

LIBRO CESAR HERRERA OFRECE UNA HISTORIA ALECCIONADORA

Por Virgilio Alcántara

Leí el libro *Las Finanzas de la República Dominicana*, del historiador César Herrera, y a continuación cerré los ojos. Quería recrear, repasar mentalmente su contenido, trepidante, vivo, aleccionador. Vi una historia dominicana nueva, o bajo una nueva luz. Ya no era la clásica historia de las batallas de nuestra lucha independentista, ni los enfrentamientos estériles, desgarradores y desangrantes de las fieras revoluciones intestinas. Ni era la sucesión de mandatarios efímeros o de dictadores de dilatado y sangriento ejercicio. No era una historia dominicana anecdótica, con relatos de peculiaridades o episodios risibles de nuestros caudillos.

Vi, primero, el surgimiento de una nación, endeble, acosada por un ocupante que se resistía a perder su presa. Vi el nacimiento de la nación dominicana como el nacimiento de una criatura toda llena de indefensión, que necesitaba crearlo todo para sobrevivir.

César Herrera nos muestra un hilo, el hilo de la situación económica, de los problemas monetarios, de la escasez de recursos, de la necesidad de emisiones de dinero, de la búsqueda incesante de préstamos para mantener a la tropa en campaña y para operar la estructura administrativa del Estado nuevo.

Con ese hilo, el historiador Herrera nos teje una madeja que alarma, una especie de red que va arrojando de manera constante e irremediable a la República, que la atrapa, que



la ata y humilla, que la avergüenza y la sume en el mayor descrédito, y que la conduce, como el verdugo al condenado, a la decapitación de su soberanía, a la anulación de los más caros atributos patrios.

Herrera es lúcido al apreciar la situación. Dice: “Cuando un país no cuenta con moneda propia, o la tiene pero sin valor intrínseco, o de un valor nominal muy fluctuante, es indudable que el quebranto sufrido por esa nación en todos los órdenes es sumamente grave. Así nació la República Dominicana, sin moneda propia, y cuando la tuvo, su valor fue más que afímero. Semejante condición financiera no podía ofrecer otra cosa sino miseria, caos, aislamiento, y un perpetuo vaivén político para agravar las condiciones desastrosas con que advino a la vida de la independencia el pueblo dominicano.

El naciente Estado dominicano de 1844 no tenía dinero. Ni tenía organización administrativa para conducir una operación que permitiera crear una estructura monetaria. Pero necesita dinero con urgencia para adquirir armas y para avituallar a las tropas en campaña. Decretos y órdenes ejecutivas sirvieron para disponer emisiones de billetes. Eran billetes sin respaldo alguno. Su valor facial era puramente teórico. Era una moneda de humo político. Como el monto de las emisiones respondía sólo a los requerimientos militares y políticos, a poco andar la montaña de esos billetes era mucho más alta que las necesidades que demandaba el movimiento de la actividad comercial.

Esto provocó que la depreciación de la moneda en circulación fuera vertiginosa, y constantemente estuviera amenazando con la ruina a productores y comerciantes. Hubo entonces varias tentativas por organizar el caos, por prevenir las nefastas consecuencias de la circulación abundantísima de una moneda sin valor. Pero los acontecimientos políticos, la lucha personalista entre los caudillos que se iban turnando en el mando, impidieron una y otra vez que ningún propósito de organización fuera implementado y se hiciera eficaz.

Cuando la excusa de la guerra con los ejércitos haitianos ya no fue válida, los políticos de la primera República encontraron otras para continuar haciendo emisiones de dinero. Para unas procuraban la sanción legislativa, pero otras



las disponían en secreto. Y otras más las justificaban argumentando que su objeto era recoger los billetes deteriorados por la circulación.

Herrera ve en esos caudillos a políticos sin ideales, gente que llegaba a las más altas instancias del Estado sólo para satisfacer sus apetencias, su voracidad. Lo dice con palabras duras, como éstas: “Nuestras desventuras políticas eran en su mayor parte por las apetencias económicas de los caudillos y caudillejos dispersos por todo el territorio nacional”.

Y su convicción es que el afán de lucro de los políticos dominicanos del pasado fue la causa eficiente de todos los desórdenes y de la bancarrota de la hacienda pública. La anarquía social causada por tantas convulsiones; la miseria colectiva creada por el abandono de todo propósito de producción honrada, y el menosprecio a los valores de la cultura en un clima de violencia sin freno, condujeron siempre a los dominicanos a considerar que la política, y muy especialmente las revoluciones, eran los mejores medios para vivir con holgura, aunque la vida se jugara diariamente en esos trágicos destinos que agotaron la vitalidad del pueblo dominicano.

Esta obra de Herrera, donde nos expone la historia de la circulación monetaria, la historia de la deuda pública y la historia de las instituciones bancarias nos da la medida en que los desaciertos financieros y la anarquía económica y el desgarramiento social pueden conducir al abismo político.

La búsqueda de dinero de los políticos dominicanos siempre los condujo al extranjero, a los compromisos en ultramar. Y estos compromisos se hicieron cada vez más onerosos, fueron convirtiéndose en una pesada carga que sobrepasaba las energías de la nación dominicana, despedazada ella misma por una incansable lucha de apetencias.

Para la época de la anexión a España, o sea, transcurridos sólo 17 años del nacimiento de la nación dominicana, un informe dice: “La única verdad que hay, con la de su existencia amenazante, es que se arrojaron billetes a la circulación en cantidades que nadie sabe y de las que nunca quedó constancia fehaciente, porque ni de las emisiones quedaron las huellas indelebles que para siempre debieron dar fe, ni tampoco de las amortizaciones en grado de seguridad, y así,



aunque parezca de absoluta necesidad que se haya perdido mucho, e inutilizado mucho más, nada hacemos en favor”.

La guerra de la Restauración nos dice Herrera, ocasionó al país graves compromisos, así como un tremendo caos monetario, por la enorme cuantía de las emisiones que el gobierno provisional de Santiago distribuyó por todas las zonas que iban cayendo en su poder de acuerdo con el desarrollo de las operaciones militares.

Da la impresión de que detrás del ejército en campaña iba funcionando una máquina de imprimir billetes.

La historia está aquí, en esta obra: Cada facción política que triunfaba después de un golpe de Estado, o de una campaña revolucionaria, apelaba al expediente de la emisión de billetes para atender a sus gastos, y así continuaba creciendo la barahunda financiera.

En la época, uno de los mayores dolores de cabeza llegó a ser la falta de moneda fragmentaria, hasta el extremo de que hubo particulares que se dedicaron a fabricar y poner en circulación especies metálicas que se utilizaban como moneda menuda. Eran operaciones al margen del gobierno, como ocurrió con la circulación de innumerables monedas extranjeras, lo que provocaba numerosos perjuicios al comercio. Era como si nuestro campo monetario fuera un lugar de paso de todas las monedas del mundo, y ello dentro de la absurda situación de que circulaban monedas de naciones con las que la República Dominicana no tenía ninguna relación comercial.

El problema monetario tal y como lo expone Herrera en su obra explica por qué todo aventurero de las finanzas que era atraído a nuestras playas, lo primero que pedía era que le permitieran crear un banco de emisión. En la parte de las instituciones bancarias está en sucinto detalle toda la ahorrrante historia de las aventuras en ese ámbito.

Pero la cuestión crucial en esta obra es la historia de la deuda pública, la ominosa historia de los empréstitos y los enredos en que la nación cayó por esa vía.

El primer eslabón de la cadena fue el empréstito Hartmont, concertado en 1869 durante la cuarta administración del Presidente Buenaventura Báez, conocida como el período de los seis años. Los efectos desastrosos de ese préstamo,



según señala Herrera, se perciben claramente en el transcurso de sesenta años.

El empréstito fue por 420 mil libras esterlinas, y en el convenio, en un plazo de 25 años, el gobierno dominicano se obligaba a reembolsar a los inversionistas un millón, cuatrocientas setenta y dos mil quinientas libras. Aparte de ello, se garantizaba el pago del servicio de la deuda y de la amortización con todo el activo del Estado dominicano, sus aduanas, proventos y dominios, y se acordó a los portadores de títulos del empréstito primera hipoteca sobre los objetos citados.

Además, como garantía suplementaria, el gobierno le otorgó a los empresarios hipoteca sobre las minas de carbón y los bosques pertenecientes al Estado en la península de Samaná, así como sobre los derechos que ingresaran al tesoro por la explotación del guano o guanitos de la isla de Alto Velo.

Al año siguiente, el Senado de la República, a causa del incumplimiento de Hartmont en cuanto a las entregas de las remesas a que se había comprometido, canceló el contrato y todos sus derechos adicionales. Pero sin el conocimiento del gobierno dominicano. Hartmont autorizó a la casa de Peter, Lawson y Son, de Londres, a emitir el empréstito por una cantidad de 757.700 libras esterlinas nominales, en violación de los términos del cancelado convenio del primero de mayo de 1869, que fijaba el monto de la emisión en 420,000 libras esterlinas. Esta casa autorizó, el 3 de enero de 1870, a Spofford, Tileston y Co. de Nueva York, para ejercer las funciones de agentes recaudadores en las aduanas de Santo Domingo y Puerto Plata, en cumplimiento del artículo 10 del contrato.

Esa gestión no se llevó al cabo. Pero mientras tanto, Hartmont maniobraba a sus anchas. Para mantener el crédito del préstamo y alentar a los inversionistas a comprar nuevos bonos, Hartmont se preocupó de atender el servicio de los intereses y amortización con puntualidad esmerada. Mantuvo ese sistema en práctica hasta julio de 1872.

Herrera nos relata que la maniobra de Hartmont quedó desplumada cuando el encargado de negocios de la República en Francia se trasladó a Londres, y en septiembre de



1872 anunció al público el fraude que se había estado cometiendo. El escándalo que hubo a continuación fue mayúsculo, y el país cayó en descrédito. Como consecuencia de ello, a la República Dominicana se le señaló como símbolo de la bancarrota. Y por supuesto, la pesadilla de ese empréstito no había concluido. La trapacería impune de Hartmont todavía nos perseguiría por mucho tiempo, porque los ingleses organizaron un Comité de Tenedores de Bonos de Santo Domingo para reclamar el pago de sus inversionistas.

La lucha de los diferentes gobiernos dominicanos por poner fin al caso Hartmont, recogiendo los bonos que vendió, nos permite sacar la conclusión de que la principal causa de los problemas siguientes fueron las soluciones. Es decir, con cada solución que se encontraba a los desaciertos en que se incurría por negociar con aventureros, la nación caía en abismos más insondables, como por obra de un fatalismo. Que, por supuesto, no era tal, sino que se trataba de la obra de la incompetencia y de la ambición.

Para resolver el problema de los bonos Hartmont, se concertó una negociación con un tal Conde Tadeo de Okzsa. Como el convenio con éste se lo permitía, traspasó el contrato a Westendorp y Co., banqueros de Amsterdam. Al referirse a la firma del acuerdo definitivo con los acreedores ingleses, el historiador Herrera nos dice: “Este acto cerraba un capítulo ominoso, pero abría nuevas rutas al desastre...”.

Para garantizar la operación con los Westendorp, quedaron afectadas las rentas aduaneras. Se creó entonces una caja General de Recaudación de Aduanas, que se conoció con el nombre de La Regie. El primer empréstito con la Westendorp se evaporó en liquidaciones y amortizaciones. Ulises Heureaux, en cuyo gobierno se liquidó el asunto Hartmont, procedió entonces a pedir un nuevo préstamo a la Westendorp, algo así como una segunda llave que se echaba al candado de nuestras desventuras financieras. El país fue víctima de un fraude mayor. Sumida en dificultades esta casa por no poder responder a sus acreedores en toda Europa, se fue al colapso. Pero antes de quebrar, hizo una transferencia de todos sus derechos a un consorcio de banqueros norteamericanos. Entonces apareció la Improvement



Co., que se convirtió en la culminación de todas nuestras desgracias, cerrando el dogal sobre el cuello de la República y llevándola hasta el aplastamiento de su soberanía.

Las palabras de Herrera al enjuiciar el episodio son reveladoras “En el proceso de la historia de la deuda pública dominicana, la aparición de esta compañía norteamericana señala el punto culminante del desastre. Las diversas operaciones concertadas por esta compañía con el gobierno dominicano permitieron acumular una deuda enorme para esos tiempos, gracias a una serie de conversiones y consolidaciones que aumentaban en progresión escalar la deuda original de la deuda internacional”.

La Improvement y el Presidente Hereaux se manejaron a las mil maravillas. La empresa le llenaba los bolsillos con los recursos que le pedía, y él hacía aprobar todo contrato, y se envolvía con la Improvement en convenios secretos, comprometiendo hasta el cuello el crédito del Estado. Las etapas se sucedían unas a otras, bajo la fórmula de emitir nuevos bonos que sustitúan a los anteriores en operaciones que con un trágico eufemismo económico se declaraban como consolidaciones de las deudas. El nombre de la deuda cambiaba cada año, al tiempo que se hacía más onerosa. Cuando Hereaux encuentra la muerte en Moca, las dificultades financieras que confrontaba su gobierno eran inaguantables y parecían no tener salida.

La naturaleza de las negociaciones con la Improvement era tan vergonzosa, que esa empresa jamás hizo una rendición de sus cuentas ni de sus operaciones con el gobierno dominicano.

Acosado por las reclamaciones de los tenedores de bonos dominicanos, el país consintió en negociar con el gobierno norteamericano, que llegó a convertirse en representante de los intereses de la Improvement. Al finalizar el año 1904 los gobiernos de Francia, Italia y Alemania amenazaban con desembarcar fuerzas militares en el territorio nacional para el cobro de las acreencias de sus súbditos. Estados Unidos se apresuró a intervenir en la cuestión, sugiriendo que se le pidiera hacerse cargo de la recaudación de las rentas aduaneras y comprometerse a usar esos fondos para cubrir las cuotas fijadas a los acreedores del gobierno dominicano. Se



llegó a un acuerdo y se firmó una convención. Mientras la conocía el Congreso norteamericano, la aprobó el gobierno dominicano, y se dispuso a designar un receptor de aduanas cuyo nombre le sería sugerido por el Presidente de Estados UNidos. Los valores destinados a pagar las deudas de la República serían depositados en un banco de Nueva York. Así nació lo que en la historia financiera dominicana se conoce con el nombre de *Modus Vivendi*, que duró poco más de dos años. Finalmente en febrero de 1907 se firmó formalmente una Convención, que puso las finanzas nacionales en manos norteamericanas. Y tenía la nación una camisa de fuerza.

Controlando la Receptoría de Aduanas en manos norteamericanas todas las rentas del Estado, el gobierno de Estados Unidos pasó a manejar a su antojo la situación nacional utilizando su poder económico local para presionar gobiernos en función de sus conveniencias. Como se hizo con la administración del doctor Francisco Henríquez y Carvajal, al que se le suspendieron los pagos regulares a que estaba obligada la Receptoría. El receptor excusó la cesación de pagos informando que era hasta que se llegue a un completo entendido respecto a la interpretación de ciertos artículos de la convención dominico-americana de 1907. Para poner fin a esas divergencias con el gobierno de Henríquez y Carvajal, el gobierno de Estados Unidos dio el paso final, intervino militarmente el país.

Luego vino la corrupción de los otupantes que emulando a nuestros políticos, trataron de obtener nuevos préstamos diciendo que los recursos eran indispensables para llevar adelante diversos programas de obras públicas.

Fue durante el régimen de Trujillo cuando el país superó las dificultades financieras del pasado. Le puso punto final a la intervención de las rentas, pagó su deuda externa, y se crearon las estructuras institucionales que permitieron la creación de una moneda nacional estable.

Esa es toda la historia de las finanzas de la República Dominicana que nos relatara con brillantez y escrupulosa documentación el historiador Herrera en su valiosa obra.

¿Qué sacamos de ella?

Una afirmación: nuestra historia económica es coherente en la reiteración de los mismos desaciertos.



En las -últimas dos décadas no hemos dejado de endeudarnos, nuevamente se nos ha despertado el apetito por recursos. Como la economía no ha crecido lo suficiente como para solventar las necesidades de obras de diverso tipo, hemos apelado una y otra vez a los empréstitos, con gobiernos y con instituciones internacionales de financiamiento, con la misma premura que antaño y casi con los mismos efectos. La cuantía de los préstamos no se ha revelado en obras que nos hayan permitido resolver nuestros seculares y cruciales problemas. Y cada vez tenemos más problemas para atender al servicio de esa deuda.

Lo mismo que antaño, hemos continuado con una hemorragia de emisiones monetarias. Antes se hacían bajo el amparo de la necesidad de atender a los requerimientos de la guerra, ahora se hacen para mantener funcionando una administración que se ha hecho ineficiente y voluminosa, a fuerza de usarla como fuente para pagar al clientelismo político. Antes como ahora la práctica nos puede llevar a las más sombrías desventuras económicas.

Antes con los préstamos comprometíamos las rentas aduaneras. Hora el mecanismo es menos brutal. Se nos impone montos de recaudación por la vía de la creación de nuevos impuestos, y del ensanchamiento de la base tributaria.

Disposiciones recientes, como la de determinar el monto cierto de la deuda pública interna, la consolidación de deudas internacionales por la vía de renegociación de sus plazos, la procura de recursos en el Fondo Monetario Internacional para atender a urgentes requerimientos de atrasos en cobranzas y mejorar las condiciones de la deteriorada balanza de pagos, tienen un sabor antiguo.

Nadie que conozca la historia financiera del país se asombrará de las advertencias que han llovido a propósito de algunas de esas operaciones, las cuales han sido presentadas como inescapables e indispensables para rescatar el crédito internacional de la República. Hace unos meses, según propia confesión del Presidente de la República, estábamos en una situación de virtual cesación de pagos, con el crédito cerrado y con una permanente exigencia de los acreedores extranjeros.

Ahora posiblemente no estamos bajo la amenaza de que



los banqueros de un país fueren a su gobierno a que nos presione intimidatoriamente con barcos de guerra apostados frente a nuestras costas. Mecanismos más sutiles operan en este tiempo, pero son igualmente efectivos para hacernos sentir el peso de la dependencia.

En el pasado reciente, por ejemplo, se han conocido casos de gobiernos extranjeros que han presionado sobre nuestra administración para que acepte préstamos específicos. Ahora los gobiernos de muchos países facilitan recursos a las naciones en necesidad, no exactamente como un acto de pura colaboración y ayuda. Dan préstamos con el dinero atado. Imponen cláusulas contractuales mediante las cuales obligan a que el dinero que nos facilitan se gaste en la compra de productos, equipos y servicios que vende y ofrece el país prestamista. Es una forma de mover desde el exterior sus economías, a la vez que se derivan ventajas económicas y políticas.

La historia que nos ofrece en poderoso estilo el historiador Herrera es aleccionadora en más de un sentido. Fundamentalmente cumple el papel de toda historia, no nos profetiza lo que ocurrirá en el futuro, pero es potente en su advertencia de lo que debemos evitar.

