

## CAPÍTULO I DEUDA EXTERNA

I. Concepto .....	21
II. Causas y orígenes de la deuda latinoamericana .....	25
III. Propuestas de solución y de repudio .....	33
1. Deuda imperial mexicana .....	36
2. Deuda externa de los estados del sur de Estados Unidos de América .....	39
3. Deuda imperial rusa .....	42
IV. Cobro no compulsivo de la deuda .....	45

## CAPÍTULO I DEUDA EXTERNA

### I. CONCEPTO

En general, por deuda externa de un país se entienden las obligaciones financieras de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, contraídas con organismos internacionales, instituciones o particulares extranjeros.

La deuda externa se ha clasificado de diversas maneras. Eduardo A. Zalduendo, la presenta de la forma siguiente:

#### 1. Deuda externa pública (de una persona de derecho público internacional)

##### 1. Con personas extranjeras de derecho público internacional (relación jurídica internacional).

a) Por tratados (incluida la sucesión de estados) o consecuencia de ellos.

b) Obligaciones “sin convención”

##### 2. Con personas extranjeras de derecho privado.

a) Empréstitos públicos colocados en el mercado

b) Préstamos bancarios sindicados

c) Préstamos comerciales o de proveedores.

#### 2. Deuda privada externa (de una persona física o jurídica)

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, más conocido como Banco Mundial (BM), clasifica la deuda externa de esta manera:

a) Deuda pública externa: obligación de un deudor público, incluido el gobierno nacional, una subdivisión política, una agencia de cualquiera de ellos, y de cuerpos públicos autónomos; b) Deuda privada externa con garantía pública: obligaciones de un deudor privado cuyo repago está garantizado por una entidad pública, y c) deuda privada externa no garantizada: obligaciones de un deudor privado que no están garantizadas.<sup>36</sup>

Entre los sujetos que pueden tener el carácter de acreedores de esta clase de deuda, podemos citar, a manera de ejemplo, los organismos internacionales, el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Financiera Internacional; los organismos públicos de estados extranjeros, como el *Export-Import Bank (EXIMBANK)* de los Estados Unidos de América; los bancos comerciales extranjeros, y los particulares, cuya actividad no es de tipo financiero o crediticio, como son los proveedores de maquinaria, tecnología y materias primas.

De acuerdo con la nacionalidad del acreedor, se habla de deuda externa e interna. En la primera, a diferencia de la segunda, los acreedores son extranjeros u organismos internacionales.

En Latinoamérica, han cambiado los acreedores<sup>37</sup> y el interés de los préstamos. A principios de los setenta, organismos multinacionales como el Banco Mundial y el BID eran los principales acreedores; posteriormente fueron reemplazados por la banca privada: *Citibank*, *Bank of America*, etc. quienes, a diferencia de los anteriores, han determinado los intereses de sus préstamos a la tasa de interés del mercado (*libor* —la del mercado de Londres—; o *prime rate* —la del mercado de Nueva York—, más algún punto), lo cual crea una gran incertidumbre acerca de lo que deberá pagarse cada año por intereses, aun cuando el capital debido no aumente.

Cada vez que sube un punto el tipo de interés de la deuda externa de América Latina, regulado arbitrariamente por los banqueros de Londres o Nueva York, ésta debe pagar, aproximadamente, 4.000 millones de dólares más, sin recibir nada en compensación económica. Según el economista Abraham Guillén, el incremento en 1.000 millones de deuda adicional, por concepto de intereses elevados, obliga a los países latinoamericanos a exportar

<sup>36</sup> Zalduendo, Eduardo A., *La deuda externa. Aspectos económicos, jurídicos, diplomáticos y políticos con motivo de suspensiones de pagos, moratorias y repudios*, Buenos Aires, Depalma, 1988, p. 2, notas 2 y 3.

<sup>37</sup> Villagrán Kramer, Francisco, "Aspectos legales de la deuda externa latinoamericana", Comité Jurídico Interamericano, *XVI Curso de Derecho Internacional*, 1989, Washington, D.C., 1989, p. 114 y ss.

gratuitamente, para su pago, de 4.2 a 4.6 millones de toneladas más de materias primas mineras, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y, actualmente, debido a la baja de sus precios, gas y petróleo.<sup>38</sup>

En 1980, por ejemplo, en miles de millones de dólares, la deuda externa latinoamericana era de 230.4 y se pagaron 17.9 por concepto de utilidades e intereses. En 1986, la deuda era de 382.1 y se cancelaron 30.7. Los intereses aumentaron y la deuda también, pero lo más grave fue que, desde 1982 "... la suma de los ingresos de capitales, préstamos e inversiones en América Latina, son menores a los pagos que por utilidades e intereses, efectuó la región".<sup>39</sup>

Marc Rímez observa que los cambios estructurales en la deuda externa acumulada —mayor participación de los bancos, plazos más cortos, tasas de interés más altas y variables—, trajeron consigo un deterioro del coeficiente de *roll-over* (prórroga) o, en otras palabras, una progresiva autonomización financiera de la deuda. Se requerirán montos cada vez mayores sólo para cubrir el servicio de la deuda, mientras la disponibilidad de financiamiento neto disminuirá en términos relativos.<sup>40</sup>

Los deudores pueden ser los estados, sus organismos, sus empresas, las sociedades mercantiles e, incluso, personas físicas.

La deuda externa se ha clasificado en pública y privada, según la calidad del deudor. Se denomina pública al "conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central —recuérdese la clasificación del BM, transcrita anteriormente— con respecto a otro gobierno, a empresas o individuos de otros países, e instituciones internacionales (públicas o privadas)".<sup>41</sup>

La deuda pública puede surgir de actos legislativos de un estado, de tratados o del otorgamiento de un crédito o de formas de empréstito.<sup>42</sup> Cabría mencionar las obligaciones "sin convención" —a que se refiere A. Zalduendo—, las cuales se originan por gestión de negocios, delitos y cuasidelitos, etc., y que son de relativamente menor cuantía pero que, sin embargo, han dado lugar a serios incidentes internacionales.

<sup>38</sup> Guillén, Abraham, "Deuda externa y desarrollo. El saqueo financiero de América Latina", *Le monde diplomatique*, año 4, núm 32, septiembre-octubre de 1989, Buenos Aires, p. 26.

<sup>39</sup> Rodríguez, Juan Manuel, *Deuda externa*, Montevideo, CIEDUR, s/f, p. 15.

<sup>40</sup> Rímez, Marc, "La crisis de la deuda externa latinoamericana: antecedentes y propuestas", *Economía de América Latina*, núm 17, México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económica, A.C., 1988, p. 107.

<sup>41</sup> Heller, W., *Diccionario de economía política*, Buenos Aires, Labor, 1965, p. 150.

<sup>42</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, D-H, México, D.F., Porrúa, 1987, p. 1128.

**Las deudas privadas corresponden a personas naturales o jurídicas que ostentan tal calidad, y que pueden gozar o no de garantía pública.**

**Las operaciones de las cuales deriva la deuda externa pueden ser, por tanto, de muy diversa índole, por ejemplo:**

1. Los préstamos del Banco Mundial otorgados a los estados miembros, los cuales suelen considerarse como acuerdos internacionales regidos por las reglas y prácticas desarrolladas por dicha institución y los estados, y no por el derecho internacional público relativo a tratados ni por el derecho interno de los estados.

2. Los préstamos de la Corporación Financiera Internacional que, generalmente, son contratos con sociedades privadas, y pueden ser de muy diversa naturaleza, tales como contratos de préstamo, de sociedad o de suscripción o adquisición de acciones o de partes sociales.

3. Los préstamos de organismos oficiales extranjeros a organismos oficiales de un estado. En algunos casos podrían ser acuerdos regidos por el derecho internacional y, en otros, podrían ser contratos regidos por el derecho interno del estado.

4. Los préstamos de la banca privada son contratos privados, los cuales plantean problemas muy delicados de derecho internacional privado, sobre todo cuando se trata de préstamos sindicados que agrupan a una gran cantidad de bancos, casos en los cuales generalmente se pacta como derecho aplicable el de alguno de los grandes centros financieros, como Londres o Nueva York.<sup>43</sup>

En la práctica, estas operaciones pueden interrelacionarse. Así, en los contratos entre la banca privada y sociedades mercantiles privadas, es común pactar que el acreedor podrá exigir el pago anticipado del crédito, si el estado de la cual es nacional la sociedad deudora no está en buenos términos con el Fondo Monetario Internacional.

Un ejemplo es la última moratoria declarada por México en 1982,<sup>44</sup> durante la cual la banca privada extranjera suspendió todo

<sup>43</sup> Vázquez Pando, Fernando Alejandro, "En torno al problema de la deuda externa", *El Foro*, octava época, t. I, núm 4, México, 1988, pp. 13 y 14, cit. en Ortiz Ahlf, Loretta, "La moratoria de la deuda en el derecho internacional público", *Cuadernos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Año V, núm 13, enero-abril de 1990, p. 100.

<sup>44</sup> México declaró que no podía continuar sirviendo su deuda por agotamiento de sus reservas internacionales: "el saldo en promedio de sus reservas en 1981 era de 4074 millones de dólares, mientras que el saldo promedio en 1982 fue de sólo 834 millones... Su deuda de casi 90.000 millones de dólares generaba pagos por intereses de más de 12.000 millones de dólares anuales, equivalentes al promedio anual de las exportaciones totales de bienes y servicios del país entre 1978 y 1981", cfr Guajardo Cantú, Gerardo *et al.*, ob. cit., p. 7.

crédito y exigió el pago anticipado de la deuda contraída. Esta situación mejoró con la reanudación de conversaciones con el Fondo Monetario Internacional.

Para efectos del presente análisis, tendremos en cuenta la deuda externa pública, que es la única cuya falta de pago puede originar la responsabilidad internacional del estado.

## II. CAUSAS Y ORÍGENES DE LA DEUDA LATINOAMERICANA

Si bien no se hará un análisis detallado de las causas que condujeron a los estados latinoamericanos a la deuda externa actual, se deben precisar los motivos más importantes que tuvieron para contraerla y determinar las razones principales de la crisis en que se encuentran, pues ello será determinante para las conclusiones de nuestro estudio.

Cabe advertir, ante todo, que endeudarse no es perjudicial en sí mismo para los estados y las empresas, pues resulta normal y necesario para realizar, por ejemplo, proyectos de desarrollo, que de otra forma sería imposible efectuar.

No obstante, al respecto existen dos modelos teóricos en conflicto. De acuerdo con Michel Bouchet, el primero, que es común a los enfoques bancario, tradicional y funcionalista, define a la deuda externa como un elemento natural del desarrollo económico de cualquier entidad pública o privada y, en condiciones específicas, como un estímulo para alcanzar los objetivos de desarrollo a largo plazo. El segundo, que constituye la base de los análisis, tanto marxista como dependiente, considera que la deuda ocasiona serias distorsiones dentro de la estrategia del desarrollo con consecuencias sobre las estructuras sociales y políticas.<sup>45</sup>

Ahora bien, Stephany Griffith-Jones y Osvaldo Sunkel, en su estudio sobre la crisis de la deuda y del desarrollo en Latinoamérica, observan, con razón, que el hecho de que dicha crisis haya afectado prácticamente a todos los países de América Latina, a comienzos de la década de los ochenta, indica que hay elementos, determinados desde el exterior, que desempeñaron un papel preponderante en la precipitación de esas crisis, lo cual les hace precisar lo siguiente:

Los factores externos que contribuyeron a las crisis latinoamericanas están vinculados a la gravedad de la recesión que tuvo lugar en los países industriales entre 1980 y 1982, a la combinación de políticas aplicadas por los go-

<sup>45</sup> Bouchet, Michel Henri, ob. cit., p. 282 y ss.

biernos de esos países para conseguir la desinflación, y a las características propias del sistema de intermediación financiera internacional. De manera que, mientras los trastornos transmitidos por los países industriales a los países en desarrollo tuvieron su origen en las posturas políticas de los primeros, esta transmisión se amplió muchísimo, debido a ciertas características esenciales del sistema de intercambio, especialmente del financiero.<sup>46</sup>

Entre los factores que “amplificaron el impacto de la recesión así provocada en los países en desarrollo”, los mismos autores mencionan los siguientes: 1. el valor de las exportaciones de los productos básicos cayó abruptamente, y la baja en los precios estuvo acompañada de alzas proporcionalmente menores o bajas en el volumen; 2. la gran escalada de las tasas de interés, que aumentaron tremadamente el costo de la deuda acumulada en los países; 3. la enorme disminución de los préstamos bancarios para ellos, precisamente porque los banqueros consideraron que había un mayor riesgo en los préstamos a esos países debido al rápido deterioro de los saldos de sus cuentas corrientes y 4. el alza en la tasa de cambio del dólar, que aumentó el costo efectivo de los pagos de intereses y de amortización de la deuda externa para la mayoría de los países.<sup>47</sup>

A conclusiones similares llega Antonio Fernández Tomás, siguiendo a Mariano Rubio<sup>48</sup> y a A. Lasso de la Vega,<sup>49</sup> pues afirma:

Durante una primera etapa, aproximadamente entre 1973 y 1980, los tipos de interés se mantuvieron, y como los precios de las materias primas mantuvieron una tendencia alcista, la proporción entre la deuda exterior de estos países y sus ingresos por exportaciones se mantuvo equilibrada. Por el contrario, cuando a comienzos de la década de los ochenta se elevan bruscamente los tipos de interés, la deuda se dispara y resiste todos los esfuerzos de ajuste posteriormente efectuados.

Ante ello, cabría preguntarse a qué se debió esa elevación repentina de los tipos de interés de la banca privada. La respuesta parece estar en función de las políticas económicas llevadas a cabo en los países industrializa-

<sup>46</sup> Griffith-Jones, Stephany y Sunkel, Osvaldo, ob. cit., p. 135. Para el FMI, la distinción entre causas internas y externas es irrelevante, distinguiendo, en cambio, entre causas temporales y permanentes; cfr Instituto de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas, *La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa*, Buenos Aires, GEL, 1985, p. 231.

<sup>47</sup> Griffith-Jones, Stephany y Sunkel, Osvaldo, ob. cit., p. 136 y ss.

<sup>48</sup> Rubio, Mariano, “El problema de la deuda exterior latinoamericana”, *Política Exterior*, Madrid, núm. 10, 1989, pp. 58-73.

<sup>49</sup> Lasso de la Vega, A., “El endeudamiento exterior de Iberoamérica”, *ABC*, Madrid, 29 de julio de 1985.

dos —sobre todo en los Estados Unidos de América— a principios de la década. Los esfuerzos de la administración Reagan para reducir la inflación a través de políticas monetaristas, provocaron la subida del dólar en los mercados de cambios y fuertes subidas de los tipos de interés de los créditos y préstamos.

Al mismo tiempo, se produjo una fuerte recesión en la producción de Estados Unidos y del resto de los países occidentales que les hizo reducir la demanda de materias primas. Ante el exceso de oferta de éstas, sus precios empezaron a bajar, y, por tanto, a disminuir los ingresos por exportaciones de los países productores. La disminución de ingresos, unida al aumento de los pagos correspondientes a los intereses de la deuda, provocaron la crisis de liquidez que posteriormente se ha revelado como algo más grave que una mera crisis de pagos, pues estamos ante una auténtica crisis estructural.<sup>50</sup>

Marc Rímez corrobora sustancialmente los anteriores análisis, al considerar, por lo menos, tres campos en los cuales la carga del ajuste se vió reforzada por tendencias contrarias a nivel internacional, o sea, de manera exógena. En el ámbito comercial, se frustraron los esfuerzos de los países latinoamericanos por exportar a cualquier costo, debido al deterioro de la relación de precios de intercambio; en particular, por la caída de las cotizaciones de sus principales productos de exportación. Asimismo, el esfuerzo exportador de la región enfrentó prácticas crecientes de neoprotecciónismo, dirigidas selectivamente hacia las importaciones procedentes de los países en desarrollo.

Enseguida, Rímez agrega:

Nótese que en esa sencilla contradicción radica la imposibilidad de pagar, o de cobrar, no sólo la deuda sino inclusive los intereses relacionados con la misma en ausencia de movimientos de capitales compensatorios.

Los altos niveles de las tasas de interés internacionales, tanto nominales como reales, incluso después de los álgidos años 1979-1982, han significado un costo supletorio para los países deudores, que canceló los efectos de las pequeñas reducciones, *spreads*,<sup>51</sup> y otras comisiones que consiguieron a partir de la segunda ronda de negociaciones.

50 Fernández Tomás, Antonio, "Deuda externa, nuevo orden económico y ordenamiento jurídico internacional", *Cursos de derecho internacional de Vitoria Gasteiz, 1989*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1990, p. 134.

51 "Margen (*spread*): la diferencia entre el costo del dinero para el acreedor y la tasa de interés vigente de un préstamo, pagada por el deudor", cfr Roddick, Jacqueline, ob. cit., p. 218 y ss y Guajardo Cantú, Gerardo *et al.*, ob. cit., p. 17.

Finalmente, el comportamiento altamente procíclico de la banca internacional ha significado un corte brusco en los aportes de dinero fresco (*new money*), que no pudo ser compensado por los “préstamos involuntarios” ni por los escasos recursos de los organismos multilaterales, encargados de supervisar la buena ejecución de las políticas de ajuste y la puntualidad de los deudores en el pago de sus compromisos financieros.<sup>52</sup>

Al profundizar en el análisis de la crisis económica latinoamericana, A. Guillén indica que el estudio “La Integración Latinoamericana del Instituto Schiller”, señala que, de 1977 a 1985, América Latina habría perdido por sobrecargo de intereses de su deuda externa 110.000 millones de dólares, 95.800 millones por los términos de intercambio desfavorables —pues exporta barato e importa caro—, y 89.500 millones de dólares por fuga de capitales al extranjero, principalmente a Estados Unidos de América, huyendo de la inflación de las monedas nacionales o especulando con las repetidas devaluaciones sistemáticas de ellas. He aquí, concluye A. Guillén, tres grandes males económicos y financieros de América Latina, donde, de acuerdo con esos hechos, se ha producido un saqueo de oro y divisas de los bancos centrales, yendo ese flujo de capitales, no a promover el desarrollo económico y tecnológico y la plena ocupación laboral en los países latinoamericanos, sino a las arcas de los bancos centrales norteamericanos, japoneses y euro-occidentales.<sup>53</sup>

Celso Furtado coincide con los anteriores tratadistas en señalar, tanto la gravedad de la deuda externa como sus principales causas y consecuencias, al comentar:

El endeudamiento catastrófico de los países del Tercer Mundo es, ciertamente, el aspecto más dramático de los desajustes de la economía internacional, manifestados a partir de los años setenta. Sin la superabundancia de liquidez internacional, sin el ansia de los bancos comerciales de sacar provecho de ella y sin el empeño de los países industrializados importadores de petróleo de aumentar sus exportaciones, no se habría formado el engranaje infernal que produjo ese endeudamiento. Las presiones inflacionarias y las acciones defensivas que produjeron las brutales elevaciones de las tasas de interés en los Estados Unidos, a finales de la década de 1970, profundizaron

<sup>52</sup> Rimez, Marc, ob. cit., p. 109 y ss. Se entiende por préstamos involuntarios, “aquellos que se otorgan en condiciones especiales, extramercado, casi siempre cuando los deudores no pueden cubrir sus antiguos adeudos a menos que dispusieran de nuevos créditos”, cfr Guajardo Cantú, Gerardo *et al.*, ob. cit., p. 27.

<sup>53</sup> Guillén, Abraham, ob. cit., p. 26.

el proceso. Las consecuencias están ahí: países pobres transformados en exportadores de recursos reales para los ricos, fuerte baja en las tasas de inversión real en las naciones endeudadas y reducción sustancial de las importaciones de las mismas naciones con efectos negativos en los países acreedores. *Esta situación, si se la deja a las fuerzas del mercado, no puede sino agravarse, en detrimento de todos* (Subrayamos).<sup>54</sup>

En este mismo orden de ideas, Alfredo Eric Calcagno destaca el hecho de que la deuda externa de los países subdesarrollados obedece a una política del sistema monetario internacional más que a las demandas autónomas de los países necesitados, por cuanto la banca internacional tuvo una gran urgencia en "...reciclar la avalancha de petrodólares depositados por los países exportadores de petróleo, en espera de una utilización más productiva". Y añade:

Era la época en que los bancos presionaban a los países subdesarrollados para que se endeudaran, al margen de las medidas de seguridad usuales. Obtuvieron así enormes ganancias, aunque el reintegro del capital de los depositantes fuera cada vez más improbable; para conservar esa posibilidad, en una etapa posterior, consiguieron que el estado garantizara las deudas privadas. Además, los empresarios industriales de los países desarrollados, sometidos a la fuerte crisis que los afectó, presionaron para que se concretara esa política crediticia; de tal modo, los países subdesarrollados podrían financiar sus compras de equipos industriales, de armas y de bienes de consumo.<sup>55</sup>

M. Bouchet se pregunta por qué los bancos comerciales prestaron a los países en desarrollo, y da la respuesta siguiente:

Los motivos por los cuales los bancos internacionales otorgaron préstamos a entes soberanos se enmarcan dentro de tres fases: en la primera de ellas —entre 1973 y 1979—, los bancos buscaban utilidades en un entorno altamente competitivo. Desde 1980 hasta 1986, la solidaridad forzosa con los países deudores ha sido el principal factor para el otorgamiento de préstamos. Los bancos han tenido que suministrar nuevos fondos para proteger sus inversiones originales. En términos más simples, los bancos prestan porque habían prestado antes. Desde 1987, un conjunto de presiones competitivas y reglamentarias conducen a la banca internacional a reducir sus activos y aumentar sus reservas y su capital.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Furtado, Celso, *Economía mundial. Transformación y crisis*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990, p. 29.

<sup>55</sup> Calcagno, Alfredo Eric, *La perversa deuda*, Buenos Aires, Edit. Legasa, 1986, p. 44.

<sup>56</sup> Bouchet, Michel Henri, ob. cit., p. 72.

En cuanto a la presión ejercida por los bancos y organismos internacionales para que los gobiernos garantizaran la deuda privada, cabe citar, como ejemplos, lo ocurrido en México, Argentina y Colombia.

El primer estado, México, según el acuerdo del 3 de marzo de 1983, dentro del esquema de reestructuración de su deuda externa, se comprometió, dice Gómez Cuevas, a "...soportar al sector privado en el vencimiento de su deuda externa", al igual que a incluir dentro de ella los empréstitos contraídos por las empresas del sector público, junto con la "falta de liquidez en dólares de los bancos". En Argentina sucedió lo mismo.<sup>57</sup>

Colombia sufrió una situación aún más delicada y grave. Aunque no se encontraba en una crisis de pagos que condujera inmediatamente a una renegociación de la deuda externa pública, ello no fue obstáculo para que "...recibiera un tratamiento de la banca comercial similar al otorgado a otros países, ni que tuviera que adoptar el mismo paquete ortodoxo de medidas de política económica recomendado por el FMI y por el BM a todos los países del área. En efecto, los bancos condicionaron la concesión de nuevos créditos al reconocimiento de deudas de los bancos no registradas oficialmente, a la extensión de garantías de hecho a la deuda privada de las grandes empresas y a la adopción de un programa de ajuste vigilado por el Fondo Monetario".<sup>58</sup>

Gonzalo Biggs, en la investigación que adelantó en el Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, llega a conclusiones similares a las expuestas anteriormente, al afirmar:

El cambio en las políticas de financiamiento externo de los países industrializados fue justificado en la necesidad de reciclar, a través de la banca comercial, el exceso de liquidez que aflujo a los mercados financieros durante las consecutivas crisis del petróleo en los años setenta. Un componente esencial de este reciclaje, que de no haber ocurrido hubiera originado una depresión mundial, fueron los países en desarrollo, en particular los de América Latina, que debieron absorber dicho exceso de liquidez. Consecuentemente, a través de diversos mecanismos, durante el período 1974-1982, los gobiernos de los países industrializados promovieron el fácil y rápido acceso de los países de la región a estas fuentes masivas de crédito internacional. Esta política fue complementada...con una liberación de los

57 Gómez Cuevas, Efraín, *Moratoria: sus bases jurídicas se encuentran en el plan Brady*, inédito, p. 5.

58 Ocampo, José Antonio y Lora, Eduardo, *Colombia y la deuda externa. De la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochenta*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1989, p. 126.

requisitos aplicables al otorgamiento de los préstamos externos de la banca comercial.<sup>59</sup>

Y fue tan evidente y grave la falta de restricciones a los préstamos externos de la banca estadounidense, que, por ejemplo, la Comisión Bancaria de la Cámara del Congreso de los Estados Unidos, afirmó:

Las deficiencias en la supervisión que llevaron al aumento de la deuda externa de los bancos norteamericanos son atribuibles a fallas en la supervisión y fiscalización que le correspondían al Fondo de la Reserva Federal, al Contralor de la Moneda y a la Corporación Federal de Seguros de Depósitos.<sup>60</sup>

Biggs constata lo anterior con las siguientes conclusiones que deseamos suscribir, por cuanto corroboran la realidad:

En este proceso, los países de América Latina tuvieron un rol eminentemente pasivo, pero no por eso menos importante, ya que al absorber la liquidez acumulada de la banca comercial prestaron un servicio que benefició directamente a los bancos y a los gobiernos de los países industrializados. Esto lo hicieron pagando, como ya se dijo, el mayor costo que para ellos significó la sustitución del financiamiento oficial por el financiamiento de la banca comercial. Resulta, entonces, paradójico, que ahora se desconozca este fundamental servicio y los beneficios correspondientes recibidos por los acreedores y sus gobiernos y se denuncie a los países deudores y a sus políticas como los causantes principales de la crisis. Es, además, lamentable que en las negociaciones de la deuda realizadas desde 1982, los países latinoamericanos hayan asumido una actitud defensiva frente a una crisis en cuya gestación su responsabilidad ha sido fundamentalmente subsidiaria.<sup>61</sup>

Dicha conclusión no significa exonerar de toda culpa a los gobiernos deudores, pues también son responsables al no haber destinado los préstamos a proyectos benéficos para sus países, ya que, como señalara Aníbal Pinto —en el Seminario Internacional sobre Deuda Externa, celebrado en San José, Costa Rica, en diciembre de 1985—, muchos préstamos se hicieron para mantener los niveles

<sup>59</sup> Biggs, Gonzalo, *La crisis de la deuda latinoamericana frente a los precedentes históricos*, Buenos Aires, CEL, 1987, p. 39.

<sup>60</sup> Congreso de U.S.A., núm 98. Comisión Bancaria de la Cámara, *Informe sobre el proyecto de H.R. 177, primera sesión*, mayo 16 de 1983, cit Biggs, Gonzalo, ob. cit., p. 41.

<sup>61</sup> Biggs, Gonzalo, ob. cit., p. 41.

de actividad después de los traumas petroleros de los años 70; otros para la ejecución de los proyectos llamados de “megalomanía desarrollista”; los más, en desbordantes gastos militares, vértigos consumistas y/o seductoras especulaciones financieras que —en buena parte— se filtraron de regreso hacia las propias fuentes que proveyeron los recursos.<sup>62</sup>

El economista Jacobo Schatan formula estas interrogantes sobre el destino de la deuda:

¿Cuánto de los 400 millones de la deuda corresponde a armamento? ¿Cuánto a bienes suntuarios? ¿Cuánto a equipo para fabricar localmente bienes suntuarios? ¿Cuánto a bienes que aparentemente no son suntuarios, pero que son inútiles o socialmente innecesarios? ¿Cuánto a equipos y tecnología para fabricar tales bienes? ¿Cuánto a viajes al exterior? ¿Cuánto se fugó para radicarse en cuentas privadas en Suiza, Estados Unidos y otros países financieros? ¿Cuánto salió para comprar propiedades o acciones bursátiles en el exterior?<sup>63</sup>

Pero no obstante lo anterior, pensamos que la responsabilidad de la deuda y de la crisis que hoy impera en Latinoamérica no es exclusiva de los gobiernos de estos países; es, igualmente, de los países acreedores, por las razones ya expuestas.

De acuerdo con Zalduendo, cabe afirmar que el origen de la deuda externa pública de Latinoamérica

... comenzó cuando aún no habían concluido las guerras de independencia. Al comenzar la década de los años 1820, Chile abre el camino con un empréstito de un millón de libras esterlinas, colocado en Londres, siguiéndole, en sólo tres años (hasta 1825), Nueva Granada, Perú, Buenos Aires, Brasil Imperial, México y las Provincias Unidas de América Central, sin olvidar la emisión para el Reino de Poyais, que nunca llegó a establecerse y que se localizaría en la costa caribe de Mosquitos.

Wynne, en un estudio publicado en 1935, divide el endeudamiento latinoamericano por momentos históricos, según las mayores dificultades de pagos y declaraciones de mora. Durante el primer período, 1825-1850, los problemas son explicados en razón de los gastos militares, guerras civiles y desorganización administrativa en las nacientes repúblicas. El segundo mo-

<sup>62</sup> Pinto, Aníbal, “La deuda externa y las responsabilidades compartidas”, Banco Centroamericano de Integración Económica, *Deuda externa: el caso de los países pequeños latinoamericanos*, San José, Imp. Nacional, 1987, p. 73.

<sup>63</sup> Schatan, Jacobo, *América Latina. Deuda externa y desarrollo: un enfoque heterodoxo*, ob. cit., p. 23.

mento corre entre 1875 y 1890, cuando a las causas anteriores se unen razones exógenas, y que culmina con la caída y rescate de la casa Baring. El tercero, es la crisis de los años 1930, cuando 17 de las 20 repúblicas latinoamericanas cesaron total o parcialmente sus pagos. Las tres excepciones fueron Argentina, Venezuela (que había rescatado su deuda externa en septiembre de 1930) y Honduras (que en 1926 había solucionado una larga suspensión de pagos con un acuerdo que canceló parcialmente el principal y los intereses adeudados).

Siguiendo el mismo criterio de Wynne deberíamos ahora incorporar un cuarto momento. De acuerdo con datos del Banco Mundial, entre 1975 y 1985, los países en desarrollo han efectuado 144 renegociaciones de sus deudas externas (con bancos comerciales y acudiendo al Club de París) por problemas diversos. De los 42 países de la lista, 16 son del hemisferio occidental (América Latina y el Caribe), y tan es así que entre los 17 países más endeudados, 12 son de América Latina y el Caribe. Mientras que algunos han recurrido a renegociar sus deudas hasta seis veces en ese período (casos de Perú y Jamaica), otros no han renegociado (casos de Guatemala, El Salvador, Haití, Colombia y Paraguay) durante ese período.<sup>64</sup>

### III. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN Y DE REPUDIO

En la búsqueda de estrategias u opciones para la solución de la deuda externa, han participado, junto a los países deudores y acreedores, organismos o grupos internacionales y nacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Club de París, el Banco Internacional de Pagos, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Grupo de los Siete, el Grupo Asesor de Bancos y el Grupo de Río, entre otros.

Como se ha observado, y la práctica lo demuestra, la deuda puede ser analizada desde distintos ángulos: económico, jurídico, estructural, financiero, político y social. Asimismo, puede constatarse la diferencia en las perspectivas desde las cuales se estudia: países acreedores, banca internacional, agencias de desarrollo multinacionales y países deudores. Por ello, las diversas soluciones reflejan, en última instancia, los conflictos de intereses que subyacen en ellas.

Un ejemplo son las diferentes teorías enunciadas respecto a la naturaleza jurídica de los vínculos que surgen de los préstamos internacionales,<sup>65</sup> y que se relacionan con el pago de la deuda.

<sup>64</sup> Zaldívar, Eduardo A., ob. cit., p. 199 y ss.

<sup>65</sup> Shoo, A. D., *Régimen jurídico de las obligaciones monetarias internacionales*, G. Kraft, Buenos Aires, 1940.

A continuación se presenta una breve referencia sobre dichas teorías, para lo cual nos apoyaremos en Zalduendo.

*Teoría de los deudores.* Parte del atributo de soberanía de los estados deudores para negar a los acreedores protección legal. Se afirma que es inadmisible aceptar que un estado pueda ser llevado a juicio ante un tribunal nacional o extranjero, "...por el incumplimiento en el pago de los servicios, por perjuicio o desafectación de garantías o por repudio de sus deudas".

*Teoría de los acreedores.* Se fundamenta en dos consideraciones: primera, que el contrato de préstamo se rige por el derecho privado y, segunda, que "...cuando el estado suspende los pagos de sus servicios hay un incumplimiento de un contrato legal". Recuérdese cómo los acreedores extranjeros han acudido frecuentemente a la protección diplomática que, al serles otorgada, los coloca en situación privilegiada frente a los acreedores nacionales.

*Teoría del contrato sui generis.* El contrato es de derecho público, pero se rige por las disposiciones de los ordenamientos jurídicos del deudor y del acreedor. Se explica, porque el "... empréstito se crea por la ley del deudor (venia legislativa, autorización para emitir, forma de administrar los pagos, etc.) y del acreedor (lugar de la emisión, autorización para cotizar, etc.); pero, sobre todo en el caso de incumplimiento, la naturaleza de las alternativas en manos de los tenedores no permite incluirlo como contrato público ni como contrato privado. Es decir, se trata de un contrato *sui generis*, tanto por la forma de su creación como por el desenlace en caso de incumplimiento".<sup>66</sup>

Esta teoría, defendida por Menes, Jèze, Sack, etc. entre las dos guerras mundiales, fue enunciada nuevamente por Borchard, en 1951, sustentándola en la modalidad moderna utilizada en la emisión: "...tenemos ahora un emisor (estado, subdivisión de él, agencia del estado, etc.), un prestamista de los fondos y bancos que actúan como *underwriters*, es decir que aseguran la compra de la emisión o del saldo no colocado en el público".<sup>67</sup>

Por ello, Zalduendo concluye:

Las doctrinas con argumentaciones favorables a los deudores han sido numerosas, sobre todo durante el siglo XIX; ellas destacaron el rechazo de la existencia de un contrato, la actuación soberana, el hecho aleatorio, la intervención, la protección diplomática y la deuda como obligación de honor.

<sup>66</sup> Zalduendo, Eduardo A., ob. cit., p. 12 y ss.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 13.

Los acreedores han destacado, por su parte, el carácter de contrato de derecho privado del empréstito y la defensa ante el caso de un incumplimiento. Los que adoptan la ambigüedad y la complejidad del tema, aceptan el contrato como elemento de derecho público *sui generis* y distinguen entre los *de jure* (*imperii* y *gestionis*).<sup>68</sup>

Numerosas son las propuestas de solución de la deuda, y para su estudio han sido agrupadas en diversas formas. Una, es la adoptada por el *Institute for International Economics*, con sede en Washington, que las sistematiza según propongan: a) el mejoramiento de la actual situación por la introducción de algunas innovaciones y la extensión de medidas existentes; b) el alivio de los pagos y la capitalización de intereses; c) los pagos ligados a la capacidad económica del país deudor, y d) la rebaja de la deuda.<sup>69</sup>

Otros autores, luego de precisar los objetivos fundamentales de las propuestas —reducción y estabilización del costo de servicio, reducción de las transferencias netas y reducción del *stock* o del valor de la deuda—, las agrupan de la siguiente manera, en función de las medidas que ellas sugieren:

Las que se refieren a procedimientos de administración o de negociación de la deuda. Estas involucran un diálogo acreedor-deudor, pero no implican cambios en la institucionalidad financiera y monetaria internacional.

Las que se refieren a mecanismos de reforma, parcial o integral, del sistema financiero y monetario internacional. Estas implican negociaciones que incluyen, más allá de los agentes directos de la deuda, a todos los que están involucrados en tal sistema.

Las que se refieren a acciones unilaterales, susceptibles de aplicarse sin acuerdo preliminar, aunque no se descartan posibles negociaciones ulteriores.<sup>70</sup>

Todo parece indicar, sin embargo, que las opciones que se están negociando en la actualidad, más intensamente, son: quita o

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 7 y ss.

<sup>69</sup> Bergsten, C. Fred; Cline W. R. y Williamson, J., *Bank Lending to Developing Countries: the Policy Alternatives*, Institute for International Economics, Washington, D.C., abril de 1985, cit. Calcagno, Alfredo Eric, *La perversa deuda*, ob. cit., p. 152; cf. Griffith-Jones S. y Sunkel, O., ob. cit., p. 195 y ss. y French-Davis, Ricardo y Feinberg, Richard, E., *Más allá de la crisis de la deuda*, Buenos Aires, GEL, 1986, p. 233 y ss.

<sup>70</sup> Rímez, Marc, ob. cit., p. 114.

disminución; perdón o condonación de deuda e intereses; los *swaps*;<sup>71</sup> la capitalización de intereses y los nuevos préstamos.<sup>72</sup>

Entre las medidas unilaterales, cuya variedad es escasa, están las que se refieren al tope del servicio de la deuda en función de los ingresos por exportaciones o del producto interno bruto —utilizadas por Brasil y Perú—; las declaraciones de moratoria parcial o total y el repudio de la deuda. Hasta el momento ningún gobierno parece haber tomado en consideración esta última alternativa.

En efecto, como se advierte en el estudio de EURAL, ninguno de los principales deudores de América Latina plantea el repudio de la deuda. Todos insisten en el cumplimiento de sus servicios y, de hecho, están realizando un esfuerzo de ajuste sin precedentes, con un inmenso costo social y político. No obstante, esta situación no puede mantenerse; es imposible seguir transfiriendo al exterior recursos tan cuantiosos o continuar deprimiendo el empleo y los salarios reales. Tampoco es posible reducir la formación de capital y la capacidad potencial de crecimiento a largo plazo.<sup>73</sup>

A continuación se mencionan algunos de los casos más importantes donde se repudió la deuda externa, lo cual permitirá conocer las razones que se tuvieron para ello, y las consecuencias para los gobiernos que adoptaron dicha opción.<sup>74</sup> Posteriormente, nos referiremos a la moratoria.

### 1. *Deuda imperial mexicana*

Benito Juárez, al ser elegido presidente de México, suspendió el pago de la deuda externa durante dos años, por razones económicas, de acuerdo con la ley promulgada el 17 de julio de 1861, que ordena: "...desde la fecha de esta ley, el gobierno de la Unión percibirá todo el producto líquido de las rentas federales, ...quedando suspensos, por el término de dos años, todos los pagos, incluso el de las asignaciones destinadas para la deuda contraída en Londres y para las convenciones extranjeras".<sup>75</sup>

<sup>71</sup> "Término que en español significa intercambio. En el contexto deuda, éste es el nombre de un mecanismo por medio del cual la deuda de países en desarrollo se intercambia por otro instrumento e incluso por otro tipo de deuda", cfr Guajardo Cantú, Gerardo *et al.*, ob. cit., p. 191.

<sup>72</sup> Sobre las diferentes soluciones que se han propuesto, pueden consultarse, entre otros autores: Guajardo Cantú, Gerardo *et al.*, ob. cit., p. 31 y ss y Roddick, Jacqueline, ob. cit., p. 218 y ss.

<sup>73</sup> Instituto de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas, ob. cit., p. 253.

<sup>74</sup> Zalduendo, Eduardo A., ob. cit., p. 51 y ss y Biggs, Gonzalo, ob. cit., p. 11 y ss.

<sup>75</sup> Fuentes Mares, José, *Juárez y la intervención*, México, Edit. JUS, 1962, p. 21.

La suspensión trajo como consecuencia que sus principales acreedores europeos —España, Francia y Gran Bretaña— acordaran exigir compulsivamente el cumplimiento de las obligaciones, de acuerdo con los términos de la convención de Londres del 30 de octubre de ese mismo año.

La reclamación sustentada por Francia contra México por el no pago de la deuda que había contraído con la casa Jecker, fue el antecedente de la intervención de las potencias citadas, y, como observa el internacionalista argentino, Carlos Calvo, constituyó, también, el hecho que más tarde produjo la separación de Inglaterra y España de la intervención acordada en la precitada convención de Londres.<sup>76</sup>

En efecto, en 1859, la deuda fue negociada por el gobierno mexicano de Miramón, quien en un momento de urgencia aceptó la propuesta que el banquero suizo, Jecker, le formuló a través de su ministro Díaz. “La casa Jecker entregó al gobierno de Miramón, en cumplimiento del contrato, un millón y medio de pesos, de los cuales poco más de medio fue en metálico. A los cuatro meses, dicha casa poseía, por un desembolso de un millón y medio de pesos, unos doce millones en fondos del estado. En mayo de 1860, la casa Jecker se declaró en quiebra, acusando un pasivo de cinco millones. En sus cajas, los liquidadores encontraron en bonos la suma de 68.391.250 francos”.

Como dicha deuda servía sólo para prolongar la guerra civil en México, Juárez declaró nulo y sin efecto el contrato con Jecker.

Es extraño, indudablemente, que la legación de Francia hubiese hecho esta reclamación en mayo de 1861, pues Jecker optó por la nacionalidad francesa hasta el 26 de marzo de 1862, hecho que era el criterio fundamental para la procedencia de la reclamación diplomática.

La reclamación fue tan importante para el gobierno francés que, en el artículo 2 de su ultimátum, se lee: “...México quedará obligado a la ejecución completa, leal e inmediata del contrato concluido en febrero de 1859 entre el gobierno mexicano y la casa Jecker”.

Dicho ultimátum causó varias notas del gobierno de Inglaterra al de Francia, en las cuales lord Russel desaprobó la conducta francesa y manifestó que si la reclamación Jecker fuera completamente abandonada, Inglaterra apoyaría las reclamaciones francesas que,

<sup>76</sup> Calvo, Carlos, *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, París, Durand et Pedonne-Lauriel, 1868, p. 178.

de acuerdo con el artículo 1 del ultimátum, estaban valuadas en setenta millones de francos.<sup>77</sup>

Con base en lo acordado en la convención de Londres, las tropas de las tres potencias desembarcaron en Veracruz, en enero de 1862.

En el mes de abril, llegó el general francés Lorencez, con instrucciones para imponer a Maximiliano de Habsburgo como emperador de México, lo que ocasionó un profundo desacuerdo con el representante de España, Prim, y los de Gran Bretaña, Lenox y Dunlop, por cuanto éstos consideraron que con ello se violaba el Pacto de Londres.<sup>78</sup> En efecto, se reconoció que para Francia la incursión militar tenía otro objetivo: la expansión territorial planeada por Napoleón III y, además, mantener la reclamación Jecker, adicional a la del estado francés.

Ante la falta de un acuerdo entre los delegados de las tres potencias europeas, las tropas de España y Gran Bretaña se retiraron, continuando en México solamente las francesas, que permanecieron hasta antes de la ejecución de Maximiliano, acaecida en el Cerro de las Campanas, Querétaro, el 10 de julio de 1867, después de haber gobernado cinco años como emperador.

Benito Juárez, al ser reelegido presidente de la república, en agosto de 1867, repudió las obligaciones adquiridas por el gobierno de Maximiliano —dos créditos financiados por los franceses y uno, aparentemente ficticio, del propio gobierno de Francia—, pese a lo cual reconoció las demás deudas externas, incluidas las de España y Gran Bretaña. Igualmente, rechazó todas las obligaciones que los gobiernos mexicanos habían contraído anteriormente con Francia, y que su gobierno absorbió al final.

Respecto a las deudas contraídas con España y Gran Bretaña, el gobierno mexicano comunicó a los acreedores que habiendo reconocido sus gobiernos al Imperio, los tratados celebrados con sus países deberían declararse insubsistentes, a pesar de los títulos legítimos y reconocidos, sin aceptar los términos de pago y especificando que dichos términos los establecería México, dependiendo de la estabilidad de su economía.

De esta forma, se determinó que los títulos de la deuda española e inglesa fueran sometidos a almonedas públicas, en las cuales se

<sup>77</sup> Calvo, Carlos, *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, ob. cit., p. 176, nota 2 y cf. Bazant, Jan, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, Gráfica Panamericana, 1968.

<sup>78</sup> Historia Universal Daimon, vol. 11, 4a. ed., "El siglo del liberalismo". México, Ed. Carl Grimberg. Ediciones Daimon, Manuel Tamayo, 1987, p. 162.

entregaban a los postores que ofrecieran el valor más bajo. José María Iglesias, a quien en desarrollo de su gestión hacendaria le correspondió llevar adelante este procedimiento, señaló que dicha forma de amortización se realizaría en forma voluntaria y espontánea, y que quien lo hiciera, se beneficiaría con ello de un pronto pago, pero quien no lo deseara, podría reclamar su deuda entera cuando el país tuviera recursos.<sup>79</sup>

El presidente Juárez, al inaugurar las labores del congreso, el 8 de diciembre de 1867, se refirió a esta situación, así:

...a causa de la intervención quedaron cortadas nuestras relaciones con las potencias europeas. Tres de ellas, en virtud de la Convención de Londres, se pusieron en guerra con la república. Luego, Francia sola continuó la empresa de la intervención; pero después, reconocieron el llamado "gobierno" sostenido por ella otros gobiernos europeos que habían tenido relaciones con la república, a la que desconocieron, separándose de la condición de neutralidad. De esta suerte, esos gobiernos rompieron sus tratados con la república y han mantenido y mantienen cortadas sus relaciones con nosotros.<sup>80</sup>

La declaración anterior fue ratificada por Juárez, el 16 de septiembre de 1871, agregando que México estaba dispuesto a reanudar relaciones con todos los países, pero que ellos deberían ser los que tomaran la iniciativa.

Esta situación de repudio de la deuda externa por parte del gobierno mexicano no tuvo consecuencias para el país, debido, principalmente, a nuestro entender, a la inexistencia de relaciones diplomáticas con los países acreedores.

## 2. Deuda externa de los estados del sur de Estados Unidos de América

En una primera oportunidad, Estados Unidos de América repudió la deuda a través de la Enmienda XIV de su Constitución Federal. Dicha deuda tuvo su origen en la guerra civil. Luego, los estados del sur rechazaron también otras deudas, en dos ocasiones distintas. Sin embargo, los deudores, aún hoy, consideran que la deuda se encuentra vigente y, por tanto, pendiente de cobro.

En efecto, la deuda adquirida por los estados del sur, mediante los bonos emitidos por los confederados y las obligaciones contraí-

<sup>79</sup> Torre Villar, Ernesto de la (coordinador), *Historia de México*, tomo 10, México, Ed. Salvat, 1970, p. 2142.

<sup>80</sup> *Idem*.

das en ocasión de la precitada guerra, fueron anuladas por la Enmienda XIV, del 16 de junio de 1866, por cuanto en ella se establece que "... ni los Estados Unidos ni ninguno de los estados reconocerán o pagarán deuda u obligación alguna que se haya contraído para ayudar a una insurrección o rebelión contra los Estados Unidos...; estas deudas, obligaciones y reclamaciones serán consideradas ilegales y nulas".

Con fundamento en la disposición anterior, los estados el sur repudiaron su deuda, cuyo monto era aproximadamente de 116.308.000 dólares.

Esos mismos estados rechazaron posteriormente el pago de la deuda externa pública contraída por razones diversas a la guerra civil en dos oportunidades, como ya se ha mencionado. La primera, en ocasión de la crisis financiera de 1842-1852; y la segunda, durante el período de reconstrucción que siguió a la guerra civil (1873 a 1884). Para fundamentar el no cumplimiento de las obligaciones, la mayoría de los estados (Georgia, Tennessee, Louisiana y Mississippi) adujeron su ilegalidad.

Numerosos han sido los intentos por obtener el pago de las deudas; incluso se propuso que el gobierno federal asumiera la responsabilidad de ellas, a lo cual se negó, invocando, que

...el establecimiento de una política por la cual el gobierno federal asumiría las deudas de los estados equivaldría no sólo a estimular la imprudencia y el derroche de parte de éstos, sino sería, también, equivalente a conferirle a la legislatura de los estados la facultad de apropiar para su propio uso los fondos del erario federal. Una política de esta especie sería contraria a aquel principio fundamental de un gobierno republicano, que coloca el poder de apropiar fondos y la responsabilidad por su utilización en unas mismas manos.<sup>81</sup>

Biggs observa que los gobiernos latinoamericanos emplearon un argumento similar, durante la crisis actual, pero no para repudiar la deuda contraída o garantizada por ellos mismos, sino respecto de aquellas obligaciones no garantizadas del sector privado y organismos públicos autónomos. Naturalmente, agrega, esta petición de los bancos acreedores no tuvo éxito, por lo cual su reacción inmediata fue sugerir a esos gobiernos la suspensión del crédito comercial a corto plazo. Como consecuencia, en la mayoría de

<sup>81</sup> Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, "Repudiation of State Indebtedness", 1930, p. 31, cit en Biggs, Gonzalo, ob. cit., p. 105.

los casos, estos últimos han debido hacerse responsables del pago de la deuda no garantizada de sus sectores privados y públicos descentralizados.

En lo tocante al argumento de la supuesta inconstitucionalidad o ilegalidad de las obligaciones adquiridas por un gobierno anterior o durante una revolución o guerra civil, anota Biggs, los gobiernos latinoamericanos han rechazado invariablemente defensas de esta naturaleza. Lo mismo puede decirse respecto de un gobierno *de facto*. En efecto, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia internacionales, lo mismo que con la práctica estatal, tanto europea como latinoamericana:

- a. Las obligaciones internacionales en vigor de un estado, no son afectadas por un cambio en la forma de su gobierno, aunque dicho cambio sea por revolución
- b. Las obligaciones internacionales estatales subsisten inmodificables al no producirse un cambio de soberanía, no obstante que las modificaciones políticas e internas sean muy graves
- c. El gobierno *de facto* se considera como continuación del anterior, por lo que no puede basar una reclamación sobre la ilegalidad de sus propios actos, y
- d. Las obligaciones contraídas por un gobierno *de facto* deben ser respetadas en caso de que el gobierno anterior sea restaurado, o por el gobierno que lo reemplace, cualquier que sea su naturaleza: constitucional o no.<sup>82</sup>

Es preciso destacar la situación creada por el estado de Mississippi debido al repudio de su deuda, cuyos orígenes y razones se han explicado así: en 1831 y 1833, este estado autorizó la emisión de dos préstamos públicos para el establecimiento de dos bancos que, mientras prosperaron, le permitieron pagar cómodamente los intereses correspondientes a los tenedores de los bonos. Sin embargo, tan pronto surgieron dificultades financieras, el estado suspendió los pagos y, luego, procedió a repudiar la deuda mediante un acto legislativo, en 1842. Esta acción fue justificada por la presunta inconstitucionalidad de la ley complementaria con arreglo a la cual se habían emitido originalmente los bonos. Decenios más tarde, se planteó la cuestión de si procedía establecer un impuesto a fin de pagar con su producto los intereses sobre los bonos, pero esta propuesta fue rechazada por votación popular. Luego, en

<sup>82</sup> Moyano Bonilla, César, "Los gobiernos *de facto* y las obligaciones internacionales", *El Archipiélago de San Andrés y Providencia*, Bogotá, Temis, 1983, p. 458.

1875, se aprobó una enmienda a la constitución del estado —que permanece vigente hasta nuestros días—, mediante la cual se ratificó y declaró irreversible el repudio de la deuda. Los intereses adeudados en 1924 ascendían a 31.140.000 de dólares.

Aparte de las naturales protestas de los acreedores europeos, porque el rechazo "...ha tenido lugar en condiciones de paz y normalidad y, aparentemente, es aceptada por los ciudadanos de una de las comunidades más prósperas del mundo"; el Principado de Mónaco quiso lograr el pago, ya que la deuda le había sido donada con el fin de que su producto se destinara a obras benéficas. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia estadounidense no aceptó la demanda por cuanto "... un estado extranjero no podía entablar una acción en contra de un estado de la Unión sin el consentimiento previo del mismo".

La conclusión a que entonces se llegó —anota Gonzalo Biggs—, fue que "...un estado no está obligado a conferirle a otro estado acceso a sus tribunales para que éstos ventilen juicios en contra de sus subdivisiones políticas", y como se trataba "exclusivamente de derecho constitucional del estado" era, por tanto, "absolutamente discrecional".

La única consideración que cabe, después de leer afirmaciones tan definitivas como las anteriores, es —indica el tratadista citado— preguntarse cómo reaccionarían los actuales bancos acreedores frente a una decisión judicial latinoamericana que rechazara sus demandas, utilizando los mismos argumentos constitucionales que sirvieron para no aceptar la de Mónaco en contra de Mississippi. Evidentemente, la aplicación, por analogía, de la mencionada decisión del más alto tribunal norteamericano al caso latinoamericano, podría hacer surgir complejas situaciones jurídicas e impedimentos para el cobro de la deuda externa.<sup>83</sup>

### *3. Deuda imperial rusa*

El gobierno soviético, una vez que asumió el poder, optó por repudiar totalmente la deuda imperial rusa, a partir de diciembre de 1917, mediante un decreto del 10 de febrero de 1918, que establece:

1. Todos los préstamos estatales contraídos por los gobiernos de los terratenientes y de la burguesía rusa..... son declarados en este acto nulos (aboli-

<sup>83</sup> Biggs, Gonzalo, ob. cit., p. 97 y ss, 107 y 109.

dos), a partir de diciembre de 1917. Los cupones de estos préstamos correspondientes a diciembre no serán pagados

2. Las garantías dadas por dichos gobiernos respecto de préstamos concertados por distintas empresas e instituciones serán igualmente nulas

3. Todos los empréstitos externos, sin excepción, son anulados incondicionalmente.<sup>84</sup>

Esta disposición planteó no sólo el repudio de la deuda externa, sino también el desconocimiento de las obligaciones internacionales contraídas por los gobiernos anteriores, lo cual acarreó como consecuencias, para el gobierno soviético, entre otras, una considerable demora en su reconocimiento y un inmenso obstáculo para acceder al crédito financiero internacional.<sup>85</sup>

Sin embargo, tales consecuencias no impidieron que las relaciones comerciales, tanto con Estados Unidos de América como con las demás potencias occidentales, continuaran en excelentes términos:

En 1925, Estados Unidos era el principal exportador a la Unión Soviética y su segunda fuente de inversión privada. Más aún, hacia fines del decenio, los soviéticos recurrián principalmente a los Estados Unidos para obtener asistencia técnica hasta el punto de que, en 1929, los acuerdos de esta índole firmados con empresas estadounidenses superaban los suscritos con otros países, incluida Alemania.<sup>86</sup>

Para los particulares estadounidenses y británicos, se logró un pago parcial de la deuda con el dinero existente en las cuentas corrientes del gobierno ruso y con el producto de la venta de otros activos de su propiedad que se encontraban en Estados Unidos de América y en Gran Bretaña, y fueron, a partir del decreto ruso del 10 de febrero de 1918, inmediatamente confiscados.

El acuerdo final con Estados Unidos para la solución de la deuda repudiada demoró hasta el 16 de noviembre de 1933, cuando fue incluido en el documento firmado por el presidente Roosevelt y el ministro Litvinov, en el cual el gobierno estadounidense reconocía al soviético.

<sup>84</sup> Bunyan, J. y Fisher, H. H. editores, *The Bolshevik Revolution 1917-1918. Documents and Materials*, p. 602/3, California, Stanford University Press, 1934, cit en Biggs, Gonzalo, ob. cit., p. 111.

<sup>85</sup> Moyano Bonilla, César. "Los gobiernos *de facto* y las obligaciones internacionales", ob. cit., p. 444 y ss.

<sup>86</sup> Biggs, Gonzalo, ob. cit., p. 113.

Por diversos problemas que surgieron con posterioridad a la firma de ese documento, en 1949 se creó, dentro del Departamento de Estado, una oficina para solucionar definitivamente las reclamaciones que los particulares estadounidenses tenían, tanto contra el gobierno soviético como contra los nacionales de ese país por el repudio de la deuda. Este programa, acabado el 9 de agosto de 1955, dejó, no obstante, algunos casos no resueltos, por lo cual se plantearon demandas contra el gobierno soviético ante los tribunales estadounidenses, a consecuencia de la ley de inmunidad del estado soberano (*Foreign sovereign immunities Act, 1976*), dictada por el gobierno de los Estados Unidos de América, por la cual se limitan los casos en los que un gobierno extranjero puede invocar su inmunidad para abstenerse de responder ante una demanda instaurada ante los tribunales de ese país.

Dicha ley ha servido, además, para plantear demandas por deudas pendientes contra otros países, como el proceso que Edwin Sladese adelanta contra el estado mexicano en Nevada, ante la *U.S. District Court*, para obtener el pago de 472.133 dólares, con base en convenios suscritos entre 1922 y 1925.

El origen de esta deuda mexicana, explica Rodolfo Cruz Miramontes, lo constituyen diversos créditos que el gobierno de México contrajo para financiar algunas obras públicas y la construcción de vías de ferrocarril mediante la emisión de obligaciones y bonos de deuda pública, cuyos intereses se dejaron de cubrir en ocasión de la I Guerra Mundial, por lo que los acreedores bancarios diseminados en los Estados Unidos y en Europa, formaron el llamado Comité Internacional de Bancos, para negociar el problema, cuya solución aún está pendiente.<sup>87</sup>

Es plenamente válida la pregunta de M. Bouchet, en el sentido de por qué en los últimos tiempos los gobiernos no han acudido al repudio de la deuda. Ello se debe —explica—, entre otras razones, a las siguientes: en primer lugar, el cambio de una financiación basada en bonos u obligaciones a una financiación sindicada, hace más fácil la solución de los problemas de la deuda, mediante la reprogramación; en segundo, la integración de los países en desarrollo dentro de la economía mundial les impide elegir un modelo de desarrollo independiente y autosuficiente; en otras palabras, en el sistema económico mundial no hay periferia. Las sanciones por incumplimiento a largo plazo son mayores que el costo del reem-

<sup>87</sup> Cruz Miramontes, Rodolfo, *La ley norteamericana de inmunidad del Estado soberano de 1976*, México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1981, p. 54.

bolso de la deuda, particularmente cuando se han adoptado proyectos de reprogramación o refinanciación; y, en tercera instancia, existe un número de mecanismos institucionales que permiten prestar ayuda a los países en el ajuste de su balanza de pagos, antes de llegar al punto de una crisis de iliquidez; en especial el BM, el FMI, el BPI y el Club de París han establecido varios modelos de financiación a fin de respaldar los esfuerzos de estabilización económica.<sup>88</sup>

Ahora bien, es necesario considerar si es jurídicamente posible que los estados acreedores puedan cobrar de modo coactivo su deuda, ya sea como directos propietarios de los títulos o a nombre de sus súbditos, sean éstos personas naturales o jurídicas.

#### IV. COBRO NO COMPULSIVO DE LA DEUDA

Las naciones latinoamericanas, como constatan plenamente los juristas estadounidenses Ann Thomas y A. J. Thomas Jr., reaccionaron con disgusto ante la política intervencionista de las potencias extranjeras y tomaron la determinación de ponerles fin.<sup>89</sup> Ello no podría ser de otra forma, toda vez que la historia internacional, política y diplomática de las repúblicas iberoamericanas, no es, según afirma con toda razón Isidro Fabela, sino la historia de las intervenciones extranjeras de las que han sido víctimas, unas veces de Europa y otras de los Estados Unidos de América.<sup>90</sup>

Por tal razón, el 15 de mayo de 1825, Simón Bolívar, en las instrucciones que impartió a los plenipotenciarios peruanos que debían asistir al Congreso de Panamá, indicaba que en el manifiesto que ese organismo debía aprobar, se reafirmara el rechazo a la intervención, enunciada como parte de la doctrina Monroe, y su repudio más amplio, al pedir:

...una enérgica y efectiva declaración igual a la del presidente de Estados Unidos en su mensaje al Congreso del año pasado sobre impedir cualquier designio ulterior de colonización en este continente por las potencias europeas y de resistir todo principio de intervención en nuestros negocios domésticos.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> Bouchet, Michel Henri, ob. cit., p. 36.

<sup>89</sup> Thomas, Ann Van Wynen y Thomas A. J. Jr., *La no intervención. Sus normas y su significado*, trad. E. Ponssa de la Vega, Buenos Aires, La Ley, 1956, p. 65.

<sup>90</sup> Fabela, Isidro, *Intervención*, México, UNAM, 1959, p. 131.

<sup>91</sup> Drago, Luis M., *El Congreso de Panamá*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1970, p. 257.

Y el Tratado de Unión Perpetua, Liga y Confederación, firmado el 15 julio de 1826, expresa tal idea en la primera parte del artículo 2:

El objeto de este pacto perpetuo será sostener en común defensiva y ofensivamente, si fuese necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América, contra toda dominación extranjera....<sup>92</sup>

En el Congreso de Lima, del 8 de febrero de 1848, se suscribió el Tratado de Confederación entre las Repúblicas de Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada, y se consideró como *casus foederis*, la intervención de un estado extranjero, así:

Art. 2. ... se entenderá llegado el *casus foederis*:...

2. Cuando algún gobierno extranjero intervenga o pretenda intervenir con la fuerza, para alterar las instituciones de alguna o de algunas de las repúblicas confederadas, para exigir que hagan lo que no fuere lícito por el derecho de gentes, o no fuere conforme con los usos recibidos de las naciones civilizadas, o no fuere permitido por sus propias leyes, o para impedir la ejecución de las mismas leyes, o de las órdenes, resoluciones o sentencias dictadas con arreglo a ellas.<sup>93</sup>

Si bien ninguno de los dos tratados anteriores entró en vigor por falta de las ratificaciones requeridas, es indudable la preocupación de los gobiernos por la intervención tan frecuentemente empleada por las naciones ajenas a Latinoamérica y, que, lamentablemente, aún continúa, no obstante constituir una clara violación no sólo de los principios consagrados en el derecho internacional americano, sino, también, en el derecho internacional general.<sup>94</sup>

Por ello, esa necesidad de un acuerdo que prohibiera la intervención se manifiesta, desde el siglo pasado, en las obras de destacados juristas de nuestro continente, como Andrés Bello, Carlos Calvo y José María Drago, quienes no sólo rechazaron la intervención en su concepción más amplia, sino, también, en razón del no pago de las deudas contraídas con acreedores extranjeros.

<sup>92</sup> Lastarria, José Victorino; Covarrubias, A., Santa María, D. y Vicuña M., B., *Unión y confederación de los pueblos hispanoamericanos*, México, Unión de Universidades de América Latina, 1979, p. 38.

<sup>93</sup> Archivo Diplomático del Perú, *Congresos americanos de Lima*, t.I, Lima, Imp. Torres Aguirre, 1938, p. 303.

<sup>94</sup> Ortiz Ahlf, Loretta, "Sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el conflicto Nicaragua vs los Estados Unidos de América, del 27 de junio de 1986", *Relaciones Internacionales*, v. XI, Nueva época, México, septiembre-diciembre de 1989, p. 20.

En 1832, ya Andrés Bello afirmaba:

De la independencia y soberanía de las naciones se sigue que a ninguna de ellas es permitido dictar a otra la forma de gobierno, la religión o la administración que ésta deba adoptar, ni llamarla a cuenta por lo que pasa entre los ciudadanos de ésta, o entre el gobierno y los súbditos....<sup>95</sup>

Parece que la obra que más influyó en este proceso de formación y reconocimiento de la “no intervención”, fue la de Carlos Calvo, publicada en 1868. Calvo, luego de analizar las intervenciones francesa y anglo-francesa en el Río de la Plata, y la francesa en México, afirmó:

América, como Europa, está hoy poblada por naciones independientes y libres, cuya existencia debe ser respetada. En cuanto a la distinta significación política de los estados americanos y de los estados europeos, es fácil reconocer que no puede dar fundamento justificado a ninguna intervención armada. Si las intervenciones se pudieran justificar de este modo, los estados americanos tendrían también el derecho a intervenir en los asuntos interiores de los europeos, y entonces no sería posible relación alguna pacífica y amistosa entre los pueblos de uno y otro continente.<sup>96</sup>

Respecto a la intervención a causa de deudas no pagadas oportunamente, Carlos Calvo, luego de recordar que varias intervenciones se habían hecho alegando la defensa de súbditos que realmente no eran del país, como en el caso de la deuda contraída por el gobierno mexicano de Miramón con el suizo Jecker, que Francia reclamó a su nombre, afirmó lo siguiente:

Estas indemnizaciones pecuniarias hechas sin examen alguno de causa y como a la ventura, pero con la amenaza siempre, por parte de los gobiernos europeos, de apoyar con la fuerza sus reclamaciones, ha sido la fuente más copiosa de las intervenciones de dichos gobiernos en América. Pero lo cierto es que en derecho internacional, no se puede admitir como legítimo este motivo de intervención, y que tampoco lo han admitido en sus relaciones recíprocas los estados europeos. ¿Por qué, pues, se aplica por éstos en sus relaciones con los estados americanos?<sup>97</sup>

<sup>95</sup> Bello, Andrés, *Principios de Derecho de Jentes*. Obra publicada en Santiago de Chile, 1832, Bogotá, Imp. Particular de J.A. Cuéllar, 1832, p. 16.

<sup>96</sup> Calvo, Carlos, *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, t.I, ob. cit., p. 92.

<sup>97</sup> *Idem*.

A través de este breve resumen histórico del repudio permanente de los gobiernos, estadistas y tratadistas latinoamericanos a cualquier clase de intervención en los asuntos internos de los estados americanos, incluida la efectuada por el no pago de la deuda, se llega a la doctrina enunciada por Luis María Drago ante la tentativa de Alemania, Gran Bretaña e Italia de cobrar por medios coercitivos créditos a Venezuela. La tesis fundamental que defiende este autor, también argentino, es la prohibición total a los estados de intervenir con el fin de lograr por la fuerza el pago de la deuda externa pública de un estado.

Luis M. Drago, como ministro de relaciones exteriores de Argentina, envió al ministro de ese país en Washington, Martín García Mérou, el 29 de diciembre de 1902, una nota cuyo origen se encuentra, como el mismo autor lo explica en el prólogo de su libro, en el hecho de haber averiguado “que, entre las causas que determinaron la acción desarrollada por las potencias contra aquella república —se refiere a Venezuela—, se hacía figurar el atraso en los servicios de la deuda externa del estado...”.

La posición argentina, indica el canciller, fundada en los principios más estrictos del derecho internacional, se ha limitado a señalar los peligros que necesariamente derivarían para las naciones de esta parte de América si las deudas contraídas por ellas con arreglo a las estipulaciones de contratos meramente civiles y no de tratados internacionales, pudieran, por cualquier dificultad o retardo en el cumplimiento de las prestaciones convenidas, dar lugar a la intervención directa de las potencias extranjeras con pretexto de asegurar la integridad de capitales que, en todos los casos, se colocan e invierten cargando de antemano un interés muchas veces excesivo por los más remotos azares.

Las partes más importantes de la nota argentina, para efectos de nuestro estudio, dicen así:

...este gobierno ha estimado de oportunidad transmitir a V. E. algunas consideraciones relativas al cobro compulsivo de la deuda pública, tales como las han sugerido los hechos ocurridos.

Desde luego, se advierte a este respecto, que el capitalista que suministra el dinero a un estado extranjero, tiene siempre en cuenta cuáles son los recursos del país en que va a actuar y la mayor o menor probabilidad de que los compromisos contraídos se cumplan sin tropiezo.

Todos los gobiernos gozan por ello de diferente crédito, según su grado de civilización y cultura y su conducta en los negocios, y estas circunstancias se miden y se pesan antes de contraer ningún empréstito, haciendo más o

menos onerosas sus condiciones, con arreglo a los datos precisos que en ese sentido tienen perfectamente registrados los banqueros.

Luego, el acreedor sabe que contrata con una entidad soberana, y es condición inherente de toda soberanía que no puedan iniciarse ni cumplirse procedimientos ejecutivos contra ella, ya que ese modo de cobro comprometería su existencia misma, haciendo desaparecer la independencia y la acción del respectivo gobierno.

Entre los principios fundamentales del derecho público internacional que la humanidad ha consagrado, es uno de los más preciosos el que determina que todos los estados, cualquiera que sea la fuerza de que dispongan, son entidades de derecho, perfectamente iguales entre sí y reciprocamente acreedoras por ello a las mismas consideraciones y respeto.

El reconocimiento de la deuda, la liquidación de su importe, puede y debe ser hecha por la nación sin menoscabo de sus derechos primordiales como entidad soberana, pero el cobro compulsivo e inmediato, en un momento dado, por medio de la fuerza, no traería otra cosa que la ruina de las naciones más débiles y la absorción de su gobierno con todas las facultades que le son inherentes, por los fuertes de la tierra. Otros son los principios proclamados en este continente de América: "Los contratos entre una nación y los individuos particulares son obligatorios según la conciencia del soberano, y no pueden ser objeto de fuerza compulsiva" decía el ilustre Hamilton. No confieren derecho alguno de acción fuera de la voluntad soberana.

Los Estados Unidos han ido muy lejos en ese sentido. La enmienda undécima de su constitución estableció, en efecto, con el asentimiento unánime del pueblo, que el poder judicial de la nación no se extiende a ningún pleito de ley o de equidad seguido contra uno de los Estados Unidos por ciudadanos de otro estado, o por ciudadanos o súbditos de un estado extranjero. La república Argentina ha hecho demandable a sus provincias y aun ha consagrado el principio de que la nación misma pueda ser llevada a juicio ante la Suprema Corte por los contratos que celebra con los particulares.

Lo que no ha establecido, lo que no podría de ninguna manera admitir, es que una vez determinado por sentencia el monto de lo que pudiera adeudar, se le prive de la facultad de elegir el modo y la oportunidad del pago, en el que tiene tanto o más interés que el acreedor mismo, porque en ello están comprometidos el crédito y el honor colectivos.

No es ésta de ninguna manera la defensa de la mala fe, del desorden y de la insolvencia deliberada y voluntaria. Es simplemente amparar el decoro de la entidad pública internacional, que no puede ser arrastrada así a la guerra con perjuicio de los altos fines que determinan la existencia y la libertad de las naciones.

El reconocimiento de la deuda pública, la obligación definida de pagarla no es, por otra parte, una declaración sin valor porque el cobro no pueda llevarse a la práctica por el camino de la violencia.

El estado persiste en su capacidad de tal y más tarde o más temprano las situaciones oscuras se resuelven, crecen los recursos, las aspiraciones comunes de equidad y de justicia prevalecen y se satisfacen los más retardados compromisos.

El fallo, entonces, que declara la obligación de pagar la deuda, ya sea dictado por los tribunales del país o por los de arbitraje internacional, los cuales expresan el anhelo permanente de la justicia como fundamento de las relaciones políticas de los pueblos, constituye un título indiscutible que no puede compararse al derecho incierto de aquél cuyos créditos no son reconocidos y se ve impulsado a apelar a la acción para que ellos le sean satisfechos.<sup>98</sup>

Si se observa atentamente, la doctrina Drago tiene un alcance más limitado que la formulada por Calvo, pues, en primer lugar, señala la intervención armada sólo como medio para hacer efectivo el cobro de la deuda; en segundo, se refiere únicamente a la deuda pública; y, en tercero, no rechaza la intervención o interposición diplomática. Calvo repudia toda clase de intervención: "No es propio, en verdad, de la práctica de las naciones, que éstas intervengan con su autoridad a favor de aquellos de sus súbditos o ciudadanos que hayan tenido a bien prestar su dinero a los gobiernos extranjeros".<sup>99</sup>

Dentro del sistema interamericano, se han incorporado la doctrina Calvo y Drago; así, en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, suscrita en la VII Conferencia Internacional Americana, al disponer que "... ningún estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otros" (art.8); en el Protocolo adicional relativo a la no intervención, adoptado en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires, en 1936, se acordó "...las Altas Partes Contratantes declaran inadmisible la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquier otra de las Partes" (art. 2) y en forma aún más concreta, en la resolución XXVII, de esta misma conferencia, que contiene la Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas, pues se refiere al tema del

<sup>98</sup> Drago, Luis M., *La república Argentina y el caso de Venezuela*, Caracas, Oficina Central de Información, 1976, p. 17 y ss. cfr Fabela, Isidro, *Las doctrinas Monros y Drago*, México, UNAM, 1957.

<sup>99</sup> Calvo, Carlos, *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, t. I, ob. cit., p. 92.

cobro de la deuda en forma coactiva, al afirmar que son "...principios aceptados por la comunidad internacional americana... es ilícito el cobro compulsivo de las obligaciones pecuniarias".<sup>100</sup>

En la Carta de Bogotá, 1948, se incorporó el principio que prohíbe la intervención en los asuntos internos o externos de los estados (art.16).

Todavía no se ha llegado a un acuerdo, como observan Thomas y Thomas Jr., sobre la cuestión de si la protección diplomática de los ciudadanos cae dentro del término "intervención", de modo que queda prohibida por el principio de "no intervención". Se ha dicho que las acciones diplomáticas no pueden considerarse intervención, ya que éstas son puramente interposiciones sin amenaza de coerción. Pero si la protección diplomática va más allá de las solicitudes para arbitrar o resolver judicialmente el problema planteado y se amenaza con el empleo de medidas coercitivas económicas o políticas para constreñir la voluntad soberana del otro estado, es indudable, como lo sostienen los autores citados, que, entonces, la injerencia diplomática por un estado que promueve una reclamación en beneficio de sus ciudadanos debido al trato que se les ha dispensado o se ha dispensado a sus propiedades por el otro estado, caería dentro de los límites del principio de no intervención.<sup>101</sup>

Finalmente, cabe referirse brevemente a la llamada "cláusula Calvo", por la cual un particular renuncia a la protección o "interposición" diplomática de su estado.

En relación con las reclamaciones que los gobiernos europeos hicieron constantemente a los latinoamericanos el siglo pasado, Carlos Calvo afirma:

Todas se han fundado en ofensas personales, reales unas veces, otras abultadas por sus agentes, pintadas siempre por ellos con vivos colores. Y la regla que en más de un caso han tratado de imponer las primeras —grandes potencias— a los segundos —gobiernos de los estados latinoamericanos—, es que los extranjeros merecen consideraciones y mayores respetos y privilegios que los mismos naturales del país en que residen. Este principio, cuya aplicación es notoriamente injusta y atentatoria a la ley de la igualdad de los estados, y cuyas consecuencias son esencialmente perturbadoras, no consti-

<sup>100</sup> Unión Panamericana, *Conferencia interamericana de consolidación de la paz*, Buenos Aires, diciembre 1-23, 1936, Washington, 1937, pp. 34 y 60.

<sup>101</sup> Actualmente persisten, principalmente, dos teorías sobre la protección de los extranjeros: la latinoamericana, que sostiene la igualdad de trato, y la norteamericana, que afirma la norma mínima. Recuérdese la teoría de la "comunidad de fortuna", expuesta por Podestá Costa, L. A., en su obra, *Derecho internacional público*, 4a. edic, Buenos Aires, TEA, 1960, p. 467.

tuye regla de derecho aplicable en las relaciones internacionales de los estados de Europa, y siempre que se ha exigido por alguno, la contestación del otro ha sido absolutamente negativa. Y debía de ser así, porque de lo contrario los pueblos relativamente débiles estarían a merced de los poderosos, y los ciudadanos de un país tendrían menos derechos y garantías que los residentes extranjeros.<sup>102</sup>

La situación anterior ha querido corregirse con diversas fórmulas que los gobiernos latinoamericanos han ido creando, siempre, sobre la base de las enseñanzas del tratadista argentino, es decir, los "...estados no reconocen más obligaciones hacia los extranjeros que las que su constitución y sus leyes otorgan a sus propios nacionales", por lo cual se le ha denominado genéricamente como "cláusula Calvo".

César Sepúlveda distingue tres variantes dentro de la mencionada cláusula: a) la cláusula Calvo legislativa; b) la cláusula Calvo de agotamiento de los recursos locales y c) la cláusula Calvo como renuncia a intentar la protección diplomática.<sup>103</sup>

Habremos de referirnos, ahora, a la tercera acepción, por estar más relacionada con el estudio que adelantamos, toda vez que por ella "...el extranjero renuncia a recurrir a la protección del gobierno del país de donde es originario, insertando tal declaración en un contrato suscrito por él".

En el artículo 3º de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, del 16 de febrero de 1973, se lee:

Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza de la República Mexicana, aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido<sup>104</sup>

Y en algunos contratos entre estados y particulares, se estipula

<sup>102</sup> Calvo, Carlos, ob. cit., p. 393.

<sup>103</sup> Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, 14 ed., México, Porrúa, 1984, p. 243 y ss.

<sup>104</sup> Estas disposiciones han sido modificadas mediante la nueva Ley de Inversiones Extranjeras, del 27 de diciembre de 1993. Sin embargo, se mantiene en la constitución nacional el siguiente texto: "...Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos: bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo..." (fracción 1 del artículo 27).

...las dudas y controversias que puedan surgir en la interpretación o aplicación del presente contrato serán resueltas por los tribunales competentes del estado, de conformidad con su derecho, y no podrán dar lugar a ninguna intervención diplomática o reclamación internacional.<sup>105</sup>

Respecto a la validez de tal renuncia, se ha dicho, en el plano doctrinal, como observa J. Antonio Pastor Ridruejo, que al ser la protección diplomática un derecho del estado, no es operativa la actitud del particular, que no es el titular de tal derecho.<sup>106</sup>

No obstante, parece muy acertado el comentario que sobre esta objeción hace Eduardo Jiménez de Aréchaga, en el sentido de que el extranjero renuncia, no al derecho de protección diplomática que posee el estado de su nacionalidad, sino a su propia facultad de presentar a su gobierno un reclamo válido que haga posible a su favor el ejercicio de la protección diplomática. Justamente por esta razón, opina el profesor uruguayo, la Comisión de reclamaciones mexicano-estadounidense, en laudo unánime redactado por su presidente, el jurista holandés Van Vollehoven, desechó una reclamación, sosteniendo que el particular reclamante está impedido, por la estipulación que había aceptado, de presentar válidamente a su gobierno cualquier reclamo relativo a la ejecución o interpretación del contrato.<sup>107</sup> Este argumento carecería de validez para quien considere que el estado "...puede ejercer la protección diplomática por su propia iniciativa".

Cabe observar que en este asunto, no se invalida la facultad que tiene el particular de solicitar protección diplomática en caso de haya "denegación de justicia". En el citado laudo se expresó que la renuncia abarcaba sólo a "cualquier materia relacionada con el contrato", por tanto

... esta disposición no privó al reclamante de su indiscutible derecho para solicitar protección de su propio gobierno, si su actuación ante los tribunales mexicanos, o ante otras autoridades a su disposición, tuvo como resultado una denegación de justicia o una demora de la justicia....En dicho caso, la queja del reclamante no sería porque su contrato fue violado, sino porque se la había denegado la justicia.<sup>108</sup>

<sup>105</sup> Jiménez de Aréchaga, Eduardo, *El derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 1980, p. 367.

<sup>106</sup> Pastor Ridruejo, José Antonio, *Lecciones de derecho internacional público*, 2a. edic., t: I, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1983, p. 272.

<sup>107</sup> Jiménez de Aréchaga, Eduardo, ob. cit., p. 367.

<sup>108</sup> Sorensen, Max, *Manual de derecho internacional público*, trad. "Dotación Carnegie para la Paz Internacional", México, FCE, 1973, p. 559.