Juárez y la intervención*, México, Jus, 1962, p. 21.

¹⁶ Castañeda Batres, Óscar, *La Convención de Londres*, México, 1962, p. 13.

las medidas tendientes a abreviar la suspensión "a que sólo por la imperiosa ley de la necesidad está sujeta la deuda pública".¹⁷

Los dramáticos efectos de esta ley no se hicieron esperar. La triple alianza pactada entre España, Inglaterra y Francia en la Convención de Londres, fue la inmediata respuesta de los acreedores y si bien es cierto que las dos primeras potencias desistieron de la compulsión armada ya estando los ejércitos expedicionarios en México, la intervención de las fuerzas de Napoleón III y la posterior instalación del Segundo Imperio, aunque cobijada por intereses hegemónicos de tipo político, tuvo como causa subyacente la famosa moratoria del 17 de julio.

Ha dicho un autor norteamericano que la historia de México podría ser escrita en términos de reclamaciones internacionales.¹⁸ Esta dolorosa verdad se refleja en cualquier examen retrospectivo del acontecer histórico de nuestro país en el siglo XIX y primeras décadas del siglo actual. Las incesantes luchas civiles, cuartelazos y disensiones internas, daban pábulo a interminables reclamaciones por presuntos daños a propiedades y personas extranjeras. Sin embargo, en el cúmulo de las Comisiones Mixtas de Reclamaciones que se celebraron para dirimir las e indemnizar a los agraviados, nunca se involucró en las demandas compensatorias el pago de la deuda pública.

Al obtenerse finalmente la estabilidad política y la normalidad financiera (a partir de los años cuarenta), el endeudamiento externo se mantuvo bajo rígidos controles. Como es de todos conocido, no fue sino hasta los años setenta cuando los sectores público y privado principian a incrementar el uso del crédito foráneo, endeudamiento que hace crisis en agosto de 1982 cuando nuestro secretario de Hacienda y Crédito Público solicita a la banca comercial internacional una prórroga de noventa días para los pagos de capital correspondientes a la deuda de sector público, informando que durante ese plazo sólo se pagarían intereses y que durante el mismo las autoridades mexicanas elaborarían un proyecto de reestructuración definitiva del perfil de la deuda externa que ayudase a resolver el problema de pagos que afrontaba el país;¹⁹ a partir de ese momento se inician conversaciones con

¹⁷ En la apertura de sesiones del Congreso Mexicano, el 16 de septiembre de 1861. *Un siglo de relaciones internacionales de México*, AHDM, tomo XXXIX, p. 95.

¹⁸ Feller, A. H., *The Mexican Claims Commissions*, New York, The Mac Millan Co., 1935, p. 1.

¹⁹ Banco de México, *Informe anual 1982*, México, 1983, p. 40.

el Fondo Monetario Internacional a fin de utilizar los recursos disponibles de México como miembro de ese organismo.

El desplome del precio internacional del petróleo y otras materias primas, la onerosa carga en el servicio de la deuda existente, las sucesivas devaluaciones de nuestra moneda y otros factores internos y externos condujeron a nuevas reestructuraciones de la deuda, al fideicomiso de cobertura de riesgos en la paridad cambiaria y a la necesaria obtención de nuevos empréstitos de la banca internacional, pública y privada, determinando que nuestra deuda externa, como gigantesca bola de nieve, fuere *in crescendo*, hasta llegar en la actualidad a una cifra aproximada de cien billones de dólares, de los cuales 81,406.8 millones de dólares corresponden a la deuda del sector público.²⁰ De esta cifra se calcula que 65,000 millones están contratados con la banca comercial de más de cuarenta países.

La tónica de la actual administración,²¹ es de "negociación y no confrontación"; es decir, negociar, reestructurar, lograr plazos de gracia, obtener una quita significativa, modificar el tipo de la tasa de interés y otros recursos para mitigar o atenuar la carga financiera. En esta crisis no estamos solos. Brasil, Argentina, Venezuela, Chile, Colombia, Perú, para citar sólo algunos de los países de América Latina, nos acompañan en el séquito de deudores. La disyuntiva que se plantea ante todos estos gobiernos de países en vías de desarrollo, es la de tratar de cumplir con los compromisos adquiridos con los acreedores, a través de ingeniosas fórmulas financieras, en las que participan, en forma solidaria o renuente, muchos de los bancos extranjeros ante la tesitura de tener que castigar sus créditos.

Sin embargo, las buenas intenciones para resolver el endeudamiento y de conservar una imagen de buen comportamiento frente a la comunidad financiera internacional, no se compadecen con las necesidades económicas y sociales y con los requerimientos que demanda el desarrollo nacional. No es, pues, improbable, que a corto o mediano plazo, requerimientos prioritarios y aun de mera supervivencia política, impulsen al gobierno mexicano a ejercer el recurso de última instancia,

²⁰ Según lo informa el secretario de la SHyCP a la Comisión Permanente del Congreso, el 35.1% corresponde a créditos contratados directamente por el gobierno federal; el 40.2% son préstamos adquiridos para organismos descentralizados y empresas paraestatales; el 24.7% corresponde a débitos a cargo de la banca nacionalizada.

²¹ "Frentes políticos", *Excelsior*, 10 de febrero de 1988, p. 18-A, cita el discurso del candidato en Cuatro Ciénegas, Coah. el día anterior en materia de política exterior.

la moratoria, como lo han hecho ya, dentro de ciertos parámetros y perfiles, Argentina, Brasil, Bolivia y Perú.

V. FORMA LEGAL DE DECLARAR LA MORATORIA

En lo que concierne al *modus operandi* o mecanismo legal para declarar la posible moratoria mexicana, estamos colocados en arenas movedizas. Sin embargo, tenemos el antecedente histórico de la moratoria declarada en 1861 cuando ya estaba en vigor la Constitución de 1857 que fijaba las mismas pautas que contiene la Constitución en vigor. Según el texto preciso de la fracción VIII del artículo 73 de nuestra ley fundamental sólo el Congreso puede reconocer y mandar pagar la deuda nacional; interpretando dicho precepto *a contrario sensu*, sólo el Congreso de la Unión podrá mandar que no se pague. Es decir, únicamente el Congreso, a través de una ley federal, podrá establecer la moratoria.

¿En que consistiría la moratoria? Creemos que, entre otros aspectos, la ley respectiva tendría que precisar:

a) *Sobre qué "deuda" se declara la suspensión de pagos*

A pesar de que las facultades del Congreso se constriñen al reconocimiento y pago (y no pago) de la "deuda nacional", ya hemos comentado la yuxtaposición de este concepto con el de "deuda pública" y que dentro de este último término la LGDP involucra no sólo la contraída por el Ejecutivo Federal, o sea por los Estados Unidos Mexicanos, sino también la contratada por los organismos descentralizados y el sector paraestatal, amén de aquella vinculada con el Departamento del Distrito Federal. Las partidas correspondientes del Presupuesto General de Egresos de la Federación solamente dividen el ramo de la deuda pública entre aquella contraída por las entidades del sector público, de aquella correspondiente a las entidades paraestatales. Sin embargo, es lógico presumir que cualquier posible moratoria involucrara, excediendo el concepto de deuda nacional, la totalidad de lo que constituye la deuda pública.

b) *En relación con qué acreedores se declara la moratoria*

No pensamos que la suspensión afectará los compromisos contraídos con organismos internacionales como el FMI, el BIRF, BID o la

CFI; tampoco en relación con las operaciones crediticias celebradas con el EXIMBANK. Pensamos que la moratoria se dirigiría exclusivamente al endeudamiento contraído con entidades privadas extranjeras, es decir, con los bancos comerciales domiciliados fuera del país cuyos créditos ascienden, aproximadamente al 74% de la deuda externa.²²

c) *Qué pagos serían los que quedarán en suspenso*

El servicio de la deuda pública incluye pagos de amortización al capital y de intereses. Es de preverse que la moratoria incluiría unos y otros en su totalidad. Empero, pudiera ser factible que el pago del servicio de amortización e intereses se condicionara, como lo hizo el gobierno de Perú, a un cierto límite, vinculándolo a un "x" porcentaje del valor de las exportaciones o de cualquier otro renglón de la balanza de pagos.

d) *Moratoria a cierto plazo o de duración indefinida*

Recordemos que don Benito Juárez declaró la moratoria por un plazo de dos años; sin embargo, la ley podría disponer que la duración de la suspensión estaría vinculada a la evolución de las condiciones económicas y sociales o a los requerimientos que demandara el desarrollo nacional.

Para los efectos de litigios que pudieran plantearse en el extranjero sería muy aconsejable que la propia ley estableciera que sus disposiciones son de orden público y de observancia general.

VI. EFECTOS LEGALES DE LA MORATORIA

Si, como ha quedado apuntado, la moratoria se encauza hacia el endeudamiento del gobierno federal, sus dependencias, organismos descentralizados y entidades paraestatales, *vis-à-vis* la banca comercial internacional, los efectos de dicha suspensión unilateral tienen que ser localizados en los contratos concertados entre las partes.

La contratación de empréstitos con los bancos extranjeros está documentada en sendos instrumentos que, en el curso de las diversas reestructuraciones y "paquetes financieros", se han venido celebrando

²² El adeudo del sector público con la banca internacional está calculado (febrero, 1988) en aproximadamente 78 billones de dólares.

tras de cada negociación. Dichos contratos, voluminosos legajos de más de trescientas páginas, redactados en inglés por abogados y asesores financieros de los bancos sindicados, reflejan el perfil tradicional de los convenios de apertura de crédito bancario, con todos los derechos, privilegios y garantías en favor de los acreditantes y con todas las obligaciones y responsabilidades a cargo de los acreditados. Sería sumamente prolijo entrar al análisis de cualquiera de estos documentos, pero es muy importante destacar cuáles serían los efectos de la posible moratoria desde el punto de vista contractual.

El instrumento que nos servirá de guía es el Convenio firmado el 20 de marzo de 1987 entre los Estados Unidos Mexicanos, el Banco de México, el Banco Mundial como avalista de algunas de las obligaciones mexicanas, por una parte, y por la otra, una multiplicidad de bancos de la comunidad financiera internacional, actuando el Citibank como representante (Agent) de todos ellos.²³ Este Convenio reestructuró la deuda externa mexicana y mediante él se obtuvieron nuevos créditos por un total de seis y medio billones de dólares. En el artículo XII, titulado "Casos de incumplimiento" (*Events of Default*), en su sección 12.01 (h), se define como uno de ellos que el deudor (los Estados Unidos Mexicanos) o el Banco de México, admitan por escrito su incapacidad para pagar sus adeudos cuando los mismos se vayan venciendo o *se declare una moratoria* en el pago de sus adeudos, aquellos del Banco de México o de cualquier otro organismo gubernamental.

En el mismo artículo del contrato se precisa que en tal caso de incumplimiento, el representante común (Citibank) a petición o con el consentimiento de la mayoría de los bancos, a través de notificación al deudor (con copia para el BIRF) declarará que la obligación de cada uno de los bancos para otorgar nuevos anticipos sobre el crédito ha quedado terminada; contando también con el consentimiento de la mayoría de los bancos notificará al propio deudor que la totalidad del capital insoluto, de los intereses acumulados y de cualquiera otros importes pagaderos por el deudor, se considerarán vencidos y pagaderos a la vista, sin necesidad de demandar su pago, presentar documentos o hacer protesto de los mismos.

Queda claro que desde el punto de vista contractual los bancos acreedores han incluido la moratoria como un caso de incumplimiento

²³ El documento se denomina: "*The United Mexican States. Multi-Facility Agreement dated as of March 20, 1987. New Money Financing for Growth-Oriented Adjustment and Structural Reform in Mexico.*"

(*default*) con todas las consecuencias mencionadas. En dicha hipótesis, existiendo una mayoría anuente de los bancos afectados, los mismos, directamente o a través de su representante común, podrían demandar el pago total del adeudo y sus accesorios legales. Debemos recordar que los Estados Unidos Mexicanos y el Banco de México se sometieron en forma irrevocable a la jurisdicción de cualquier tribunal competente en el estado de Nueva York, a juzgados federales con sede en la ciudad de Nueva York, al Alto Tribunal de Justicia de Londres, así como a cualquier otro tribunal competente en el Distrito Federal de la República de México, habiendo señalado como ley aplicable al contrato y a sus consecuencias, las leyes del estado de Nueva York. Más aún, los Estados Unidos Mexicanos y el Banco de México han renunciado en forma irrevocable a la inmunidad soberana que pudieran tener derecho de acuerdo con las leyes de inmunidades soberanas de los Estados Unidos de América y del Reino Unido.

Aunque en el derecho internacional público es discutible la facultad del secretario de Hacienda y Crédito Público para renunciar a la inmunidad que como Estado soberano corresponde a los Estados Unidos Mexicanos, es muy posible que los tribunales neoyorquinos o ingleses estimaran que el deudor, como parte en el contrato de crédito, hubiera abdicado de su potestad *iure imperii* y actuando como simple particular en un acto de *iure gestionis*, confirmando su competencia para conocer el litigio.²⁴

¿Cómo reaccionaría el gobierno de México si estas demandas se plantearan ante tribunales extranjeros?, ¿intentaría insistir en su inmunidad soberana a pesar de su renuncia a invocarla en los términos del contrato?, ¿invocaría la declaración de moratoria dentro de la doctrina del llamado Acto de Estado (Act of State)? Todas estas son interrogantes cuya respuesta es difícil adelantar. Es muy posible también que los bancos extranjeros no lleguen a la confrontación litigiosa. No es de nuestro conocimiento que se hayan instaurado demandas con motivo de las moratorias declaradas por Argentina, Perú y Brasil.

Examinemos, sin embargo, cuál sería el corolario de dichos juicios en caso de entablarse. En el campo del derecho privado y conforme a la ley aplicable al contrato, la moratoria sólo constituye una declaración unilateral de incumplimiento. Si la demanda que entablen los

²⁴ En esta materia puede consultarse el trabajo de José Luis Siqueiros, "Inmunidad Soberana y Acto de Estado", *El Foro*, órgano de la Barra Mexicana, octava época, ene-mar. 1988, no. 1, pp. 117 y ss.

acreedores se llevara a sus últimas consecuencias, los deudores serían condenados al pago del total adeudado, sus accesorios legales, gastos y costas del juicio, etcétera. Asumiendo que la sentencia condenatoria llegara a ser *res judicata*, ¿cómo se ejecutaría en contra de los demandados? En este estado de las hipótesis existen dos posibilidades:

a) Que se embargaran o secuestraran bienes de los Estados Unidos Mexicanos o del Banco de México situados en territorio extranjero, principalmente aquellos situados en los Estados Unidos de América, con las limitaciones y cortapisas que en materia de ejecución establece la Ley de Inmunidad Soberana de aquel país.²⁵

b) Que la sentencia condenatoria se pretendiera ejecutar a través de homologación en los tribunales mexicanos. Sin comentar en detalle la aplicación al caso concreto de los códigos de Procedimientos Civiles, tanto Federal como del Distrito Federal, sería suficiente que la parte o partes condenadas hicieran valer la excepción del orden público para prevenir la ejecución.²⁶

En estas situaciones hipotéticas no hemos incluido la posibilidad de que los bancos extranjeros plantearan su demanda ante los tribunales competentes del Distrito Federal, en la república de México. No obstante su derecho para someterse a la jurisdicción de los jueces mexicanos, no nos parecería factible ni lógico que lo intentaran, teniendo en cuenta que el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que *nunca* podrá dictarse en contra de las dependencias de la administración pública federal mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, quedando además exentas de prestar las garantías que normalmente se exigen de las partes.

En resumen, el corolario de cualquiera de estos litigios sería incierto y solamente agravaría las relaciones políticas y económicas entre los países de origen de los acreedores y el nuestro. Los tiempos han cambiado y todos estamos de acuerdo en que la llamada "diplomacia cañonera" es cosa del pasado.

Las repercusiones más dramáticas que pudiera tener una moratoria no serían sus consecuencias legales, sino el deterioro de nuestra imagen ante la comunidad financiera mundial, la suspensión indefinida de todos los créditos del exterior y el impacto psicológico entre los ahorradores mexicanos sobre la posibilidad de otra moratoria en la

²⁵ *Foreign Sovereign Immunities Act* (1976) Sections 1609-1610-1611.

²⁶ Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal arts. 605 y 606, fracc. VII. Código Federal de Procedimientos Civiles, arts. 569 y 571, fracc. VII.

deuda pública interna,²⁷ consecuencias todas ellas que el gobierno de México tendría que evaluar muy seriamente antes de tomar cualquier determinación.

En conclusión, pensamos que la declaración de una moratoria sería, más que una determinación jurídica o financiera, una decisión política, pues sus efectos no se contraerían únicamente al ámbito interno, sino que trascenderían dramáticamente a la esfera bancaria internacional y afectarían a organismos financieros de los que México es parte, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, la prudencia sugiere que nos mantengamos alertas ante dicha eventualidad confiando en que nuestras autoridades jerarquizarán los valores en juegos antes de adoptar la determinación definitiva.

En este contexto sería también aconsejable analizar los efectos que han tenido para otros países (casos de Argentina, Brasil y Perú, concretamente) las declaratorias unilaterales de moratoria que han adoptado.

²⁷ El 24 de febrero de 1988 la SHyCP admitió que la deuda interna asciende a 61.6 billones de pesos a fines de 1987; el pago anual de amortización e intereses de ella en el mismo año ascendió a 29.6 billones de pesos. *Excélsior*, p. 4-A del 25 de febrero de 1988.