

## DEUDA EXTERNA Y DERECHO INTERNACIONAL: LAS "DEUDAS ODIOSAS", LA CARTA TATE Y OTROS MISTERIOS

Luis Díaz Müller

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Doctrina Calvo*. *La Doctrina Drago*. *La Doctrina del Acto de Estado*. *La Inmunidad Soberana*. *El caso "Allied Bank"*. III. *Enfoque comparado de la crisis de la deuda en 1930 y en 1980*. IV. *Conclusiones: ¿Un callejón sin salida?*

### I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo se ubica dentro de un plan de trabajo global sobre la deuda externa latinoamericana.<sup>1</sup> En este estudio particular, quiero analizar los aspectos jurídicos de la deuda relacionados con el derecho internacional del desarrollo. Más en especial, me propongo revisar algunas cuestiones jurídico-doctrinarias sobre este asunto, en la perspectiva de elaborar una estrategia jurídico-política de defensa de la soberanía latinoamericana.

El estudio de la Doctrina Calvo,<sup>2</sup> formulada en 1896, y de la Doctrina Drago (1902), constituyen los antecedentes y fundamentos histórico-jurídicos de un problema más antiguo. La distinción, por ejemplo, entre la doctrina de las "deudas odiosas" y "deudas nacionales", recobra importancia por el carácter dispendioso que ha asumido el creciente endeudamiento de nuestros países.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Díaz Müller, Luis, "Deuda y derechos humanos", *Universidad de México*, México, agosto, 1986; "Deuda externa y democracia. Un modelo para armar", *Excelsior*, México, 27, 28 y 29 de diciembre de 1987; "Latin American Foreign Policy and External Debt", Nueva York, Columbia University, 1987; "Derecho al desarrollo y derechos humanos", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, número 3, 1987.

<sup>2</sup> Biggs, Gonzalo, *La crisis de la deuda latinoamericana frente a los precedentes históricos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

<sup>3</sup> Para el tema de "deudas nacionales" y "deudas odiosas", véase, entre otros: Eskridge, William N., jr., *Una danza por el precipicio*, México, Editorial Prisma, 1987.

Es más, el plan original de la investigación que desarrollo, consulta un conjunto de relaciones entre la deuda y otros temas del desarrollo latinoamericano: a) deuda y derechos humanos; b) deuda y grupos de presión; c) deuda y estabilidad democrática; d) deuda y derecho del desarrollo; e) deuda y derecho internacional; f) deuda y comercio; g) deuda y armamentismo; h) deuda y corporaciones transnacionales, e i) deuda y política latinoamericana.<sup>4</sup>

De tal manera que en este trabajo me centraré en el planteamiento de la ecuación deuda externa y derecho del desarrollo, con especial mención de las doctrinas jurídicas relacionadas con el principio de la soberanía económica y política de América Latina.

No está por demás volver a señalar que estimo que el problema de la deuda requiere de un enfoque interdisciplinario y de una solución política, en última instancia. Asimismo, la vinculación de la deuda al conjunto de interacciones planteadas (deuda y derechos humanos, *v. gr.*) no significa, bajo ningún punto de vista, que niegue la importancia de la fundamentación jurídica sobre el tema. No hago otra cosa que constatar, una vez más, la insuficiencia de estudios legales sobre la deuda, y la carencia de alternativas de solución en esta perspectiva. El enfoque comparado de la crisis de la deuda (1930-1980) nos permitirá realizar un balance y apuntar algunas soluciones.

Finalizo este trabajo, sugiriendo algunas alternativas jurídicas de solución, materia de este escrito, a partir de una extensa y valiosa bibliografía consultada.

## II. LA DOCTRINA CALVO. DOCTRINA DRAGO. EL ACTO DE ESTADO. SOBERANÍA Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

### 1. *La deuda es historia antigua*

El jurista alemán Savigny sostenía en 1852, que las deudas públicas no se encuentran bajo protección judicial. Se expresaba que la emisión de un empréstito era un *acto de soberanía* y que no cabía la intervención de otro Estado, como lo planteó Rolin (belga) en 1862. Philimare (inglés, 1882) consideraba que los bonos eran solamente una "deuda de honor", no pudiendo ser ejecutados por un tribunal extranjero. Bar, por su parte, sostenía que el Estado tiene a su favor un "beneficio" que debe preservarse a sí mismo, y que el pago de la deuda era algo se-

<sup>4</sup> Díaz Müller, "Latin American Foreign Policy and External Debt", Nueva York, Columbia University, Center on Human Rights, 1987.

cundario. Politis (Francia, 1894), planteaba que la deuda del Estado no es un acto privado de un gobierno sino que constituye un acto político pues, *actúa en su capacidad soberana*, en interés y nombre de todo el pueblo (1894). Kobedgy, en el mismo año, sostenía que la deuda era consecuencia de una transacción aleatoria y especulativa.<sup>5</sup> Asimismo, Laband (1891) Pfeling (1898), Descamps (1901), Darick (1907), Ruff (1912), Guggenheim (1925), Bosch (1929) y otros, han sostenido el carácter de derecho privado de la transacción a que da lugar un empréstito público.<sup>6</sup>

Las anteriores consideraciones nos llevan a revivir la discusión, añeja por lo demás, de si los actos del Estado forman parte del *ius gestionis* o del *ius imperium*.<sup>7</sup>

En este sentido, la *responsabilidad financiera internacional del Estado* ha sido materia de arduas discusiones; y, en principio, se sostiene desde 1929 (a propósito de la Agenda de la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional de La Haya de 1930), "que existen pruebas que evidencian la existencia de una práctica o regla de conducta uniforme y reiterada de parte de los Estados en esta materia".<sup>8</sup> El documento de 1929 señalaba:

El estado incurre en responsabilidad si, mediante una disposición legislativa, desconoce o pretende dar por anuladas deudas que le obligan. El Estado incurre en responsabilidad si, aun sin desconocer una deuda, mediante una disposición legislativa suspende o modifica su servicio en todo o parte, *salvo que se vea forzado a ello por necesidades financieras*.<sup>9</sup>

Asimismo, el documento de discusión número 9 señalaba:

El Estado incurre en responsabilidad si el Poder Ejecutivo desconoce o pretende dar por anuladas deudas que obligan al Estado. El Estado incurre en responsabilidad si el Poder Ejecutivo, sin desconocer una deuda del Estado, deja de cumplir las obligaciones que de ella nacen, *a menos que se vea forzado a ello por necesidades financieras*.

<sup>5</sup> Zaldueño, Eduardo A., *La deuda externa*, Buenos Aires, Depalma, 1988, p. 10.

<sup>6</sup> Borchard, Edwin, *State Insolvency and Foreign Bondholders*, Nueva York, Garland Publications, 1983. La primera edición es de 1931.

<sup>7</sup> Sánchez Arnaud, J. C., *Deuda externa y desarrollo*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1986.

<sup>8</sup> Biggs, Gonzalo, *op. cit. supra*, nota 2.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 87. Subrayado nuestro.

En idéntico sentido, el informe del relator especial (1961) señaló lo siguiente:

“Artículo 11. El Estado es responsable si desconoce o anula su deuda pública cuando esa medida no se justifique por razones de interés público o entrañe una indiscriminación entre nacionales y extranjeros en detrimento de éstos”.<sup>10</sup>

*La responsabilidad internacional del Estado queda establecida cuando desconoce, anula, suspende o modifica el servicio de la deuda. Con tres importantes excepciones: a) la necesidad financiera, que nos llevará a plantear la tesis del “estado de necesidad económica” como eximente del pago de la deuda, sumada a otros principios jurídicos como el acto de Estado y la inmunidad soberana, el principio del enriquecimiento ilícito, la teoría del riesgo creado, y la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*; b) el interés público, concepto que proviene del constitucionalismo social posterior a la Primera Guerra Mundial. v. gr.: la Constitución mexicana de 1917, y el texto de Weimar de 1919; c) la responsabilidad del Estado se tipifica, además, por obligaciones contractuales que signifiquen denegación de justicia o discriminación entre nacionales y extranjeros.*

El tribunal competente para conocer de las controversias que surjan será la del país acreedor; en general, el segundo Distrito de Nueva York o los tribunales ingleses. En la historia de nuestros países, se han dado numerosos casos de suspensiones de pago en razón de necesidades financieras: puede citarse la “incapacidad de pago” que los aliados europeos plantearon durante la primera posguerra a los Estados Unidos en relación con sus deudas; *la suspensión de pagos de Alemania* frente a los países aliados por reparaciones de deudas de guerra; la suspensión solicitada por América Latina frente a los tenedores de sus bonos en dólares en el decenio de los años treinta.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 88. El profesor alemán Bluntschi sostenía en 1886 que existían obligaciones que atentaban contra el principio del *ius cogens* o normas imperativas y obligatorias de derecho internacional: a) actos que signifiquen la protección de la esclavitud; b) actos que rehúsen los derechos de los extranjeros; c) actos contrarios al principio de la libertad de los mares; d) actos que signifiquen persecución por motivos religiosos, provocando la nulidad de tales actos. Esto nos lleva a sostener que ciertos actos y/o contratos contrarios al principio del *ius cogens* (Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969), incluso en materia de deuda pública, son nulos y de ningún valor. *Vid.* Gómez Robledo, Antonio, *El ius cogens Internacional. Estudio histórico-crítico*, México, UNAM, 1982.

<sup>11</sup> *Cf.* Biggs, G., *op. cit. supra* nota 2. pp 89-90

## 2. Protección diplomática

La historia de la naturaleza jurídica de la deuda remite a la cuestión de la protección diplomática de los acreedores. Las circunstancias en que un reclamo de deudas podría dar lugar a la intervención del gobierno del Estado respectivo se relaciona directamente con la naturaleza de la obligación: mala fe en el cumplimiento, repudio, discriminación en los pagos, denegación de justicia, etcétera.

Esto trae a colación un problema vinculado a la quiebra de los Estados. ¿Puede perseguirse la deuda hasta afectar los bienes públicos o estatales? En general, la respuesta es negativa. Siempre se ha dicho: "los estados no pueden quebrar" y, tampoco, pueden ser embargados. Tal situación adquiere importancia en la actualidad a raíz de los planteamientos de algunos países de una posible (y probable) moratoria por "estado de necesidad económica" u otros causales, que observaremos más adelante.

La Doctrina Calvo, por su parte, se planteó como una situación en la cual no es posible el cobro compulsivo de deudas ni se justifica la acción armada de los gobiernos (1896). Este asunto se vinculó a la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, no admitiéndose una mayor protección a los extranjeros que a los mismos nacionales. El antecedente inmediato de esta doctrina lo encontramos en la posición del canciller argentino Carlos Tejedor (1872), a propósito de una propuesta histórica por perjuicios sufridos por ingleses atacados por indígenas en la región de Bahía Blanca: se planteó que si los nacionales ingleses estaban sometidos a las leyes argentinas, no podían pretender una protección mayor que la ofrecida a los nacionales del país.<sup>12</sup>

## 3. Doctrina Drago

La Doctrina Drago, a su vez, fue formulada en una nota del canciller Luis María Drago (Argentina), a su representante en Washington, a causa del ataque angloalemán de 1902 a los puertos de Venezuela, y se dijo: 1) que los títulos de empréstitos no representan una obligación contractual del Estado emisor, y son comparables a un contrato privado; 2) la emisión de un empréstito es un acto soberano del Estado; 3) la soberanía escapa a todo control y no puede acusarse a un Es-

<sup>12</sup> Zaldueño, Eduardo A., *op. cit. supra* nota 5, p. 47. Es el caso de la *Doctrina Calvo*: a) prohibición de cobro compulsivo; b) *Cláusula Calvo*: compromiso de no solicitar la protección diplomática de su gobierno

tado de denegación de justicia; 4) la deuda pública, y esta parte es el tema central del asunto, no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea.

Por demás, históricamente, ya en 1848 lord Palmerston había planteado a los embajadores ingleses en el exterior, que ante reclamos no satisfechos de ciudadanos británicos, era cuestión de su gobierno, la decisión de intervenir o no para el cobro de deudas extranjeras. Así había ocurrido en México (1861), Túnez (1868), Egipto (1880), Turquía (1881), Grecia (1897), Venezuela (1902), y Servia (1904).

En este siglo se planteó la tesis Podestá-Acosta (1924), que señalaba la existencia de una "comunidad de fortuna" entre acreedores y deudores, idea que proviene del derecho romano, y que, posteriormente, sería retomada por el derecho internacional del desarrollo, en el sentido de exigir la corresponsabilidad de acreedores y deudores en la suerte del pago de la deuda.<sup>13</sup>

Asimismo, en el sentido de prohibir el uso de la fuerza, se pronunció la "Declaración de Principios Americanos" de 1928, que en punto 3º señaló: "El uso de la fuerza como un instrumento de política nacional o internacional está proscrito", y la "Declaración de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz" (Buenos Aires, 1936), que estableció con claridad: "3. Los siguientes principios son aceptados por la comunidad americana de naciones[...] c) Es ilegal el cobro por la fuerza de deudas monetarias". La fuerza y la guerra habían sido proscritas de las relaciones internacionales, ese mismo año, con la declaración Briand-Kellog.

La Carta reformada de la Organización de Estados Americanos (Buenos Aires, 1967) en su artículo 18 establece el *deber* de no intervención, cualquiera fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otros países, y el artículo 20 de la Carta de la OEA acepta el principio de la inviolabilidad del territorio.

#### 4. *Doctrina del Acto de Estado*

La Doctrina del Acto de Estado se inicia con el caso "Underhill vs. Hernández" (1897), en que se planteó: "Cada Estado soberano está obligado a respetar la independencia de otro Estado soberano, y

<sup>13</sup> Díaz Müller, Luis. "Deuda externa y derecho internacional", *Nueva Sociedad*. Caracas, No. 101, mayo-junio, 1989.

las Cortes de un Estado no se pronunciarán sobre los actos de otro gobierno, realizados en su propio territorio”.

La doctrina ha señalado que se trata de un principio de cortesía entre las naciones, que, posteriormente, adquirió la fuerza de un principio del derecho internacional.

El caso, ya clásico, “Sabbattino *vs.* República de Cuba”, vino a darle nuevos perfiles a esta doctrina. Esta sentencia se basó, más bien, en el principio de separación de poderes del Estado, mediante el cual, el Poder Judicial no puede inmiscuirse en asuntos que corresponden o son de la naturaleza propia del Ejecutivo.

Los autores<sup>14</sup> entienden que la Doctrina del Acto de Estado posee dos dimensiones: a) como parte del derecho interno de los Estados Unidos, y b) como principio del derecho internacional.

En materia de derecho internacional, las cortes de un Estado deberán aplicar la doctrina, reconociendo su validez universal.

En el caso “Sabbattino”, la Corte de los Estados Unidos reconoció los siguientes principios:

- 1) Se determinó que la doctrina se aplica en función del principio de separación de poderes, basada en fundamentos de política exterior;
- 2) Se determinó que la Doctrina del Acto de Estado forma parte de un área del derecho internacional, mediante la cual, el Poder Judicial no puede examinar la validez de asuntos relacionados con las propiedades de un Estado extranjero.

En el mismo caso, el juez White, en voto disidente, señaló que la Doctrina del Acto de Estado es un principio de derecho internacional que debe aplicarse en caso de inversiones extranjeras.

En “Alfred Dunhill de Londres *vs.* República de Cuba” (1976), la Corte Suprema de los Estados Unidos rechazó la aplicación de la doctrina en caso de una obligación de pago o de un contrato. Las excepciones que se plantearon fueron: 1) la actividad comercial de un Estado; 2) la denominada “Excepción Bernstein” (1954), que se refiere al consenso que existe acerca de que el Poder Judicial no puede intervenir en asuntos que son propios del Poder Ejecutivo, a propósito de la validez jurídica de las expropiaciones decretadas por la Alemania nazi; 3) un tratado; 4) no reconocimiento de la soberanía extranjera; 5) si tiene su origen en una contrademanda.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Tahgar, Margaret E., “The Act of State Doctrine: Resolving Debt situs confusion”, *Columbia Law Review*, New York, vol. 86, No. 3, April 1986, pp. 594 y ss.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 595.

Mc Dougall (Yale) sostiene que la doctrina está basada en el principio de la separación de poderes. La finalidad de la doctrina sería proteger transacciones que están en acuerdo con el derecho internacional. Se trata de otorgarle estabilidad a las transacciones internacionales, en función de la seguridad de la economía global.

En consecuencia, en su dimensión internacional, la doctrina del Acto de Estado debe considerar:

- a) La Corte debe determinar los principios de conflictos de leyes que señalen la ley aplicable;
- b) La Corte deberá aplicar estas leyes, a menos que existan principios de derecho internacional sobre la materia;
- c) Generalmente, las cortes determinan la aplicación de las leyes conforme a las reglas domésticas de conflictos de leyes;
- d) Sin embargo, cuando existe un principio de derecho internacional, la Corte debe aplicarlo.

En el plano interno, las cortes de los Estados Unidos limitaron la aplicación de la doctrina del Acto de Estado mediante la aprobación de la enmienda Hickenlooper número 2 de 1976, como resultado de la sentencia en el caso *Sabbatino*.<sup>16</sup>

## 5. La Inmunidad Soberana

La doctrina de la Inmunidad Soberana del Estado significa que un Estado, en ejercicio de su soberanía, no puede ser enjuiciado por tribunales extranjeros. La doctrina del Estado, en cambio, significa que los tribunales estadounidenses no se pronuncian respecto de la validez de los actos de gobiernos extranjeros, dentro del territorio de los Estados Unidos, por razones constitucionales basadas en la separación de poderes y en el manejo de los asuntos exteriores.

Comienza con el caso: "The Schooner Exchange vs. Mac Faddon", a propósito de la demanda de dos ciudadanos de Maryland contra un barco de guerra perteneciente al emperador Napoleón. Los demandantes alegaron que el barco era de propiedad privada y que los franceses se lo habían arrebatado. Se alegó que el barco de guerra era de propiedad gubernamental, y que, por tanto, en virtud de la Doctrina de la Inmunidad Soberana, no podía ser conocido el asunto por los tribunales de los Estados Unidos.

<sup>16</sup> La aplicación de la doctrina del Acto de Estado es abundante. Aquí sólo cito a Henkin, Louis, "Act of State Today: Recollections in Tranquility", *Columbia Journal of Transnational Law*, Nueva York, No. 6, 1967.

Con el tiempo, se aceptó la Doctrina de la Inmunidad Soberana restrictiva, a partir de la "Carta Tate de 1952, y la aprobación de la Ley sobre Inmunidades Soberanas Extranjeras de 1976.

### 6. El caso "Allied Bank"

Un caso interesante que relaciona el problema del pago de la deuda externa con los principios formulados anteriormente, en especial, con la Doctrina del Acto de Estado, lo constituyó el caso "Allied Bank International vs. Banco de Crédito Agrícola de Cártago, Banco-Anglo-Costarricense y Banco Nacional de Costa Rica", de 23 de abril de 1984.

En este préstamo, realizado en dólares americanos, documentado en pagarés con lugar de pago en Nueva York, las partes se sometieron expresamente a la jurisdicción de los tribunales de esa ciudad. Los préstamos en cuestión no fueron pagados a su vencimiento por el gobierno de Costa Rica, debido a problemas en su balanza de pagos, lo que obligó a decretar medidas restrictivas de cambio por el Banco Central de este país.

Uno de los treinta y nueve miembros del sindicato de bancos acreedores no aceptó los terminos de la negociación, e instruyó al banco-agente (Allied Bank), para que iniciara las acciones legales ante los tribunales de Nueva York. La demanda de pago no prosperó ni en primera ni segunda instancia.

La Corte de Nueva York se basó en la Doctrina del Acto de Estado para rechazar la demanda.

Además, se señaló que las autoridades cambiarias costarricenses habían actuado "de buena fe", con un "mínimo de razonabilidad", y, en forma compatible con la ley y la política exterior de los Estados Unidos.

El Poder Ejecutivo se manifestó en contra de la sentencia, mediante una presentación *amicus curiae*, señalando que las sentencias no se compadecían, según el gobierno de los Estados Unidos, con el sistema internacional de cooperación y negociación, por cuanto el gobierno de Costa Rica unilateralmente decretó la suspensión de pagos.<sup>17</sup>

La situación llegó a tal extremo que el gobierno de los Estados Unidos comenzó, además, con la suspensión de la ayuda económica a Costa Rica. Finalmente, en la "revisión" de la sentencia, el tribunal "revocó"

<sup>17</sup> Cárdenas, Emilio J., "El caso 'Allied Bank International': Al final, lo previsible", *La Ley*, Buenos Aires, t. 1984-C p. 902.

la decisión anterior, señalando que no podía aplicarse la Doctrina del Acto de Estado, porque el *situs* (lugar) de la deuda no era Costa Rica, sino Nueva York.

### 7. Otros principios doctrinarios

Otros principios doctrinarios aplicables o que pueden ser invocados en el caso de la deuda externa son:

- 1) el principio del enriquecimiento ilícito;
- 2) el principio del riesgo creado;
- 3) el estado de necesidad económica;
- 4) el principio de la corresponsabilidad entre acreedores y deudores;
- 5) la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, según la doctrina y el artículo 62 de la Convención de Viena sobre Derecho de los tratados (1969);
- 6) la discusión acerca del *situs* de la deuda; que, según la doctrina, requiere:
  - a) control físico sobre el deudor; b) jurisdicción; c) que el negocio se radique en el domicilio del deudor o en su negocio principal.

## III. ENFOQUE COMPARADO DE LA CRISIS DE LA DEUDA EN 1930 Y EN 1980

### 1. *El marco general: 1930*

La crisis de 1929, sobre la cual existen diversas teorías,<sup>18</sup> repercutió con fuerza en los países latinoamericanos. Entre las novedades que trajo, podemos apuntar al inicio de la política de sustitución de importaciones, la intervención económica del Estado, el inicio de la “industrialización fácil”; que, en el plano propiamente político, se tradujo en un conjunto de gobiernos “populistas” destinados a arbitrar el conflicto social en medio de la tormenta económica.

El inicio de la “debacle” empezó en Bolivia, en 1931, cuando el 1º de enero de aquel año, este país decretó la suspensión de pagos. Hacia el año 1935, prácticamente, habían dejado de pagarse más del 75% de los bonos de la deuda pública. Alrededor de un 85% de la deuda total estaba contratada en bonos en dólares; el *crash* de 1929 provocó un aumento considerable de las tasas de interés y una severa contracción del crédito internacional. Esta situación, a su vez, precipitó la caída de

<sup>18</sup> Vitale, Luis, *Historia de la deuda externa latinoamericana y entretelones del endeudamiento argentino*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta, 1986.

los precios de las principales materias primas exportadas por la región latinoamericana.

El fracaso de las autoridades bolivianas para obtener créditos culminó con la denominada "cesación de pagos de 1931".

Asimismo, la elevación de los aranceles, con la aprobación de la Ley Smooth-Hawley de 1929, junto a la suspensión del crédito, crearon las condiciones materiales para hacer imposible la reanudación del pago de la deuda.

En 1930, la cesación de pagos fue anterior a las negociaciones. Fue el resultado inevitable de un conjunto de fenómenos, principalmente externos, causados por el agudo deterioro del intercambio comercial y de la relación deuda/ingreso de nuestros países.

En el plano jurídico, pueden mencionarse las siguientes características:

- a) se reconoció la validez de la obligación internacional de pago;
- b) se suspendió el pago de los intereses;
- c) se depositó en *moneda nacional*, el monto de las sumas adeudadas en el banco central de cada país;
- d) curiosamente: no se produjeron sanciones económicas ni políticas en contra de los países en mora. La cesación de pagos, así se le llamó (y con razón), no fue motivo de protestas, reclamos diplomáticos o represalias.

En este periodo de 1930 se produjo una situación inédita: la *Moratoria de los Acreedores o Moratoria Hoover*.

En efecto, el presidente Hoover anunció, *motu proprio*, la moratoria de los pagos de aquellas sumas adeudadas a los Estados Unidos por los países europeos.<sup>19</sup> El primer efecto jurídico de la Moratoria Hoover (1934) fue asestar un golpe importante al principio de la inmutabilidad y santidad de los tratados (*pacta sunt servanda*).

Las consecuencias de esta moratoria propiciaron que se redujera en 59.6% el monto de la deuda; se derogó, asimismo, la cláusula oro, por medio de la cual los contratos se habían comprometido a pagarse en dólares-oro. A esto se sumó la cesación de pagos de Gran Bretaña en 1934 y el resto en Europa, con lo que se sentó el precedente que, incluso, los grandes deudores-acreedores podían no pagar bajo determinadas circunstancias.

Por otra parte, aproximadamente en 1930, prevalecía la *doctrina de la inmunidad soberana absoluta*, la cual dejó sin recursos jurídicos efi-

<sup>19</sup> Biggs, Gonzalo, *op. cit.*, p. 46.

caces a los acreedores. Además, en 1934 los Estados Unidos aprobaron la Johnson-Act, que prohibía la compra de bonos de deudores en mora.

¿Cuáles fueron las soluciones que se plantearon para resolver la crisis?

En primer lugar, el presidente F. D. Roosevelt recurrió a la expansión del comercio, como un instrumento principal para mejorar las relaciones con América Latina. Es decir, no se persistió en el "círculo vicioso del endeudamiento"; sino que se buscó la salida a la crisis mediante la expansión del comercio de los países latinoamericanos. *Verbi gratia*, en la Conferencia Panamericana de 1933 (Montevideo) se adoptó una resolución específica sobre apoyo al comercio, la reducción de aranceles y la promulgación de la Ley sobre Acuerdos Comerciales Recíprocos y la firma de acuerdos comerciales bilaterales.

Otra idea que se puso en marcha para ayudar a los países deudores, fue la posibilidad de cancelar lo adeudado (los intereses), mediante el pago de certificados "provisorios" o *scrip* (obligaciones) a corto plazo. Chile compró a precio reducido casi la totalidad de su deuda.

En 1930, el diferencial en el precio de recompra de los bonos fue de hasta un 91%.

La tasa de retorno anual promedio de los bonos emitidos en dólares por América Latina, en el periodo 1920-1935, fue de 5.41%.

El propósito, la filosofía de los préstamos fue estimular al máximo las exportaciones.

Un caso interesante que se produjo durante la época fue el asunto de las deudas de guerra de Alemania. En este caso, el monto de la deuda original fue reducida en una primera renegociación al equivalente de \$26,000 millones y *postergada* hasta 1930. Con el "Plan Young", su vencimiento fue prorrogado hasta 1988.

Otra nota importante, quizá la materia de la cual podemos extraer mayores enseñanzas de la crisis de los años treinta, consiste en que en este periodo la "capacidad económica del deudor", fue la condición determinante de la deuda europea y de las reparaciones alemanas.

## 2. 1980: ¿Sin solución?

La deuda externa en la actualidad presenta algunas semejanzas con la crisis del año 1930:

a) la primera semejanza de ambos periodos es que ambos fenómenos fueron precipitados por factores externos: la crisis económica mundial;

b) la condición privada de los acreedores constituye una característica común, con la diferencia de que en 1930 se trataba de individuos particulares.

En 1980, las negociaciones han tenido como principal objetivo impedir la cesación de pagos. En esta crisis, aproximadamente \$6,000 millones o 2% de la deuda total latinoamericana, estimada en \$270 millones para 1986, había sido convertida en capital accionario o de empresas públicas o privadas latinoamericanas. Se estima que las conversiones efectuadas por Chile y México representan los 2/3 de las transacciones efectuadas hasta ahora en el anterior mercado secundario.

En la actualidad, el diferencial en el precio de recompra de los bonos de la deuda sólo ha llegado a un 30-40%. Asimismo, en las renegociaciones no se han considerado las utilidades previamente obtenidas por los países.

En 1980 se ha continuado pagando los intereses, no ha existido cesación de pagos colectiva, los acreedores han continuado aumentando el monto de la deuda.

Los titulares de los créditos, lo que se denomina proceso de "privatización" de la deuda, son los bancos comerciales más grandes y poderosos de los Estados Unidos.

En la situación actual ha incidido considerablemente la "fuga de capitales", estimada en \$123 millones de dólares, para el periodo comprendido entre 1976 y 1985, según el "Morgan World Financial Markets". Los depósitos en cuentas corrientes bancarias de ciudadanos latinoamericanos fueron estimados en \$30,300 millones de dólares para 1985.

La deuda actual sólo es comparable con las reparaciones de guerra de Alemania y las deudas europeas, que motivó, como escribía anteriormente, la Moratoria Hoover.

En fin, en la década actual han sido *las condiciones injerentes en los mercados internacionales*,<sup>20</sup> los criterios utilizados para la negociación y renegociación de la deuda. La capacidad de pago del deudor, la capacidad de crecimiento, un porcentaje de las exportaciones, los costos políticos y sociales, los derechos humanos (salud, vivienda, educación), no han sido considerados en las renegociaciones de la deuda latinoamericana.

<sup>20</sup> Furtado, Celso, *La nueva dependencia, Deuda externa y monetarismo*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985.

#### IV. Conclusiones: *¿Un callejón sin salida?*

1. Es menester discutir la deuda en términos del derecho internacional.

En este sentido, se propone:

a) el estudio de un código de conducta sobre deuda externa;  
b) la creación de una comisión especial de arbitraje, de gobierno, acreedores y deudores.

2. La suspensión inmediata del pago de los intereses;

3. La reprogramación a treinta años de los plazos de pago del principal;

4. Vincular el pago de la deuda a un determinado porcentaje de las exportaciones de Latinoamérica;

5. Negociar, colectivamente, como se inició con la "Declaración de Cartagena", una política latinoamericana común en materia de deuda externa;

6. Establecer los escenarios posibles de una suspensión transitoria de pagos que permita a nuestros países, retomar sus proyectos y planes nacionales de desarrollo.

*En suma:*

Estamos en una hora-límite de América Latina. La deuda externa está afectando los procesos de transición democrática en América del Sur. Los niveles de vida se están deteriorando cada día, y los derechos económico-sociales no se cumplen por falta de financiamiento para la satisfacción de las necesidades básicas: vivienda, salud, educación.

Es menester traer el tema de la deuda al campo de la negociación, bajo el imperio del derecho internacional, teniendo a la vista, el imperativo ético-jurídico del desarrollo de nuestros países.