

SOBERANÍA Y DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

Francisco Javier OSORNIO CORRES
Beatriz BUGEDA BERNAL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes históricos*. 1. *Aspectos económicos*. 2. *Antecedentes jurídicos*. III. *Aspectos jurídicos de la reestructuración de la deuda pública externa*. 1. *Ámbito internacional*. 2. *Ámbito interno*. IV. *Soberanía y contrato de deuda externa*. V. *Vías para la solución de la deuda pública externa*. 1. *Propuesta del Fondo Monetario Internacional*. 2. *Propuesta de Alan García, presidente de la República del Perú*. 3. *El Plan Baker*. 4. *Club de Deudores*. 5. *La propuesta del presidente mexicano, Miguel de la Madrid*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La deuda pública externa que ha acumulado América Latina en las últimas décadas, representa un problema de tal magnitud que no sólo se podrían ver afectadas las aspiraciones de desarrollo de los pueblos de la región, sino que la quiebra del conjunto de estas economías podría provocar serios problemas en el sistema financiero internacional.

Vivimos tiempos de aguda crisis. Las crisis implican cambios, con frecuencia radicales, y la necesidad de encontrar soluciones novedosas y creativas. El riesgo de no encontrar una solución eficaz a la crisis, implicaría la marginación del desarrollo de estos pueblos y muy probablemente la alteración sería de su paz interna. Pero la quiebra de las economías de estos países afectaría terriblemente, incluso, a las economías de los países industrializados y a sus relaciones internacionales.

La economía contemporánea se caracteriza por la estrecha dependencia entre los distintos países, entre los que se distinguen dos grandes bloques: los productores de materias primas, poseedores de grandes volúmenes de mano de obra barata, y los países industrializados. Entre ambas partes existen tales lazos de interdependencia que ninguna de las dos podría subsistir sin la otra.

La crisis de liquidez de los países endeudados hace explosión en 1982, encontrándose actualmente en uno de sus momentos más álgidos,

que amenaza incluso con romper los sistemas de equilibrio que hasta ahora han permitido mantener un mínimo de control sobre el problema.

El estudio de la deuda pública externa ha sido abordado desde los puntos de vista económico, político, de relaciones internacionales y social; sin embargo, pocos han sido los análisis jurídicos de la misma.

El presente trabajo pretende aportar algunos elementos para profundizar en el complejo análisis de la deuda externa; para ello nos centraremos fundamentalmente en consideraciones de tipo jurídico, asociando el problema de la deuda externa de estos países con posibles alteraciones de la paz interna, así como con las relativas al equilibrio y armonía que aún prevalecen en las relaciones internacionales, entre deudores y acreedores.

El problema de la deuda externa es complejo; contiene, ciertamente, elementos de las diversas ciencias sociales, por lo que a pesar de esforzarnos por elaborar un análisis jurídico de algunas cuestiones relevantes del problema, no podremos dejar de atender consideraciones de tipo económico, político, social o de relaciones internacionales. Pero sólo habremos de recurrir a estos elementos en la medida en que el análisis jurídico lo exija.

La primera cuestión que se nos presenta es la de determinar la naturaleza jurídica de nuestro objeto de estudio. Es decir, habrá que precisar si la deuda pública es una cuestión propia del derecho constitucional, administrativo o civil; o si se trata de un problema del derecho internacional y en este caso precisar si se trata del público o del privado.

En realidad, consideramos que nos enfrentamos a una compleja problemática, en cuyo análisis habremos de recurrir a criterios tanto de derecho interno —público y privado— como de derecho internacional.

El análisis de un contrato tipo de reestructuración de la deuda, nos ayudará a determinar la naturaleza jurídica de la deuda externa. En este instrumento habrá que determinar quienes son los sujetos obligados, cuáles las prestaciones debidas, las condiciones de contratación, sus elementos y efectos; asimismo será necesario analizar las cláusulas que definen la jurisdicción y la ley aplicable en la interpretación de los mencionados contratos, entre otras.

Este análisis será nuestro punto de partida y de él nos serviremos para determinar los alcances e implicaciones jurídicos de los contratos de deuda externa. Esta fase es particularmente importante porque nos enfrentamos a una situación en la que no es posible dar cabal cumplimiento a las obligaciones pactadas. Será necesario entonces definir cuáles son los criterios de interpretación de los contratos para des-

cubrir las alternativas de cumplimiento o bien las consecuencias del incumplimiento.

La cuestión resulta particularmente importante si se recuerda que los contratos de deuda fueron firmados, en su mayor parte, entre bancos y agentes financieros privados con agencias gubernamentales, mismas que generalmente cuentan con el aval de su gobierno. En principio se trataría, pues, de contratos regidos por el derecho internacional privado. Sin embargo, la renegociación de la deuda se hizo necesaria, así como necesario fue hacer efectiva la responsabilidad de los gobiernos garantes. Por su parte, los bancos y agentes financieros privados pidieron el respaldo activo de sus gobiernos y de organismos internacionales para exigir el cumplimiento de las prestaciones contratadas, lo que produce que la renegociación de la deuda se discuta entre los gobiernos de los países de las dos partes, con la presencia de organismos financieros internacionales, como el FMI y el Banco Mundial.

Esta nueva situación hace aplicables principios del derecho internacional público, en particular, los sancionados por la Convención de Viena de 1969, referentes al derecho de los tratados. Entre estos principios se encuentran los de *pacta sunt servanda* y el de *rebus sic stantibus*.

En este punto resultará interesante cuestionar la capacidad de estos principios para resolver los problemas que plantea la deuda externa y, en todo caso, buscar soluciones alternativas.

En consecuencia, después de presentar una muy breve relación de la evolución histórica que ha seguido la deuda externa en América Latina y concretamente en México, pasaremos a intentar el análisis de algunos de los elementos relevantes de los contratos de reestructuración de la deuda externa. Un comentario independiente merecerá el estudio de las cuestiones relacionadas con la ley aplicable y la jurisdicción competente para interpretar y ejecutar los contratos.

Este tipo de consideraciones nos llevará a plantear el enfrentamiento de la soberanía de los países endeudados, con las obligaciones contenidas en los contratos de renegociación de la deuda.

Finalmente, habrá que considerar la viabilidad de las principales alternativas de solución al conflicto de la deuda que hasta hoy se han formulado.

Esperamos contribuir, de esta manera, al análisis jurídico del problema de la deuda externa y, a través de nuestras reflexiones, fomentar la toma de conciencia sobre la gravedad y trascendencia de la cuestión; así como de la imperiosa necesidad de encontrar una solución:

que concilie los intereses de deudores y acreedores en favor de la armonía de la convivencia internacional y de la paz y el desarrollo de los países endeudados.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. Aspectos económicos

En realidad podemos decir que América Latina ha vivido permanentemente endeudada; sin embargo, los niveles y consecuencias que esta situación ha implicado, varían en los distintos periodos históricos. Así, no es sino hasta la década de los setenta cuando el problema de la deuda externa de los países latinoamericanos se agudiza.

En este contexto, la crisis de energéticos que se desata en 1973, puede muy bien asociarse con la tendencia creciente al endeudamiento de los países del Tercer Mundo. En efecto, el vertiginoso aumento de los precios del petróleo y las compras de pánico que caracterizan esta época, generan un excedente importante de recursos que los principales exportadores de petróleo depositan en los bancos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Dichas instituciones emprenden entonces una importante campaña publicitaria para colocar este excedente de ahorro; pero como los países industrializados sufrieron una importante recesión económica, provocada, en buena medida, por la crisis del petróleo, los bancos tuvieron que volver los ojos a los países latinoamericanos que, paradójicamente, promovían intensas políticas de expansión económica.

En el caso de México, su política sale un poco de esta tendencia general, pues a pesar de ser un importante exportador de petróleo, consideró conveniente aprovechar el alto precio de este producto para romper una tradición conservadora en su explotación para, así, armar una industria petrolera, primaria y secundaria, vasta y amplia, que lo colocara entre las primeras potencias petroleras del mundo.

México aprovechó esta coyuntura para tratar de impulsar considerablemente su economía. por lo que se aumentaron los recursos destinados a apoyar el desarrollo industrial, se incrementó el gasto social y, obviamente, el déficit público creció en proporciones sin precedentes. Desgraciadamente, el apoyo a la política petrolera hizo que se descuidaran otras actividades económicas al punto de que se convirtió virtualmente en un país monoexportador.

Este auge de los créditos internacionales a los países en desarrollo se vio acompañado de un cambio en la política bancaria, en lo referente

a la determinación de las tasas de interés, que de mantener tradicionalmente un nivel fijo y bajo (alrededor del 5% en 1972), pasó a una política de flotación que llevó a éstas hasta un nivel máximo de 17.5%, lo que significa que llegaron a más que triplicarse.

Por otra parte, los préstamos oficiales (gubernamentales o de los organismos financieros internacionales) perdieron de manera considerable su participación relativa en la composición de la deuda total de los países de la región, situación que produjo efectos importantes.¹ Esto se debió a que las características de los "créditos oficiales" difieren significativamente de los que otorgan los bancos y organismos financieros privados. Aquéllos mantienen tasa fija —que conservan un bajo nivel— y que se otorgan a mayores plazos, por lo que su costo es realmente mucho menor al de los segundos. A pesar de ello, la deuda externa de América Latina sufrió un rápido proceso de privatización.

La tendencia a recurrir a un creciente endeudamiento abarcó de mediados de la década de los setenta hasta principios de los ochenta. Este proceso se mantuvo hasta fines de 1982 fecha en que se produce la virtual suspensión de pagos por parte de México, y que marca el inicio de la crisis financiera que actualmente viven los países latinoamericanos.

Las condiciones propias del pago de su deuda externa, colocaron a los países latinoamericanos, paradójicamente y por primera ocasión en su historia, como importantes exportadores de capital de materias primas, de trabajo incorporado; de recursos monetarios, es decir, de riqueza, en favor de los países industrializados.

En lo interno, las condiciones de desarrollo de estos países se deterioran progresivamente; provocando que la distancia tecnológica y económica que separa al Norte del Sur pueda llegar a ser definitivamente insuperable. De esta manera, a través de la deuda externa, se legitimaría con un sólido respaldo jurídico, la dominación de los países ricos sobre los países pobres.

Es claro que bajo este esquema no queda excluida la posibilidad de que se gesten reacciones populares que se nieguen activamente a apoyar la política de los gobiernos empeñados en continuar pagando su deuda en las condiciones pactadas. De ser el caso, las consecuencias serían imprevisibles, pero necesariamente fatales, afectando de manera considerable la paz interna y la armonía internacional.

¹ Cfr. Schatan, Jacobo, "Deuda externa y desarrollo, un enfoque heterodoxo", *El Día en Libros*, México, 1985, p. 51.

2. Antecedentes jurídicos

A partir del final de la Segunda Guerra surgieron nuevos conceptos y sistemas financieros a nivel mundial y con ellos nuevas relaciones crediticias, que tenían como sujetos no sólo a grandes corporaciones privadas sino también a agencias públicas descentralizadas y a gobiernos. Las utilidades de las empresas latinoamericanas, las ayudas económicas como el Plan Marshall y los gastos militares de los Estados Unidos en Europa, así como otros flujos de dinero de este país al viejo continente, crearon nuevos mercados financieros como el mal denominado *eurodollar market*, que tuvo un impresionante crecimiento tanto en volumen como en velocidad de movimiento de los recursos monetarios.

Otra característica de este mercado en especial, era el poco o nulo control que sobre estos gigantescos recursos tenían los bancos centrales de los países en los que operaban.

La competencia entre los grandes bancos comerciales de los Estados Unidos, Europa y el lejano Oriente, hacía imprescindible la búsqueda y ampliación de nuevos mercados de consumo de crédito. Por otra parte, bancos de menor tamaño, deseosos de buscar nuevas áreas de crecimiento, que en sus localidades respectivas eran muy difíciles o imposibles de encontrar, orientaron sus esfuerzos con miras a la internacionalización de sus operaciones.

Ejemplo evidente de esto son los grandes préstamos sindicados, dirigidos por los grandes bancos con experiencia internacional cuyos fondos se nutrían no sólo de estos gigantes agentes financieros sino también de pequeños bancos regionales y locales ansiosos de participar en los jugosos y fáciles negocios internacionales. El ansia de aumentar utilidades y el surgimiento de banqueros jóvenes de gran movilidad, especializados en corretajes de créditos encaminados a países que están en vías de desarrollo y del Tercer Mundo, provocaron el *boom* crediticio de los sesenta y, principalmente, de los setenta, que dirigió gigantescas sumas de recursos financieros, en calidad de préstamo, de los países industrializados a los países económicamente menos poderosos. Muchos banqueros tradicionales, economistas del mundo universitario e inclusive algunos funcionarios de los gobiernos deudores empezaron, hace varios años, a dar la voz de alarma sobre estas modalidades bancarias.

Indiscutiblemente resultaba más fácil para gran parte de la banca participar en sindicaciones multimillonarias de crédito, en las que el trabajo de investigación financiera y jurídica era realizado por alguno

de los gigantes bancarios, que el seguir las técnicas tradicionales de banca para financiamientos locales a los clientes tradicionales en operaciones individuales de mucho menor cuantía.

Estas razones y otras de carácter macroeconómico, que ya esbozamos anteriormente, contribuyeron al gigantesco endeudamiento bancario de las naciones pobres, dándose el caso verdaderamente inverosímil, de que muchos de los principales bancos comerciales del mundo tuvieran prestado a uno o algunos de los países que están en vías de desarrollo más dinero que la suma de su capital pagado, reservas y utilidades no repartidas, lo que podría traer como consecuencia que el incumplimiento de una nación del Tercer Mundo provocase la quiebra técnica o real de las grandes instituciones bancarias privadas internacionales.

III. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

1. *Ámbito internacional*

Dada la situación financiera internacional que hemos descrito, surge, de inmediato, una labor jurídica de regulación del endeudamiento internacional a través de contratos privados, mismos que tienen la función de normar y regular de manera eficaz este nuevo tipo de relaciones financieras y económicas que por primera vez constituyen una problemática jurídica.

Esta laguna jurídica fue superada por un derecho *vivo* creado específicamente para satisfacer la necesidad de regulación legal que la práctica financiera exigía. Los autores de este nuevo derecho fueron principalmente los grandes bufetes que daban servicio a los bancos internacionales, velando así por los intereses de los prestamistas. De esta forma, el derecho, la normatividad jurídica, tanto general como específica, las condiciones, modalidades, estatutos y, en general, todo el sistema legal fue creado, modificado, perfeccionado y aplicado en beneficio de una sola de las partes de la relación crediticia: los prestamistas, dando origen a un "derecho de acreedores".

Para el prestatario, esta regulación legal, cristalizada en forma de contratos de crédito, aparecía prácticamente como un "contrato de adhesión" en el cual su voz y sus sugerencias eran raramente escuchadas y casi nunca adoptadas.

Los grandes bufetes norteamericanos y británicos se hicieron poco a poco los verdaderos legisladores de este nuevo derecho supranacional.

el cual ha llegado a influir en forma determinante tanto en las economías de los países industrializados como en las de los países deudores. Por consiguiente, y limitando nuestro análisis tan sólo a los países latinoamericanos, podemos observar el hecho de que su gigantesca deuda externa asciende aproximadamente a \$ 300,000,000,000.00 (trescientos mil millones de dólares), cantidad que representa obligaciones reguladas por instrumentos legales que no sólo imponen, prácticamente de manera unilateral, los prestamistas, sino que además se encuentran redactados en su propio idioma y sujetos a su legislación y jurisdicción internas. Más grave aún resulta el que varias de sus cláusulas infrinjan importantes disposiciones jurídicas internas de los países prestatarios, lo que produce indiscutiblemente un choque de sistemas legales, en muchos casos genialmente armonizados; pero en muchos otros sorprendentemente en conflicto irreconciliable en cuestiones esenciales para la naturaleza jurídica de los actos regulados. Este fenómeno que se ve claramente en los contratos de crédito denominados *eurodollar loan agreements* (contratos de crédito del eurodólar) vuelve a presentarse en los contratos de reestructuración de la deuda por las siguientes razones:

En primer lugar, porque los sujetos activos y pasivos de los contratos son los mismos; en segundo lugar, porque los autores de los contratos de reestructuración vuelven a ser el selecto grupo de abogados pertenecientes a los bufetes internacionales que redactaron los contratos de crédito originales.

Este proceso tiene una doble justificación: por un lado, la forma de los contratos es familiar y conocida para las partes y, por otro, la redacción de estos documentos no consume un lapso exagerado de tiempo que, dadas las gigantescas proporciones de estos contratos, resultaría exageradamente costoso.

Por lo que se refiere a las críticas que se acaban de formular acerca de los contratos de crédito, estos son también aplicables, en su totalidad, a los contratos de reestructuración de la deuda.

En el caso de México, que se constituyó como vanguardia para los demás intentos de reestructuración, encontramos una modalidad *sui generis* que creemos necesario comentar con el fin de dar claridad a las afirmaciones que posteriormente haremos. En la reestructuración de la deuda pública externa mexicana no se hizo un sólo instrumento. Esto es, la deuda no se consolidó, regulándose toda ella bajo un sólo documento de renegociación, aun y cuando el garante común en todos los contratos son los Estados Unidos Mexicanos como nación y el Banco de México en su carácter de banco central. Asimismo,

es importante señalar que el grupo de bancos acreedores se reserva, en todos los casos, la posibilidad de ejercer una acción directa contra el garante, incluso sin tener que vencer en un juicio previo ni de hacer exclusión de los bienes del obligado principal.

Los contratos de reestructuración de la deuda pública externa son 52; firmados los primeros el 26 de agosto de 1983 y los últimos el 13 de julio de 1984. Para no hacer interminable la enumeración de estos instrumentos, mencionaremos tan sólo algunos ejemplos representativos:

- Nafinsa como obligado principal; Estados Unidos Mexicanos como garante; Banco de México, como banco central; Chemical Bank de Nueva York como *servicing bank* y los bancos acreedores (agosto, 26-83). En los ejemplos siguientes sólo mencionaremos al obligado principal y al banco de servicio, el garante y el Banco de México interviene en todos los contratos.
- Pemex con Bank of America.
- Banco Nacional de Comercio Exterior con Bank of Montreal.
- Banobras con Dressner Bank International.
- Conasupo con International Mexican Bank Limited.
- Banco Mexicano Somex con Morgan Guarantee.
- Financiera Nacional Azucarera, S.A. (Finasa) con Chemical Bank.
- Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas con Bank of Montreal.
- Estufas y Refrigeradores Nacionales con Banque Nationale de París
- Celulosa del Pacífico con National Bank of Canada.
- Aeronaves de México (Aeroméxico) con Baker's Trust Company.
- Banco Internacional (S.N.C.) con Grand Caiman Brach Sociéte Générale.

Sin desconocer todas las demás causas que intervinieron en la decisión de atomizar los contratos, mencionaremos sólo una que por sí sola justifica tal decisión: si se consolidara en un sólo contrato el conjunto de la deuda externa del país, resultaría que muchos de sus bancos acreedores violarían las disposiciones legales que limitan su capacidad de otorgamiento de créditos a un sólo cliente. Es decir, si consideramos que un banco determinado sólo puede prestar a un mismo cliente, como máximo, el 5% de su capital pagado, entonces,

al hacer la reestructuración consolidando la deuda, se tendría que agrupar a dicho contrato lo prestado por separado a distintos propietarios, digamos por ejemplo, a Nafinsa, Banobras y Pemex, que finalmente todos están respaldados por el gobierno mexicano.

Al hacer por separado la reestructuración de las deudas de Nafinsa, Banobras y Pemex no se adicionan los montos de los créditos y por ende no se viola el sano principio de no prestarle a ningún cliente más del 5% del capital social del banco. Quizá si no se hubiese hecho uso de estos subterfugios jurídicos, los bancos prestamistas no se encontrarían en la actualidad en la penosa situación de que el incumplimiento de un país deudor puede hacer desaparecer a una gran parte, si no es que a la totalidad de su capital social contable.

Para simplificar el manejo de estos contratos de reestructuración y facilitar su comprensión por parte de los bancos acreedores y de sus respectivos abogados, su redacción es prácticamente idéntica, siendo sus diferencias básicas, tan sólo, las que se refieren a las personerías y a la cuantificación de las deudas.

Es por esto que al comentar el contrato de Banobras con Dressner Bank International estamos en realidad comentando todos los contratos de reestructuración. Los comentarios que se hacen a continuación tienen como único objetivo evidenciar las posibles áreas de conflicto entre el sistema legal utilizado en los contratos (derecho de los acreedores del tipo anglosajón) y el derecho vigente de los países deudores (derecho civil).

Una de las principales contradicciones existentes se da en la forma de determinar las tasas de interés. En primer lugar, la determinación de las tasas de interés se establece tomando como base tasas internacionales cuya característica principal es la de la variabilidad de la tasa base; son las llamadas tasas variables de interés.

La tasa flotante de interés, además de tener el inconveniente de ser incierta, tiene un problema adicional, que consiste en que pueden ser manipuladas por los distintos agentes financieros que aparecen, al mismo tiempo, como acreedores. Esta situación representa una novedad para nuestro derecho interno, ya que dichas tasas sólo se aplicaban a los préstamos internacionales y ahora, como hemos visto, se han adoptado como solución en nuestros propios mercados internos de crédito. Es decir, hemos transformado nuestros contratos de crédito con tasas fijas sobre el costo del dinero, en tasas que van a variar de acuerdo con las condiciones del mercado, durante la duración del crédito. Esto equivale a decir que una de las condiciones esenciales de todo contrato de préstamo, que es el precio de utilización del dinero, en lugar de repre-

sentar un costo cierto, se convertirá en un costo variable cuya finalidad es proteger el interés o la utilidad del prestamista. Esto contradice a la legislación mexicana, para la cual las fluctuaciones de la tasa flotante son sancionadas por las autoridades financieras, es decir, por un tercero y no por una de las partes de la relación crediticia.

De la lógica propia de este sistema de tasa de interés flotante aplicado a los créditos internacionales, se desprende que el prestamista no corre riesgo económico alguno, ya que el riesgo del capital prestado será cubierto siempre con los aumentos de las tasas flotantes para mantener un rendimiento constante independientemente de las variaciones del costo del dinero en el mercado. Es decir, la tensión obligacional del contrato de crédito, que se justifica en cualquier orden jurídico con el cobro de intereses, se elimina, ya que el prestamista verá multiplicada su inversión a una tasa determinada a precio fijo, mientras que el deudor verá aumentado, en términos reales, el precio de la utilización del dinero recibido.

Si esta variabilidad o "flotación" de intereses se hubiera limitado a una determinación por terceros de la tasa de interés, ya fuera por instituciones o por mecanismos preestablecidos, hubiera podido ser armonizada con nuestra regulación interna. Por otro lado, una parte importante de los incrementos en el costo de administración de los contratos, se dejó igualmente a la determinación de sólo una de las partes contratantes: los prestamistas. Esta situación es también totalmente contraria a nuestra legislación interna.*

Estos aumentos del costo de la deuda que no se reputan como intereses en el contrato, contravienen lo dispuesto por el artículo 361 del Código de Comercio, que establece textualmente: "Toda prestación pactada a favor del acreedor que conste precisamente por escrito se reputará interés."

También podemos mencionar como contrarias a nuestro derecho, las limitaciones temporales a la facultad de prepago, que prevén los contratos de reestructuración ** y que contravienen lo expresamente establecido en el artículo 2396 de nuestro Código Civil, que textualmente dice: "Si se ha convenido un interés más alto que el legal, el deudor, después de seis meses contados desde que se celebró el contrato puede reembolsar el capital, cualquiera que sea el plazo fijado para ello."

* Véase el artículo III del Contrato de Reestructuración del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., institución de banca múltiple, de fecha 29 de septiembre de 1983.

** Véase artículo IV, sección 4.03, del contrato de Reestructuración citado en la nota anterior.

Otras contradicciones que conviene señalar son las relativas a las declaraciones que ha hecho el obligado (en este caso el Estado mexicano) para comparecer como persona privada, renunciando a su carácter de ente público, así como su sometimiento expreso a jurisdicciones indeterminadas en forma general. Esto queda contenido en la sección 13.08-b, que establece específicamente que el obligado (BANOBRAS), el garante (Estados Unidos Mexicanos) y el Banco de México, se someten irrevocables, y en forma individual, a la jurisdicción en que esté establecida la oficina principal de cada banco acreedor en cualquier acción o procedimiento iniciado por dicho banco y que se relacione con ese contrato.

De la cláusula anterior se desprende claramente que los gobiernos prestatarios renuncian a su inmunidad soberana para someterse a las reglas acordadas en dichos contratos, como si se tratara de actos de comercio y no de actos estatales soberanos. Asimismo, los gobiernos aceptan someterse, como cualquier particular, a la legislación y a la jurisdicción extranjeras, lo cual pone en grave riesgo las decisiones soberanas de los países deudores. Ahora bien, es improbable que dicha cláusula surta efectos dadas las implicaciones políticas y diplomáticas que conlleva.

2. *Ámbito interno*

El problema de la deuda externa de los países latinoamericanos es complejo, pues implica mucho más que una "crisis de liquidez"; tiene repercusiones graves en lo relacionado a la situación del empleo, la innovación y dependencias tecnológicas, el ritmo de producción, el poder adquisitivo del salario de los trabajadores, la producción de alimentos, los fenómenos migratorios del campo a la ciudad, la restricción del gasto público y, en general, la creciente disminución de satisfactores sociales en materia de educación, salud, empleo y vivienda.

Cabe recordar aquí cuál es, o mejor dicho, cuál debería ser la función del crédito externo. Para que el crédito cumpla con sus objetivos, es necesario que se cubran ciertos requisitos, de entre los cuales destaca el de que su otorgamiento implique una transferencia neta de recursos de un país prestamista a un país prestatario; lo cual significa que los recursos financieros que recibe el país prestatario deben ser siempre superiores a los montos que debe remesar por el servicio de la deuda contratada.

La ley mexicana de deuda pública señala, además, otros requisitos derivados de una necesidad económica imperativa. Dichos requisitos

se dirijen a condicionar la autorización del crédito al financiamiento de proyectos que produzcan recursos suficientes para su amortización y la de las obligaciones que se asuman. Otro elemento a considerar para autorizar un crédito consiste en asegurar que la capacidad de pago de la entidad que lo solicita sea suficiente para cumplir con sus obligaciones.

El propósito de la ley es claro: asegurar que el crédito de que hace uso la nación, sirva para apoyar los proyectos de desarrollo del país, operando como un instrumento complementario del ahorro interno (utilizar el capital prestado para apoyar proyectos productivos que generen recursos suficientes para cubrir sus obligaciones), vigilando siempre que la capacidad de pago de la entidad prestataria no sea rebasada por el monto del crédito. Esto significa que se trata de utilizar el crédito racionalmente como instrumento de apoyo del desarrollo nacional evitando caer en el riesgo del sobreendeudamiento.

Estos lineamientos de política crediticia están recogidos en la exposición de motivos de la Ley General de Deuda Pública y reglamentados en su articulado. Es claro que estos propósitos no se consiguieron y que desgraciadamente se produjeron, justamente, los efectos contrarios.

Luego entonces, la cuestión que se plantea es la de inquirir cómo fue posible que, a pesar de la reglamentación que prevenía el riesgo de sobreendeudamiento y establecía mecanismos que lo evitaran, de todas maneras el país se endeudara muy por encima de su capacidad de pago y no sólo eso, sino que además no se advierten proyectos, empresas o actividades que se hayan beneficiado notablemente con los créditos contratados.

Es cierto que este fenómeno tiene importantes causas externas, de las que ya hemos comentado algunas de singular relevancia, pero también intervienen, sin duda, factores internos.

De conformidad con la legislación mexicana, la máxima autoridad en materia de finanzas públicas es el Congreso de la Unión, en su conjunto o a través de la Cámara de Diputados. En efecto, el Congreso por medio de la Ley Anual de Ingresos autoriza los recursos que por los distintos conceptos puede recaudar la Federación, incluidos los provenientes de créditos externos (artículo 73-VIII de la Constitución). Asimismo, la Cámara baja aprueba el presupuesto anual de gastos, que incluye, entre otras erogaciones, el pago de créditos. Finalmente, la propia Cámara revisa el balance financiero general de cada ejercicio fiscal, a través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (artículo 74-IV).

Sin embargo, la Ley de Deuda Pública sólo menciona la capacidad:

del Congreso para autorizar los montos del endeudamiento directo neto interno y externo y no para intervenir en lo referente a las condiciones de contratación de dichos créditos. De esta manera, es el Ejecutivo federal quien decide por sí mismo, sin que exista ningún otro mecanismo de control, las condiciones en las que comprometerá el crédito de la nación.

En la sección anterior señalábamos las condiciones en que estos créditos fueron contratados y cómo dichos convenios violan importantes disposiciones del orden jurídico interno, entre las que se encuentran, incluso, renunciias explícitas a la inmunidad soberana de que goza todo país libre, que es irrenunciable, inalienable e imprescriptible; a pesar de esto, a nivel internacional, dicha renuncia produce plenos efectos.

En consecuencia, se presenta como una necesidad inmediata el revisar las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública, en materia de requisitos de autorización de créditos públicos. Es imprescindible someter a la autorización del Poder Legislativo federal, además de los montos, las condiciones a las que se sujeta la nación al momento de contratar un crédito.

IV. SOBERANÍA Y CONTRATO DE DEUDA EXTERNA

Hemos presentado un breve análisis jurídico de los elementos esenciales de los contratos de deuda externa y hemos detectado en ellos, diversas regulaciones que contradicen el derecho interno en México.

De dicho análisis se desprende que los contratos son considerados como un libre acuerdo de voluntades, que produce los efectos de "ley" entre las partes y que, por lo tanto, en estricto sentido, se debe dar cabal cumplimiento a lo establecido, máxime cuando una de las partes ya cumplió con su obligación a saber, el otorgamiento de los créditos.

Pero en este caso, como en muchos otros, el derecho sirve como instrumento para legitimar la fuerza y el dominio de los poderosos sobre los débiles. De esta manera, el país prestamista fija, en los contratos, condiciones que dificultan el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el país deudor y que además hace inaceptable la ejecución forzosa del contrato.

Es por ello que asociamos el contrato de deuda pública a la cuestión de la soberanía de los pueblos endeudados, pues éstos, al aceptar tasas variables para el pago de intereses, permitieron que el monto neto de su deuda variara significativamente en cada movimiento de la tasa de interés, que actualmente fluctúa en alrededor de un 10%. Por otra parte, al contratar la deuda en dólares, quedan obligados a conseguir esta divisa

en el mercado internacional, y ya sabemos que su relación con la moneda nacional es altamente desfavorable.

Pero lo más grave es que al renegociar la deuda, los países deudores tienen que adaptar su política económica a la que "recomienda" el FMI, misma que generalmente no corresponde a sus necesidades, tradiciones y objetivos. De esta manera se ven obligados a relegar sus compromisos con la población, retirando su apoyo a sectores claves que tradicionalmente han operado con el apoyo del Estado.

Más adelante expondremos sucintamente las principales características de la política económica que, a través de "recomendaciones", impone el FMI a los países endeudados.

Es por esto que pensamos que por esta vía se está llevando a la práctica la vieja e indeseable doctrina Monroe, que pretende convertir a los países latinoamericanos en satélites de los Estados Unidos. Es esta la nueva cara del neocolonialismo, que pretende implantarse sin guerra, a través de la dominación y sojuzgamiento económico y, por extensión, político de América Latina.

La situación actual del mercado internacional hace que América Latina se encuentre atrapada por diversos mecanismos, como son: la caída inesperada y brutal de los precios de las materias primas, entre las que destaca el petróleo; las prácticas proteccionistas de los países industrializados, que producen el cierre de sus mercados a los productos del Tercer Mundo; la escasez del dinero, que lo ha encarecido notablemente y que conlleva aumentos en las tasas de interés y en el costo del servicio de la deuda externa, representan una carga insostenible para las economías endeudadas; la sobrevaluación del dólar aunada a la devaluación de las monedas de los países débiles, fomentan su sobreendeudamiento; por último, el predominio de los préstamos a corto plazo, sobre los de largo plazo, mismos que en su mayor parte son hechos por organismos privados, en detrimento de los públicos, que generalmente otorgan condiciones más favorables de pago. Estos fenómenos contribuyen a agudizar los problemas internos de desempleo, inflación, carestía de productos básicos, estancamiento de la actividad industrial y repliegue de la intervención del Estado en la economía.

Este último punto reviste especial importancia, dado que para la concepción del FMI las economías latinoamericanas deben seguir los esquemas liberales prevaletentes en los Estados Unidos, por lo que se debe contrarrestar vigorosamente la tendencia intervencionista de los países latinoamericanos, que se caracterizan por adoptar esquemas de economía mixta y no esquemas liberales antiintervencionistas.

En el caso de México, como en el de muchos otros países de la re-

gión, esta política implica un cambio jurídico sustancial, ya que el sistema de economía mixta representa una decisión política fundamental, consagrada constitucionalmente.

Sin embargo, las políticas del FMI, al oponerse a la intervención del Estado en la economía, condicionan la renegociación de la deuda latinoamericana al cambio de estrategia económica. La sumisión a los dictados de dicha institución internacional representa, en las actuales circunstancias, no sólo una violación al espíritu y a la letra de la constitución, sino también una renuncia consciente a la soberanía política y económica, de estos países.

En buena medida, estas razones han hecho que desde 1983, el Estado mexicano haya ido reduciendo gradualmente su participación directa en la actividad económica, poniendo en venta importantes empresas públicas, en un mercado carente de ahorro y sin los recursos necesarios para absorber dichas industrias, por lo que ha recurrido, de manera intensiva, a la inversión extranjera, contraviniendo así una importante y ya vieja tradición nacionalista, fundada en claros y catastróficos antecedentes históricos que mostraron, en su momento, los serios inconvenientes de recurrir masivamente a la inversión extranjera. Esto nos puede hacer pensar en una política económica neoporfirista, indeseable desde cualquier punto de vista.

Hay que recordar que la regulación de la inversión extranjera también ocupa un lugar fundamental en la determinación mexicana de su política económica. Justamente la historia de la inversión extranjera en México, hizo que el país la sometiera a una regulación estricta, que la limitara en cuanto a cuantía y campos de acción y que la subordinara a los objetivos y metas del desarrollo nacional. En esta materia es igualmente lamentable constatar, una vez más, que un cambio tan importante en la política económica nacional obedezca más a imposiciones externas que a una decisión soberana del pueblo de México.

Para comprender la relativa facilidad con que estos importantes cambios se han producido en la política económica del país, es preciso recordar que la situación financiera de México ha hecho crisis justamente en el periodo de la sucesión presidencial, que desgraciadamente produce un vacío de poder. Pensamos que esta situación ha sido aprovechada por nuestros acreedores para presionar tanto al presidente saliente como al entrante, con el fin de lograr que los intereses de los acreedores sean garantizados e imponer importantes condicionantes para la renegociación de la deuda, lo que aparentemente permitiría al nuevo presidente asumir la primer magistratura con un mayor margen de acción.

La disminución de la participación del Estado en la economía, en los

países que están en vías de desarrollo, se traduce necesariamente en un menor nivel en la satisfacción de necesidades sociales en áreas básicas como la asistencial, la educativa, de salud, alimenticia y de vivienda, satisfactores que en nuestro país no pueden proporcionar ni el sector privado, ni la inversión extranjera. Por otra parte, el Estado ha dejado de participar en sectores punta de la economía nacional, como en los casos de la industria automotriz y la hotelera.

Así, la aceptación de estos contratos no sólo implica el hecho formal de una pérdida de soberanía para los Estados afectados, sino también el hecho material de la reducción del nivel de vida y bienestar de sus pueblos.

V. VÍAS PARA LA SOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

Se ha repetido en múltiples ocasiones que la deuda externa de América Latina es técnicamente impagable. Esta afirmación se basa en que los países de la región no tienen recursos suficientes para amortizar el capital y cubrir los costos del servicio de la deuda. Los procesos de renegociación de los últimos 3 años demuestran que, en los términos en que ésta se ha concebido, no se resuelven los problemas. Por el contrario, los resultados hasta el momento han sido negativos: mayor pobreza para la población y mayor deuda para las naciones afectadas.

Con las tasas de interés prevalecientes y con las políticas de control que se han implantado sólo se ha logrado aplazar el problema, pero no solucionarlo. Permitir que siga creciendo la deuda externa tan sólo agudiza la situación de crisis, creando un círculo vicioso de endeudamiento progresivo.

Ante tal situación se han propuesto diversas soluciones, de entre las cuales la más radical consiste en negarse a pagar temporal o definitivamente las créditos contratados. En realidad, esta opción no nos parece viable por el momento, por lo que al analizar seriamente las vías de solución del problema de la deuda pública externa de los países latinoamericanos partimos del supuesto de que la deuda se tendrá que seguir pagando.

Debemos mencionar que se han presentado las siguientes propuestas:

1. *Propuesta del Fondo Monetario Internacional*

Como ya lo mencionamos en el apartado anterior, el FMI "recomienda", en términos generales, liberalizar las economías nacionales, devaluar la moneda, apoyar las exportaciones, abrir las puertas al mercado

internacional así como a la inversión extranjera; eliminar subsidios, reducir el gasto público, contener los salarios y eliminar el control de precios, entre otras medidas.²

La importancia de esta propuesta radica en el hecho de que los acreedores condicionan la renegociación de la deuda a la aceptación de las recomendaciones del FMI. A cambio, los acreedores aceptan diferir los plazos y otorgar nuevos créditos. Cabe señalar que las tasas de interés quedan flotantes y su monto lo determinan los movimientos del mercado.

La adopción de estas medidas implica relegar la política intervencionista del Estado, eliminar controles de precios, de importaciones y de exportaciones; contener el alza de los salarios, aumentar los precios de los servicios públicos y, con frecuencia, los niveles de recaudación fiscal; y, al devaluar la moneda, incrementar el monto de la deuda externa, traducida a moneda nacional.

Los efectos sociales y económicos de estas medidas producen inflación, carestía, recesión económica, desempleo y pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Es decir, se afecta gravemente a las clases trabajadoras, que son mayoritarias, se ejerce una presión importante sobre las clases medias y se profundizan las distancias entre ricos y pobres. Los riesgos de una alteración de la paz social se potencializan y los gobiernos nacionales se ven en la necesidad de realizar grandes esfuerzos por contener las crecientes demandas sociales, que generan una gran presión.

2. Propuesta de Alan García, presidente de la República del Perú

Perú, en ejercicio de su poder soberano, considerando los costos sociales y económicos que para el país representa el seguir las recomendaciones del FMI y de los acreedores, decidió fijar unilateralmente las condiciones del pago de su deuda.

Esta posición representa antes que nada una negativa a aceptar la solución institucional que la comunidad internacional (la de los países industrializados) promueve como la única respaldada por el derecho internacional. El presidente García consideró que era más importante proteger las posibilidades de desarrollo de su país y defender su autonomía económica y financiera, que acatar las normas de derecho internacional y someterse a las condiciones del FMI.

De esta manera, el presidente García comunicó a sus acreedores que fijaría las condiciones de pago de la deuda externa del Perú sin la in-

² *Idem*, pp. 60 y 55.

tervención del FMI y a partir de las posibilidades reales de pago del país. La propuesta peruana consiste en asignar una relación porcentual de los ingresos nacionales derivados de sus exportaciones al pago de obligaciones crediticias. El país pagaría su deuda con parte de las divisas que obtiene en el mercado internacional, asignando la mayor parte de éstas (aproximadamente el 70%) a apoyar el desarrollo de su economía. La definición de este criterio tiene como premisa fundamental considerar que el respeto a las posibilidades de desarrollo nacional es preferente a los derechos de los acreedores extranjeros.

Desde luego, hay que decir que esta postura del Perú no afecta gravemente los intereses de los acreedores ya que el monto de su deuda externa es relativamente poco significativo. En 1983 su deuda externa total ascendía a 10 mil 600 millones de dólares, mientras que el total de América Latina era de 310 mil 200 millones de dólares.³ Cabe hacer notar que Argentina recientemente ha adoptado principios similares, y que su deuda cuadruplica la del Perú

3. *El Plan Baker*

Por su parte, el gobierno norteamericano ha presentado una propuesta con la que pretende ayudar a los gobiernos latinoamericanos a resolver sus problemas financieros. Esta propuesta fue elaborada por el secretario del Tesoro Federal, James Baker.

Visto de una manera simplista podemos decir que el Plan Baker representa la aportación de un nuevo flujo de créditos para permitir que los países de la región puedan hacer frente, de inmediato, a sus compromisos. Sin embargo, el Plan Baker no supone una disminución de las altas tasas de interés, ni un diferimiento de los plazos, pero sí un acatamiento formal de la política económica promovida por el FMI.

El Plan Baker podría efectivamente resolver, en lo inmediato, la crisis de liquidez de los países latinoamericanos, pero no implica aligerar la carga de la deuda, sino todo lo contrario. A la larga, los países deudores verían aumentada su deuda externa, debido al mantenimiento de las altas tasas de interés y a la contratación de nuevos créditos. El Plan Baker representa el otorgamiento de nuevos créditos para pagar los ya vencidos con recursos que ni siquiera alcanzarían para reanimar las economías nacionales.

Por estas razones, hasta el momento, ningún país latinoamericano ha aceptado el Plan Baker, aunque el gobierno de los Estados Unidos

³ Tomado de CEPAL, *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa*, febrero de 1984, cuadro 6.

no ha dejado de promoverlo, considerándolo como la única opción aceptable para enfrentar el problema de la deuda externa latinoamericana.

4. *Club de Deudores*

En 1985, diversas personalidades latinoamericanas promovieron la constitución de un "Club de Deudores" que comprendiera a los principales países de la región y cuya finalidad sería presentar un frente común a los acreedores. Esta posición de fuerza les permitiría ampliar la capacidad de negociación y de participación eficaz en la determinación de las condiciones del pago de la deuda a los gobiernos involucrados.

De esta manera se aseguraría un trato uniforme a toda la deuda de la región y los países deudores podrían defender el respeto de un mínimo de condiciones que estimaran indispensables para mantener su soberanía, por lo menos en lo que concierne a la determinación de sus políticas económicas y sociales.

Es obvio que esta opción está considerada por los acreedores como una fuerte amenaza para sus intereses, pues conduce a una reducción importante de su poder de negociación. A los acreedores les conviene más negociar bilateralmente con cada país deudor, pues de esta forma pueden imponer, con mayor facilidad, sus condiciones.

Por otro lado, de crearse este "Club de Deudores", se producirían fuertes tensiones internacionales, que podrían llegar incluso a un enfrentamiento claro y directo entre ambas partes. Sería muy difícil negociar bajo estas condiciones y la situación se resolvería, a lo largo, conforme se diera la correlación de fuerzas entre una y otra parte. Los riesgos de una alteración de la paz continental serían demasiado altos y las consecuencias imprevisibles. Por todo ello, no creemos que por el momento ésta sea una solución viable, a pesar de que promete representar una garantía efectiva para los intereses de los países endeudados.

5. *La propuesta del presidente mexicano, Miguel de la Madrid*

El 21 de febrero pasado el presidente mexicano, Miguel de la Madrid, aceptó públicamente la encrucijada a la que se enfrenta la economía de su país, al agravarse tanto la situación interna del mismo como las condiciones del mercado internacional en el que éste participa, a través de sus exportaciones.

Por una parte, los efectos de los sismos de septiembre de 1985 exigieron una atención inmediata y una canalización considerable de recursos que, obviamente, no estaban previstos para una afectación de esta naturaleza.

Más aún, las labores de reconstrucción de la ciudad de México llevarán varios años y requerirán de una suma importante de recursos financieros, que dejaran de ser productivos para el desarrollo del país.

Asimismo, las posibilidades de exigir un sacrificio adicional a la población son cada vez más reducidas, por lo que se hace imprescindible atender una serie de necesidades sociales, que ya se presentan como inaplazables y que, evidentemente, tienen un alto costo. Además, el precio internacional del petróleo se ha desplomado a niveles imprevistos, lo cual ha reducido considerablemente la entrada de divisas por este concepto.

Dadas todas estas circunstancias, México no podrá cumplir con sus compromisos derivados de la deuda externa, ni aun redoblando esfuerzos al interior del país, en los más variados renglones.

De esta manera, el espectro de posibilidades del país se ha reducido angustiosamente, por lo que el presidente De la Madrid lanzó un llamado a la comunidad internacional (con especial énfasis a los acreedores) para que se tome conciencia de esta situación y se colabore a resolver el problema de la deuda externa en México.

Para el presidente De la Madrid esta solución deberá respetar la soberanía nacional, en lo político y en lo económico. De conformidad con este principio, las condiciones de pago de la deuda no deberán frenar el desarrollo, por lo que el monto a pagar deberá considerar la capacidad financiera real del país. Este postulado parece axiomático: la nación no pagará más de lo que puede.

En el fondo de este mensaje existe una postura similar a la del Perú; subordinar el pago de la deuda a los ingresos por exportaciones que reciba el país, reservando el resto al apoyo del desarrollo nacional.

Cabe señalar que, en general, los países latinoamericanos aceptaron y cumplieron con las condiciones del FMI hasta donde sus economías y pueblos lo permitieron. Ir más allá sería suicida. En consecuencia, se ha hecho evidente la necesidad de garantizar un mínimo de desarrollo y de crecimiento económico para producir recursos que se puedan destinar al pago de la deuda externa. De esta manera, el crecimiento económico de los países endeudados se presenta como premisa fundamental, para el pago de la deuda.

Desde luego que en un sentido estrictamente jurídico, los países endeudados están obligados fatalmente a pagar, independientemente de cualquier tipo de consideración. Pero también es claro que los contratos de deuda no se ejecutarán con tal estrechez de criterio, pues de ser así se producirían grandes conflictos intergubernamentales y además no se resolvería el problema.

Queda claro entonces que el derecho positivo no ofrece una solución viable al problema del sobreendeudamiento de los países latinoamericanos. Será necesario pues, crear una nueva normatividad específica que pueda solucionar el caso y, de probar su eficacia, hacerse extensiva, posteriormente, a casos similares.

VI. CONCLUSIONES

— Del análisis del comportamiento de la economía internacional se deduce que el fenómeno de sobreendeudamiento de los países en vías de desarrollo es un hecho imputable tanto a acreedores como a deudores. En este sentido podemos hablar de una corresponsabilidad internacional en la configuración de este proceso.

— Por lo que se refiere a los instrumentos jurídicos que regulan la contratación de la deuda y su reestructuración, queda demostrado que se impone la normatividad propia de los países acreedores, lo cual implica el sometimiento de los deudores a la legislación interna de estos últimos, así como a la jurisdicción de sus tribunales.

— La hegemonía jurídica de los países acreedores provoca constantes choques entre los órdenes jurídicos de estos países con los de los deudores; esto trae como consecuencia el debilitamiento progresivo y el deterioro de los segundos, lo cual puede contribuir, en forma muy difícil de cuantificar, a un deterioro de la paz interna. Es claro que la imposición de derechos extranjeros produce inseguridad jurídica y favorece que los conflictos sociales se resuelvan por vías de hecho y no de derecho.

— Por lo que se refiere a las vías de solución de la deuda externa cabe hacer las siguientes reflexiones:

a) Las normas jurídicas vigentes demostraron su incapacidad para resolver el problema. La necesidad de encontrar nuevas vías institucionales de solución se impone.

b) De entre estas nuevas soluciones que se han propuesto para resolver este problema, y después de 3 años de haberse observado la política propuesta por el FMI, se infiere la incapacidad de esta política para resolver el problema. América Latina está más endeudada hoy que hace 3 años y con una menor capacidad de respuesta que en ese entonces.

c) Si se llegara a generalizar la implantación unilateral de soluciones, por parte de los países endeudados, se afectarían gravemente los intereses de los acreedores y con ello se pondrían en riesgo las relaciones diplomáticas y la armonía internacional.

d) En consecuencia, se hace imprescindible que los acreedores y los deudores encuentren una nueva y eficaz solución a sus relaciones crediticias, equilibrando los intereses de ambas partes. En este sentido se deberá tener presente que para pagar, los países endeudados deberán desarrollarse para generar la riqueza necesaria para hacer frente a sus compromisos.

La contrapartida de la paz no es solamente la guerra. Tradicionalmente se ha recurrido a esta vía para someter y explotar a los pueblos más débiles. La guerra hoy se hace además con una nueva arma, la dominación y el sojuzgamiento de los países más débiles, a través del instrumento financiero, que finalmente legitima la explotación de los países pobres en favor de los ricos. Por ello, podemos decir que el problema de la deuda externa es la puerta de entrada a la guerra económica y por lo tanto representa un grave atentado contra la paz.