

DEUDA EXTERNA

Se transcribe el trabajo publicado en Revista Tribuna SIMON BOLIVAR, Organo del Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, Otoño 96 n° 6 pág. 10 y ss.. y presentado al

IV COLOQUIO AMERICA LATINA - EUROPA

1. LA DEUDA EXTERNA DE AMERICA LATINA: EVOLUCION Y REESTRUCTURACION".
3. DEUDA EXTERNA Y OPERACIONES FINANCIERAS ESPECULATIVAS: INSTRUMENTOS JURIDICOS DE DEFENSA

MADRID, 24 y 25 de junio de 1996.

"DEUDA EXTERNA, INVERSIONES Y DESARROLLO"

Emma MINI de MUIÑO (¹)

Efraín Hugo RICHARD (²)

* * * * *

1. En los últimos años asistimos como espectadores de un marcado y continuo proceso de globalización de la economía, debido a las cada vez más arraigadas y crecientes prácticas de libre comercio internacional, apertura de las economías, desarrollo tecnológico, etcétera, que constituyó el anhelo de varias generaciones, como sinónimo de crecimiento económico y de mejores calidades de vida, división internacional del trabajo y desarrollo equilibrado para toda la humanidad.

¹) Duarte Quirós n° 433 Torre 2ª, 2º piso, oficina "C" CP 5000 Córdoba. Rep. Argentina. Tel fax 54-51-224545. Abogada, de la cátedra "A" de Economía Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

²) Paraguay n° 351. CP 5000 Córdoba Rep. Argentina. Tel fax 54-51-242830. Académico de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Director de su Instituto de la Empresa. Catedrático plenario de Derecho Comercial de la Facultad de Derecho y Cs. Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Director de su Departamento de Derecho Comercial y de la Navegación, Miembro del H. Consejo Directivo de la Facultad por los Profesores Catedráticos.

Sin embargo, en este nuevo escenario las desigualdades entre países ricos y países pobres continúan existiendo, y a medida que se avanza en aquel proceso las diferencias entre ellos se acentúan ⁽³⁾.

Los países pobres reprochan a los industriales sus políticas macroeconómicas, su incidencia en la determinación de las tasas de interés, la fijación de los precios de las mercaderías básicas, la adopción de medidas proteccionistas, que les impiden su inserción en aquel gran mercado mundial agravando aún mas sus problemas de pobreza.

Uno de los puntos culminantes de esta conflictividad entre países desarrollados y países subdesarrollados fue la crisis de la deuda internacional ocurrida a mediados y finales de los años ochenta, cuando países como Méjico, Brasil, Argentina y Filipinas que se habían endeudado durante la década de los setenta y fundamentalmente en los principios de los años ochentas, advierten que ya no solo les es imposible hacer frente a la carga de la deuda exterior sino también crecer económica y socialmente ⁽⁴⁾.

2. Sin embargo en este avance hacia de globalización, la distribución de la renta internacional continúa siendo desigual, a pesar del mayor crecimiento porcentual en los niveles de renta de los países pobres, respecto de los de renta alta en los últimos años, la brecha entre ellos continua creciendo. La mayoría de la población mundial vive en condiciones de pobreza inimaginables para los habitantes de los países de renta alta.

³⁾ Tomemos conciencia que la mentada globalización de los mercados y el mercado como dictador de reglas económicas y jurídicas es una realidad, pero los grandes grupos económicos escapan a los riesgos de ese mercado Desde las estructuras del poder económico (nacional o internacional) se diseña el modelo y se lo impone. Cfme. Foxley, Alejandro Experimentos neoliberales en América Latina, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1988. Es advertible en la política mundial de privatizaciones, preconizada por esos grupos, donde se intenta captar mercados de usuarios cautivos. Se hace desaparecer al Estado de los servicios, no sólo de la prestación sino del control, en beneficio de grupos económicos monopólicos. Cfr. Angel Yaguez, Ricardo La doctrina del levantamiento del velo de la persona jurídica en la reciente jurisprudencia, Ed. Civitas, Madrid 1991. Además, con las técnicas de comercialización en red, por contratos conexos, es el franquiciado, el distribuidor, el agente, el licenciataro el que corre los riesgos del mercado, mientras el franquiciante, el concedente, el grupo económico queda fuera de los mismos.

⁴⁾ Se utilizará indistintamente las expresiones países pobres, países subdesarrollados, países menos desarrollados, países del sur o del tercer mundo (aludiendo a aquella división norte rico y sur pobre), e incluiremos en ellas tanto a los países más pobres como a los de rentas medias.

Los PMD (países menos desarrollados), fundamentan sus permanentes quejas ante los países desarrollados en los siguientes motivos: "1. Sus principales exportaciones son productos primarios.... Los mercados de estos productos están controlados por los países de renta alta y sus precios son, por lo general, excesivamente bajos y fluctúan ciertamente demasiado para que las economías del sur puedan desarrollarse de una manera estable y rápida. Por otra parte, los precios de las materias primas han venido bajando en promedio, en relación con los precios de los bienes manufacturados, reduciendo así el poder adquisitivo de los países que las exportan. 2. Los mercados de bienes manufacturados, para los que quieren producir y exportar están cerrados para ellos por el proteccionismo de las economías desarrolladas. Sostienen que como la industrialización es el único camino para crecer deprisa, los países de renta alta les están impidiendo hacerlo. 3. Los términos en que se suministra ayuda financiera son demasiado duros. Los países del sur se quejan de que es difícil conseguir créditos de fuentes privadas como los bancos comerciales y que estos tienen un vencimiento demasiado corto como para poder realizar proyectos de inversión importantes a largo plazo. Y los créditos que reciben de los principales organismos internacionales, como el Banco Mundial, no son suficientemente baratos. 4. Dada la extrema pobreza de los PMD y la forma en que ha funcionado la economía mundial hasta ahora, sería de justicia suministrar ayuda a otros países para su desarrollo futuro. Esta ayuda podría consistir en donaciones-transferencias unilaterales de recursos de los países ricos a los pobres- o en una disposición a cambiar las reglas para ayudar al sur. Por ejemplo, este quiere tener derecho a mantener alejadas a las importaciones y, al mismo tiempo desea que sus exportaciones tengan acceso a los países desarrollados" (5).

Así cualquiera sea su organización económica o política permanentemente reclaman a los países desarrollados una mejor distribución de los recursos mundiales, culpándolos de ser artífices de un orden internacional que los condena a un crónico subdesarrollo.

⁵) Conforme Stanley Fischer, Rudiger Dornbusch, Richard Schmalensee, "Economía", Segunda Edición, 1989, pág. 917 y 918.

3. Los permanentes déficit por cuenta corriente de los PMD, los obliga a buscar capitales externos que les posibiliten el desarrollo económico que no pueden alcanzar por la falta de ahorro interno. Algunos de los medios de obtención de esos capitales son las entradas de inversión directa, las entradas de capital a largo plazo, préstamos exteriores y utilización de las reservas. En los años 1978-1981 se puede observar que estos países se endeudaron por niveles muy superiores a los de sus déficit por cuenta corriente, debido a que no solo cubrieron ese déficit sino que también financiaron salidas netas de capital privado, es decir, la huida de capitales. Se estima que la salida de capitales de la región fue por un monto aproximado a los 100.000 millones de Dólares, monto que hubiera permitido saldar gran parte de la deuda, manteniendo importantes niveles de crecimiento. La banca acreedora presionó especialmente a los países latinoamericanos para que los Estados se hicieran cargo de la deuda privada aun en aquellos casos en que se encontraba debidamente garantizada. En Argentina, especialmente, "el Banco Central instrumentó en el año 1981 un sistema de seguros de cambio, por el cual el Banco Central le aseguraba el mantenimiento del tipo de cambio al sector privado, a cambio de una prórroga de los vencimientos. Posteriormente en el año 1982 se empezó a transformar en deuda pública la deuda privada con seguro de cambio, a través de la emisión de bonos nominativos y de obligaciones del gobierno nacional en dólares, para su entrega en pago o garantía de los seguros de cambio vencidos en 1982 y 1983; tal canje fue ampliado por decisiones tomadas en 1983, 1985 y 1987. Este procedimiento fue largamente utilizado por el sector privado, incluso en los casos de autoprestamos" (6). Así los bancos acreedores se aseguraban el cobro de esos créditos, evitando la posibilidad de que los deudores se declararan en quiebra. Esta afectación de capitales a fines distintos de la inversión productiva, que permitiría la recuperación del equilibrio presupuestario, se sumó a las dificultades de la escasa inversión.

⁶⁾ Conf. Alfredo Eric Calcagno, "Planteo jurídico de la deuda externa argentina", Seminario giuridico internazionale, Roma, 5-6-7 marzo 1992.

Los altísimos niveles de endeudamiento condujeron a graves crisis político-económicas que les imposibilitó honrar los compromisos con la Banca acreedora. Se debió recurrir a renegociaciones que cada vez les fueron y son más adversas.

4. Las causas de esa crisis de la deuda han sido: la mala administración de las economías locales por los distintos gobiernos, la profundización -por esa y otras causas- de los déficit presupuestarios, la utilización en exceso la sobrevaluación de sus monedas -dando lugar así a un aumento de las importaciones, cuando las importaciones estaban rebajadas a un tipo de cambio subvalorado-, y/o la huida de capitales, pues los residente de estos países colocaban sus capitales en activos exteriores (compra de propiedades o depósitos bancarios). Otras de las causas fue la conducta casi irresponsable de la banca colocadora de liquidez, pues prestaron sin considerar el uso que se les iba a dar a esos créditos ⁽⁷⁾ o el riesgo de no recuperarlos por la situación económica de los tomadores.

Esas cuestiones se potenciaron por la arbitraria variación unilateral de los intereses. Los contratos fueron firmados con tasas variables, por lo que, cuando Estados Unidos por problemas de política económica elevaba las tasas de interés, los países deudores veían incrementarse sus deudas, y -al mismo tiempo- ese mayor rendimiento dirigía los capitales locales hacia aquellos mercados (especialmente Estados Unidos). Así, los países deudores debían pagar mayores tasas de interés por sus créditos, cuando al mismo tiempo en el mercado internacional caían los precios de las materias primas, principal fuente de ingresos de divisas para estos países. Se evidencia así

⁷⁾ A modo de ilustración sirve el fallo del ex presidente Taft en el caso Tinoco,...El árbitro Taft dijo: "El Banco sabía que ese dinero sería utilizado por el presidente saliente, Tinoco, para su mantenimiento personal una vez refugiado en un país extranjero. No podía por consiguiente, hacer responsable al Estado de Costa Rica por dinero entregado a Tinoco con esa finalidad. El dinero pagado al hermano, Secretario de Defensa y nombrado Embajador en Italia es el mismo caso; pagar salarios con cuatro años de adelanto es absurdo y extraordinario. Todas las circunstancias debían haber advertido al Banco que también esta orden era por razones personales y no para fines legítimos de carácter oficial". Por lo expuesto, el árbitro Taft rechazó la reclamación interpuesta, no admitiendo la responsabilidad del Estado. Y este fallo deviene en la jurisprudencia, un vivísimo detalle en punto a cuál haya de ser la juricidad imperante para determinar ciertas situaciones vinculados con legitimidad de la deuda externa (Ricardo Alagia y Camilo H. Rodríguez Berrutti, Revista GEOJUR, Montevideo, Uruguay, n° 34, año 1986), Cfme.Rodríguez Berrutti Camilo H., "La deuda externa: Nuevo enfoque ante los nuevos tiempos. Crisis a partir del caso México (La "doctrina Espeche")", LL 11-05-95.

que la tasa de interés no correspondía a una tasa del mercado, sino a política económica de los países más poderosos o de grupos financieros más poderosos aún.

De esta manera los bancos acreedores tomaron conciencia de la imposibilidad del recupero no sólo de los capitales prestados si no también de sus intereses, y los países deudores de la imposibilidad de conseguir créditos para seguir manteniendo sus déficit, ya estructurales, por lo que debían realizar fuertes ajustes que les permitieran un equilibrio de cuenta corriente, ante la falta de entrada de capitales, lo que se tradujo en una caída de los niveles de vida en los países en desarrollo. También debe tenerse en cuenta, los cambios en la economía internacional, la configuración de nuevos mercados, la producción transnacional, la insinuación de nuevos bloques económicos y la disminución en los niveles de crecimiento mundial.

5. Es por todo ello que los países subdesarrollados bregan permanentemente ante los acreedores por soluciones equitativas, en las que se les condone parte de la deuda en una cuantía que no aniquile a los Bancos acreedores y al mismo tiempo les posibilite crecer económicamente (⁸). Así los países del sur solicitarán ayuda a los países del norte, pero el problema será entonces decidir cuál es la forma más eficiente, ¿ debe la ayuda consistir en transferencias de alimentos, préstamos baratos o donaciones directas de dinero o existen métodos mejores?. A ello seguramente se responderá que la ayuda necesaria es: facilitar el acceso de los países deudores a los mercados de los países desarrollados, de esta manera aumentarán su productividad y logran mejorar el bienestar. Otra acción sería incentivar la inversión de capitales del norte en el sur, en actividades de riesgo pero con tasas de rendimiento en el tiempo más altas que las de sus países de origen; de ésta manera podrían incorporar capitales para su desarrollo que por la vía del crédito no podrían lograr. Debería utilizarse, cualquiera sea la ayuda que se brinde, como una palanca para que los gobiernos de estos países adopten políticas económicas sensatas, que les permita una recuperación de su estructura económica, el pago de la deuda y el tan deseado desarrollo económico.- No sería sensato asegurar sólo el pago de la deuda contra un mayor

⁸) Carta Encíclica, Centesimus Annus, del Sumo Pontífice Juan Pablo II, parágrafo 35.

empobrecimiento de ciertas estratos de la población, no sólo por un principio ético y de solidaridad social, sino por la posibilidad de explosiones sociales de inimaginables consecuencias.

6. Las políticas reseñadas que han agravado la situación de los países deudores no han generado una actitud jurídica por parte de sus Gobiernos. En efecto, en nuestro país, el Código Civil en sus artículos 1206 y 1207 preceptúa "Exceptúase del artículo anterior (que aplica a los contratos celebrados en el exterior la ley del lugar de celebración) aquellos contratos que fuesen inmorales y cuyo reconocimiento en la República resultase injurioso a los derechos, intereses y conveniencias del Estado o de sus habitantes" (art. 1206) y "Los contratos hechos en país extranjero para violar las leyes de la República, son de ningún valor en el Territorio del Estado, aunque no fuesen prohibidos en el lugar en que se hubiesen celebrado" (art. 1207). Son manifiestas las violaciones formalizadas por los Estados en cuanto renuncian a la aplicación de la ley nacional y de la jurisdicción, sin ser autorizados a ello por leyes especiales dictadas por el Congreso, art. 75 inc. 4 y 7 de la Constitución Nacional ⁽⁹⁾, o cuando los representantes del P.E. suscriben tales convenios exceptuado de impuestos a los acreedores o a las remesas que se les efectúen, sin contar con ley especial al respecto. El tema se potencia en caso de asunciones formalizadas por Gobiernos de facto, que unificando facultades ejecutivas y legislativas, no cumplieron con la formalidad de dictar una norma legislativa que amparara su obrar.

Un caso de defensa a ciertas prácticas de los países acreedores se advirtió en el año 1982 cuando las Provincias se negaron a suscribir el contrato de refinanciación de la deuda pública provincial externa, unificándola y solidarizando a todas las Provincias, por entender que ello violaba las Constitucionales Provinciales y no aparecía delegado al Gobierno Nacional en el pacto constituyente ⁽¹⁰⁾, pese a la insistencia y presión del Gobierno nacional.

⁹⁾ Art. 75 de la C.N. de la R.A., inc. 4, "Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación", inc. 7, "Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación".

¹⁰⁾ Ese fue el dictamen de los Bancos Oficiales y Mixtos de Provincia, siguiendo la opinión de una Comisión de Asesores que nos tocó integrar.

Esa falta de políticas coherentes de los Gobiernos, que llevaron en muchos casos a asumir públicamente la deuda externa contraída por los particulares (normalmente grandes empresas), fue advertible cuando en el año 1985 sugerimos que se gestionara de Gobierno a Gobierno (Argentina a Estados Unidos) que se exigiera a los acreedores financieros transparentar la situación de esas acreencias no incorporando al reclamo externo las deudas con garantías internas ⁽¹¹⁾. No existió la decisión política de llevar adelante tan lógico reclamo por parte de un país que deseaba asumir con seriedad la responsabilidad.

El manejo arbitrario de las tasa de interés por la parte acreedora, al que hicimos referencia anteriormente, constituye una actividad abusiva e ilícita, que de acuerdo a los parámetros jurídicos clásicos, corresponde calificarla como usura. "La usura no es sólo una acción ilícita incriminada de diversos modos en el derecho civil y en el derecho penal, sino que por su vigencia histórica, geográfica y cultural, es también un principio general de derecho. Como tal principio - de aquellos caracterizados como de las "naciones civilizadas"- es fuente de Derecho Internacional, reconocida y establecida en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en su artículo 38, inc.1, c" ⁽¹²⁾. Estas apreciaciones sumadas a las económicas de los puntos anteriores, permitirían a deudores y acreedores rever sus responsabilidades, en el desmesurado endeudamiento de la mayoría de los países subdesarrollados. En el intento de lograr a mediano plazo soluciones solidarias y equitativas, para un problema que de lo contrario se agravará y prolongará indefinidamente en el tiempo.

7. Podemos concluir que la solución al problema exigirá de los involucrados una actitud prominentemente moral, en la que los gobiernos de los países deudores se comprometan a una administración responsable comprometida con la recuperación del bienestar presente y futuro de sus Naciones. Pero al mismo tiempo los acreedores y organismos internacionales deberán

¹¹⁾ Back to back: préstamos otorgados contra una garantía líquida en el mismo Banco, normalmente un depósito, lo que implicaba un autopréstamo del deudor a través de un Banco extranjero, presionando luego para que el Gobierno del país más débil la asumiera, enriqueciendo al supuesto deudor.

¹²⁾ Cfme.Rodríguez Berrutti Camilo H., "La deuda externa: Nuevo enfoque ante los nuevos tiempos. Crisis a partir del caso México (La "doctrina Espeche")", LL 11-05-95.

adoptar una actitud solidaria que permita recuperar a esa gran parte de la comunidad internacional marginada del Desarrollo económico-social actual, para un mundo más solidario, igualitario, eficiente, equitativo y fundamentalmente justo.

Córdoba, Argentina, mayo de 1996.