

DEUDA E ILEGALIDAD  
DEUDA E ILEGALIDAD

**DEUDA  
E ILEGALIDAD:  
La odiosidad del  
endeudamiento  
argentino**



Gobernador  
**Alberto José Rodríguez Saá**



Ministra de Ciencia y Tecnología  
y Rectora de la Universidad de La Punta  
**Alicia Bañuelos**

Director del Observatorio  
de la Deuda Pública  
**Alejandro Olmos Gaona**

# ÍNDICE

4	<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>1</b>	<b>45 EL REPUDIO Y SUS ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b>	<b>7</b>	<b>107 LA DEUDA ODIOSA</b>
6	<b>PRÓLOGO</b> por Alberto Rodríguez Saá	<b>2</b>	<b>63 LAS DOCTRINAS CALVO Y DRAGO Y SU CONCEPCIÓN DE LA SOBERANÍA</b>	<b>8</b>	<b>117 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO</b>
9	<b>PRÓLOGO</b> por Alicia Bañuelos	<b>3</b>	<b>75 LA RELATIVIZACIÓN DE LA SOBERANÍA</b>	<b>9</b>	<b>123 ALGUNAS PROPUESTAS</b>
10	<b>PRÓLOGO</b> por Alejandro Olmos Gaona	<b>4</b>	<b>87 LA SUCESIÓN DE DEUDAS DE ESTADO</b>	<b>10</b>	<b>135 LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y LA DOCTRINA DE LA DEUDA ODIOSA</b>
25	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>	<b>93 LA PERSONALIDAD DEL ESTADO DEUDOR. DEUDAS DE ESTADO Y DEUDAS DE RÉGIMEN</b>	<b>11</b>	<b>149 LAS INVESTIGACIONES DE LA JUSTICIA FEDERAL</b>
199	<b>EPÍLOGO</b>	<b>6</b>	<b>101 DISTINCIONES SOBRE EL CARÁCTER DE LAS DEUDAS</b>	<b>12</b>	<b>175 LA ILEGALIDAD DE LA DEUDA Y EL QUEBRANTAMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO</b>
213	<b>FUENTES BIBLIOGRÁFICAS</b>			<b>13</b>	<b>183 LA DEUDA EXTERNA COMO DELITO CONTINUADO: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA</b>
221	<b>CRÉDITOS</b>				

**Quiero agradecer la colaboración prestada por el personal de la Biblioteca del Congreso de la Nación, el de la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y el de la Biblioteca del Ministerio de Economía de la Nación, quienes me facilitaron materiales que pude consultar allí, además de orientarme en algunas búsquedas con admirable profesionalidad. A los auditores del Banco Central Alicia Galófar y Omar Miliano que trabajaron intensamente para mostrar los fraudes del endeudamiento privado, y me dieron datos y referencias que me sirvieron para este trabajo**

**Fueron de significativo interés las extensas conversaciones sobre los aspectos jurídicos de la deuda que mantuve con mis amigos los embajadores Miguel A. Espeche Gil y Archibaldo Lanús, como también con el Fiscal de las causas de la deuda mi buen amigo Federico Delgado recientemente desaparecido. Florencia Melo leyó el original, aportando sugerencias y correcciones.**

**Imposible olvidar la colaboración de Emanuel Lorenzoni, Jefe de Programa de Comunicación de la Universidad de la Punta en todo lo relacionado con la edición del libro,**

**Mi especial reconocimiento a la Rectora de la Universidad de La Punta, Dra. Alicia Bañuelos, que no solo apoyó desde hace más de un año mis investigaciones sobre la deuda, sino por la decisión de que este libro fuera una realidad.**

Octubre 2023

**Alejandro Olmos Gaona**

Director del observatorio de la  
Deuda Pública

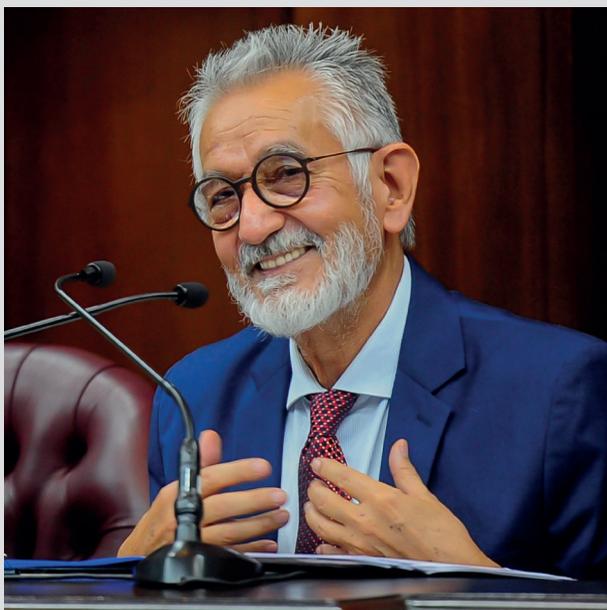
*“Resistir a la injusticia es un deber del individuo para consigo mismo,  
porque es un precepto de la existencia moral;  
es un deber para con la sociedad,  
porque esta resistencia no puede ser coronada con el triunfo,  
más que cuando es general [...].*

*La defensa de un derecho lesionado  
no es el simple deber del que está investido un ciudadano  
para consigo mismo, sino también para con la comunidad.*

*Él con su derecho defiende a un tiempo la ley, y en la ley  
defiende juntamente el ordenamiento indispensable de la sociedad [...].*

*Todos tienen el deber y la misión de aplastar la cabeza  
a la venenosa serpiente de la arbitrariedad y la licencia  
dondequiera que se atreva a sacarla afuera.”*

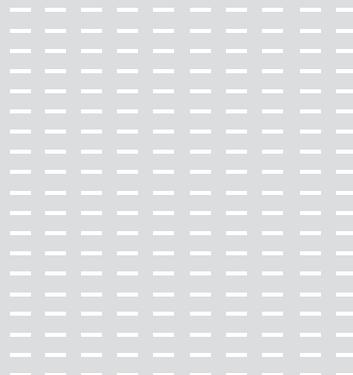
**RUDOLF VON IHERING**  
La lucha por el derecho



## PRÓLOGO POR

**Alberto Rodríguez Saá**

Gobernador  
de la Provincia de San Luis



El 17 de marzo de 2016 fui invitado al Senado de la Nación, como el resto de los gobernadores, a emitir opinión acerca del proyecto de ley de los holdouts, que tenía media sanción en la Cámara de Diputados.

La disertación de aquel día lleva el nombre de Gobernabilidad en tiempo de fondos buitres. En este prólogo incluyo conceptos de aquella disertación, ya que además de corresponder con la temática de este libro; me acompañan las mismas ideas, y los mismos principios.

“... Quiero hablar de lo que no habla esta ley, que es de la deuda externa. De las causas de la deuda externa, ¿cómo se motiva, qué hay detrás de la deuda externa? ... La deuda externa, lo digo con mucha responsabilidad y mansamente: es donde está presente, la más grande corrupción que tiene y ha tenido la República Argentina. ... Y ahí detrás están los grupos y las clases dominantes de la Argentina y del mundo”.

“... En el año 1500 nació el último inca, Atahualpa. En 1532 llegó Francisco Pizarro, el 15 de noviembre de ese año, con engaños, capturaron al inca y lo condenaron por ocultamiento de tesoro. Para liberarlo le pidieron que llenara tres habitaciones de aproximadamente cinco metros por siete, hasta la altura del brazo extendido hacia el techo. Lo obligaron a llevar todo el oro y la plata, hasta completar las habitaciones: una de oro y dos de plata.

“... Lo aprisionaron en una cárcel en Cajamarca, Perú. En esa cárcel, los carceleros se reunían a jugar al ajedrez. Diariamente jugaban los capitanes Hernando de Soto, Juan de Roda, Francisco de Chaves, Blas de Atienzu, y el tesorero de la expedición llamado Riquelme.

“...Atahualpa observaba ...cierto día jugaban Soto y el tesorero Riquelme, cuando el capitán va a mover, el Inca lo toca y le dice: ‘mové el castillo’, refiriéndose a la torre, ‘mové el castillo allá’ y sucede que el capitán carcelero le gana la partida al tesorero Riquelme. Asombrados le contaron a Pizarro y dicen que ese día decidieron la muerte de Atahualpa”.

Conocemos esa historia. Atahualpa cumplió su palabra, pero fue ejecutado el 26 de julio de 1533. Ese día nació la deuda externa y el pensamiento único. Después el opresor tomó esto como una costumbre y pensó que el oprimido siempre iba a someterse”.

Hablar de la deuda externa, es hablar de la deuda odiosa. La deuda odiosa es cuando ha sido adquirida por una dictadura o por actos de corrupción o bajo un sistema de extorsión.

Y para hablar de la deuda odiosa, debemos mencionar especialmente al padre del autor de este libro.

En aquella disertación en el Senado de la Nación dije: “...Alejandro Olmos fue un patriota argentino que en el año 1982 luchó contra la dictadura. Deberíamos borrar las placas donde están los nombres de la Baring Brothers -donde comenzó la deuda- y a todas ponerles Olmos. Deberían llamarse Olmos 1, Olmos 2, Olmos 3, Olmos 4, Olmos 5 y Olmos 6. Eran los de la comisión de la Baring Brothers. Y a la calle Rivadavia cambiarle el nombre, ya que estamos”.

Olmos inició el juicio en 1982, en el año 2000 (Olmos había fallecido), el juez Ballesteros dictaminó que la causa había prescrito y los responsables no fueron condenados, ni siquiera procesados.

Este libro es una enorme contribución a la doctrina de la deuda odiosa. Esencial para comprender en profundidad un tema que debe interesarnos, porque compromete los recursos, los bienes y el futuro del país y de cada ciudadano argentino.

Una contribución a un orden social más justo.



**PRÓLOGO POR**  
**Alicia Bañuelos**

Rectora de la  
Universidad de La  
Punta y Ministra de  
Ciencia y Tecnología  
de San Luis



La construcción de sociedades equitativas, capaces de brindar el ejercicio pleno de los derechos de sus ciudadanos, es una noble y genuina aspiración de los pueblos.

Por lo que la labor de gobernar implica no sólo administrar recursos, implica además pensar estratégicamente.

Nuestra gestión del Gobierno está definida por un principio:

**Gobernar es cumplir los sueños. Se gobierna con ideas y cada objetivo requiere un plan.**

El Observatorio de la Deuda es una contribución al pensamiento estratégico. Aporta conocimientos desde un espacio de estudio, de análisis y de divulgación.

La deuda odiosa es un concepto que hace referencia a las deudas contraídas durante dictaduras militares, por actos de corrupción, o por extorsión.

En la larga historia de la deuda externa argentina, la historia de la deuda odiosa comienza con la labor de Alejandro Olmos a partir de 1982.

Su hijo, Alejandro Olmos Gaona, continúa con la labor de esclarecimiento y comprensión de un tema que condiciona inevitablemente la economía argentina.

Toda contribución al pensamiento estratégico en pos de alcanzar una mejor sociedad, debe celebrarse.

Celebramos este libro en una materia que ha sido poco divulgada, negada, y hasta escondida. Un aporte real y concreto para la construcción de un mejor futuro.



## **PRÓLOGO POR**

**Alejandro Olmos Gaona**

Director del observatorio de la Deuda Pública

El 5 de enero del año 2022, el Presidente Alberto Fernández y el entonces ministro de Economía Martín Guzmán se reunieron con todos los gobernadores, con el objeto de comunicarles las tratativas que se estaban llevando a cabo con el Fondo Monetario Internacional, para negociar un nuevo acuerdo que permitiera estirar los pagos que vencían en los próximos años. Las palabras de todos los asistentes coincidieron que era necesario hacerlo, con la excepción del gobernador de San Luis Alberto Rodríguez Saa, que planteó la necesidad de caracterizar como odiosa a la deuda contraída con el organismo multilateral, siendo la primera vez que un dirigente político en funciones gubernamentales se atrevía a insistir en adoptar decisiones distintas, sino a exponer con solvencia una doctrina, que ha sido deliberadamente silenciada por los sectores del poder económico, y que en los ámbitos jurídicos no ha sido considerada debidamente.

El Presidente Fernández intentó vanamente refutar a Rodríguez Saa mostrando el profundo desconocimiento sobre la doctrina de la deuda odiosa, ya que el argumento que utilizó fue que la misma sólo resultaba aplicable a deudas contraídas por gobiernos dictatoriales, y no por aquellos elegidos democráticamente. Ante la ignorancia generalizada de la dirigencia política, el gobernador puntano expuso sobre un tema tan específico generalmente desconocido y confinado a una discusión muy restringida en algunos ámbitos jurídicos. No es común encontrar referencias a esa doctrina, en los textos usuales de derecho internacional, y se ha pretendido ignorar a todos aquellos que dieron sus razones para cuestionar deudas consideradas ilegales e ilegítimas. Solo algunos movimientos en contra de la deuda la han enarbolado sin mucha precisión para justificar sus reclamos por la abolición de las mismas, aunque existen interesantes aportes al respecto que deben ser analizados, como el de Sabine Michalowki, quien ha trabajado sobre la responsabilidad de los bancos, y normas del derecho internacional que podrían servir como referencia ineludible<sup>1</sup>, y es fundamental el trabajo de Juan Pablo Bohoslavsky sobre los créditos abusivos<sup>2</sup>.

En lo referido a la deuda externa se ha escrito de todo y para todos. Desde importantes trabajos teóricos hasta ensayos de divulgación; desde la exposición de datos y estadísticas sobre el endeudamiento, hasta libros de denuncia como el que escribió mi padre en 1989<sup>3</sup>, dando a conocer los resultados de la investigación sobre la deuda que llevaba adelante la justicia federal; y, también, se dieron a

conocer publicaciones que sólo tienen la validez del panfleto y son meros trabajos de oportunismo político que no agregan nada nuevo a la cuestión. En los últimos 30 años, una abundante literatura sobre el endeudamiento mostró lo ocurrido desde 1976 en adelante, deteniéndose mayormente en los aspectos económicos de ese proceso, sin tocar los aspectos legales, que resultaban fundamentales para un análisis integral del problema, y del que no se puede prescindir, aun cuando no se haya tratado en todos los trabajos que se publicaran en casi tres décadas.<sup>4</sup>

No tenía ningún sentido escribir un nuevo libro para incorporarlo a la ya abultada lista de publicaciones, sin hacer algún aporte significativo. En otros momentos de mi labor historiográfica traté siempre de bucear en aquellos temas que las versiones tradicionales habían decidido silenciar, o no estudiar con suficiente rigor, y no iba a cambiar mis objetivos en una cuestión tan gravitante como el endeudamiento público, especialmente en lo referido al sector externo.

En búsquedas anteriores sobre algunos hechos históricos no me resultó difícil advertir la selectiva manipulación del pasado, mediante la utilización de métodos investigativos que Collingwood definiera como la “historia de tijeras y engrudo”, que permitieron a muchos autores recurrir a expertos, cuyas explicaciones y argumentos se repetían, se reinterpretaban o copiaban con diversa fortuna, con una indiscutible eficacia para la construcción histórica que se pretendía mostrar, donde siempre había parecidas conclusiones, que armonizaban con las previas concepciones históricas que se tenían. En algunos temas y de manera coherente con una particular forma de mostrar el pasado, la técnica habitual fue siempre la misma: la elección interesada de testimonios, la utilización acotada de documentos, el manejo arbitrario de las fuentes disponibles con el objeto no de llegar a la verdad, sino construir un relato que sirviera al objetivo trazado previamente. El aparato erudito, muchas veces abrumador, podía resultar funcional a esa construcción que daba un panorama parcial de los hechos,

---

<sup>1</sup> Trazando Paralelos entre la responsabilidad de bancos por complicidad y las deudas odiosas. Universidad de Palermo. [https://www.palermo.edu/derecho/revista\\_juridica/pub-10/10Jurica12.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-10/10Jurica12.pdf)

<sup>2</sup> Bohoslavsky, Juan Pablo. *Créditos Abusivos*. Ed. Abaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2009

<sup>3</sup> Olmos Alejandro, “Todo lo que Ud. quiso saber sobre la Deuda Externa y siempre se lo ocultaron. Quienes y como la contrajeron. Editorial de los Argentinos, Buenos Aires 1989. El libro fue reeditado por la Editorial.

<sup>4</sup> Una excepción lo constituyen los libros de la Dra. Noemí Brenta, que se citan en la bibliografía, ya que ella, siempre mencionó la investigación llevada adelante por la justicia federal que iniciara mi padre en 1982. Hubo aportes significativos por parte de Mario Cafiero y Javier Llorens en *La Argentina Robada* Ed. Macchi Buenos Aires, 2002, y de Carlos Julia en *Memoria de la deuda*. Ed. Biblos, Buenos Aires, 2002, y algunos otros breves ensayos, de denuncia, pero la consideración doctrinaria desde el derecho no era abordada.

mientras que por otro lado se ocultan o destruyen evidencias que pudieran afectar ese modelo de historia que se pretendía imponer y donde los prejuicios ideológicos estaban subyacentes. La selectiva utilización de las fuentes en muchos casos no tuvo otro propósito que el intento abogadil de apuntalar las bases argumentales de un modelo teórico, y no el de recrear con autenticidad un proceso histórico lleno de complejidades y no reducido a sectores enfrentados, en los que unos eran demonizados por no responder a una tradición histórica que se quería preservar.

De manera análoga, y sin entrar a analizar la existencia o no de un derecho burgués como una fórmula totalizadora de concepciones muy específicas, en materia jurídica se manejaron parecidas formas de conceptualizar la materia estudiada, lo que dio lugar a exposiciones públicas de doctrinas y teorías sobre las diversas ramas del derecho. Los análisis y reflexiones jurisprudenciales, supuestamente objetivos y científicos, tuvieron en muchos casos un indudable trasfondo ideológico, respondiendo a ideas relacionadas con una concepción del poder, para el cual la posibilidad de todo cambio estructural podría significar un atentado al sistema, el que, a través de sus propios mecanismos de autodefensa, sólo pretendía lograr su perpetuación.

Una clasista concepción del derecho sirvió en muchos casos para legitimar la injusticia social, la arbitrariedad del poder administrador, y la lenidad del poder judicial, para que en una cuasi alianza con los poderes económicos y respaldando invariablemente a los gobiernos de facto, se convirtiera en un factor determinante, para obstruir cualquier posibilidad de poder lograr un orden social más justo, y el establecimiento de responsabilidades respecto de funcionarios de la administración nacional, que violaron el ordenamiento legal de la Nación, sin que sus acciones tuvieran alguna consecuencia reparatoria por los perjuicios que ocasionaron en el ejercicio de sus cargos. Es así que muchas investigaciones sobre hechos que involucraron a funcionarios de los más altos estamentos del Estado, quedaron en la nada o fueron a engrosar los papeles de los archivos, sin que hubiera ninguna consecuencia. También desde el poder político se desconocieron importantes investigaciones sobre los grandes defraudadores del patrimonio público, siendo lo ocurrido con los Bemberg, uno de los casos más flagrantes de la inacción de la justicia, y tantos otros que podrían citarse.

Una de las formas más corrientes de la manipulación jurídica fue la de utilizar conceptos que, partiendo de una supuestamente correcta fundamentación teórica, sirvieran para avalar procedimientos reñidos con las normas más elementales del derecho. Se fue a lo formal, antes que a lo sustancial; la apariencia de legalidad fue más que suficiente para encubrir cualquier fraude o acto ilegítimo que se cometiera en perjuicio del Estado.

Carlos Nino tituló como “Un país al margen de la ley” un libro singular, en el que con indudable precisión mostró la anomia que caracteriza durante décadas a nuestro país, donde, más allá de la fraseología habitual sobre el cumplimiento de la ley, se violentan sistemáticamente el estado de derecho, produciéndose un acostumbamiento a convivir en situaciones donde la transgresión a la norma se convirtiera en algo habitual no solo por parte de cualquier ciudadano, sino aun por los propios organismos del Estado<sup>5</sup>. La marginación de la legalidad no se redujo a los sectores empobrecidos o a aquellos proclives a la comisión de diversos delitos, sino que alcanzó una entidad mucho mayor en sectores concentrados del poder económico, que siempre sortearon el cumplimiento de las normas para acrecentar sus negocios. Quiebras de bancos, insolvencias fraudulentas, créditos no pagados y otorgados discrecionalmente, obras públicas que costaron mucho más de lo presupuestado y realmente gastado, privatizaciones injustificadas, saqueo del patrimonio público, fueron aspectos relevantes de cómo se desarrolló nuestra historia, más allá del indudable crecimiento del país en ciertas épocas. Un crecimiento desigual que se tradujo en una inequitativa distribución de la riqueza que se producía, y que solo alcanzó niveles razonables durante la primera presidencia de Perón.

El sistema judicial se reveló impotente para afectar a empresas y personajes que perjudicaron el patrimonio público, atiborrando los juzgados penales de causas en las que se investigaron acciones individuales, o de bandas organizadas, además de cuestiones vinculadas al ejercicio de la violencia en las relaciones sociales y familiares. Se hizo un culto de la transgresión, siendo más representativa la ejercida por los grupos de poder, a través de la utilización de diversos mecanismos, como la fuga de capitales, la evasión impositiva, los sobreprecios en la obra pública, y otras formas de enriquecimiento, de las cuales la estatización de la deuda privada, en el año 1982, fue quizá la más sobresaliente, por el volumen de deuda ficticia transferida al Estado.

Esa marginación de la legalidad estuvo presente en muchas de las negociaciones económicas, debido a que siempre se sortearon disposiciones legales para el beneficio y enriquecimiento de unos pocos, con el consiguiente perjuicio patrimonial a la Nación. Arrancó quizás con el primer empréstito Baring, que resultaría paradigmático en cuanto a cómo se instrumentarían siempre las obligaciones externas, obviando las normas legales y contando con la inestimable colaboración de la dirigencia política, que se benefició de todo tipo de maniobras espurias, en una suerte de complicidad para ejercer la corrupción, que muchos poco ilustrados suponen que comenzó en el 2003, siendo parte de nuestra historia independiente.

---

<sup>5</sup> Nino, Carlos, Un país al margen de la ley, Buenos Aires, Emecé, 1992.

A partir de 1976, la idea básica se plasmó en un difundido enunciado: “achicar al Estado es agrandar a la Nación”, premisa que ocultaba una idea fundamental: la de destrucción del propio Estado al que había que reducir a la categoría de un mero ente administrativo, con funciones limitadas a lo que fuera imprescindible para su funcionamiento, pero donde las líneas rectoras iban a ser trazadas por el poder financiero que se había adueñado del país. El endeudamiento externo que comenzó en ese año estuvo destinado no sólo a cumplir un papel relevante en ese deleznable proyecto, sino que podría decirse también que se constituyó en la columna vertebral de éste, en su estructura primaria.

Cuando mi padre efectuó su denuncia, en abril de 1982, ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal Nº 2, en ese entonces a cargo del Dr. Martín Anzoátegui, estaba convencido de que la deuda externa de la Argentina no respondía a simples operaciones de endeudamiento realizadas con organismos financieros del exterior, sino que era la base necesaria para concretar el proyecto de transnacionalización de la economía del país, ya que no resultaba casual que los principales funcionarios del gobierno en materia económica tuvieran importantes vinculaciones con bancos extranjeros, y entidades financieras. Los que no eran funcionarios y si representantes y accionistas de importantes bancos, gestionaron y obtuvieron créditos en los comienzos de la dictadura, poniendo en evidencia cuál era la estructura económica donde lo rentístico y financiero se impondría por sobre el sistema productivo del país.

En el mes de julio del año 2000, el juez Jorge Ballesterro dictó una resolución poniendo fin a la causa, por prescripción de la acción penal, y de tal manera los responsables del endeudamiento quedaron libres de toda incriminación. Ese fallo, al que no puede dejar de reconocerse un indudable mérito, fue un pronunciamiento superficial y de compromiso, en el cual no obstante señalarse los perjuicios sufridos por el país a través del ejercicio de determinadas conductas, no llegó más allá de lo que cierta formalidad procesal le imponía. Se sobreesió al ministro de Economía Martínez de Hoz, no se imputó penalmente a ningún otro funcionario, no se ahondaron las investigaciones como debieran, y la causa transitó durante años por etapas de una inexplicable morosidad, aun cuando se estaba investigando uno de los fraudes más grandes de nuestra historia.

Ballesterro en una decisión impropia, remitió la sentencia al Congreso de la Nación para que se hiciera cargo de las responsabilidades que le asigna el artículo 75, en sus incisos 3 y 7 de la Constitución Nacional, pero los legisladores, como en tantas otras oportunidades, prefirieron continuar con sus discusiones superficiales y no obstante los esfuerzos de algunos de ellos, la comunicación del juez quedó archivada para evitar cualquier conflicto eventual con el Poder

Ejecutivo. A ninguno de ellos les interesó la investigación, a nadie se le ocurrió citar al juez interviniente para que diera explicaciones sobre el proceso, y todos los intentos de crear una comisión bicameral para que se ocupara de la deuda fracasaron totalmente, aunque se insistiera en ellos desde los años 1984, hasta el año 2019.<sup>6</sup>

En la segunda mitad del año 2000, los fiscales federales Eduardo Freiler y Federico Delgado emitieron un dictamen, pidiendo al juez de la causa que remitiera copia de la sentencia a la Procuración del Tesoro, a los efectos de que se iniciaran acciones por responsabilidad económica contra los funcionarios intervinientes en la constitución de la deuda, pero el pedido resultó estéril al chocar con los criterios formalistas del procurador, Dr. Ernesto Marcer, que no quiso enfrentar a los artífices del fraude, y continuó la impunidad de los responsables.<sup>7</sup>

Dadas las modalidades del proceso, y la forma en que se resolvió, la causa penal estaba destinada a correr la suerte de convertirse en un trámite irrelevante, algo meramente declarativo, sin ninguna consecuencia práctica y sólo materia de estudio para algunos juristas interesados en el tema. Una vez más, como ocurriera en tantas otras oportunidades, los que generaron la deuda, los que la fugaron, los que violaron la normativa legal quedaron impunes para continuar a través de sus socios ideológicos la proyectada tarea de desguace del Estado, para ubicarse definitivamente en el lugar que se pretendía de continuar con la destrucción de la industria, y sentar las bases que servirían para la privatización de los bienes del Estado.

Para impedir que esos trámites procesales queden paralizados hasta su archivo, decidí seguir adelante impulsando una nueva causa ya formada en vida de mi padre, mediante la cual se investigaba el endeudamiento a partir de 1983, es decir, durante los regímenes formalmente democráticos. El involucrarme en esa nueva causa me permitió ahondar en toda la problemática de la deuda poniéndome

---

<sup>6</sup> El primer proyecto para crear una Comisión Bicameral de investigación de la deuda fue presentado por los diputados justicialistas Adam Pedrini y Miguel Unamuno. Hubo después proyectos del diputado radical Andrés Allende, de Eduardo Macaluse, de Claudio Lozano, y durante su gestión como diputado y luego como senador entre los años 2009 y 2019, Pino Solanas presentó proyectos y realizó ingentes esfuerzos para que el Congreso se ocupara de la deuda sin resultado alguno.

<sup>7</sup> El 22 de agosto de 2001, el Procurador del Tesoro envió al Juez Ballestero un oficio, donde le manifestaba que no bastaba la simple denuncia para interrumpir la prescripción de la acción civil contra los funcionarios involucrados en la causa, sino que era necesaria la deducción de una querrela. Para el Procurador los delitos probados, podrían servir para una querrela, pero no para una denuncia, lo que mostraba su ignorancia del derecho penal

a investigar lo que estuviera relacionado con su constitución y desarrollo, incluyendo no sólo el conocimiento adecuado de los distintos mecanismos de endeudamiento, las diferentes opciones para una solución al problema y la lectura de la bibliografía económica específica, sino buscar datos, documentos y todo el material posible, para desentrañar cómo se había continuado el fraude a partir de 1983, y sumarlos a la investigación de la justicia federal.

La búsqueda incluyó tomar conocimiento de todos los antecedentes jurídicos que pudieran resultar de utilidad en la consideración del problema. Conocía la tesis del embajador Espeche Gil acerca de pedir una opinión consultiva a la Corte de La Haya, había leído los trabajos llevados a cabo por el Grupo de Trabajo de Jurisprudencia del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL) y algunas otras publicaciones similares sobre el tema, donde se mencionaba la utilización de los principios generales del derecho como una opción válida para discutir el tema desde una visión jurídica, conociendo además la labor militante llevada a cabo por organizaciones europeas y latinoamericanas, donde se cuestionaba el endeudamiento, poniéndose en evidencia, las consecuencias de continuar con ese sistema que nadie parecía querer terminar, siendo las únicas opciones pagar o refinanciar.

Resultaba más que evidente que hablar de la deuda desde lo jurídico era algo que no había sido considerado nunca por aquellos encargados de negociar la deuda y, en los ámbitos donde normalmente se discutía el tema, se marginaba la posibilidad de recurrir al derecho para encontrar alguna solución. Salvo los trabajos del CEISAL y algunas publicaciones donde se recogía la tesis de Espeche Gil, el cuestionamiento jurídico de la deuda carecía de toda relevancia. En los encuentros realizados en los distintos foros internacionales, todo se reducía a la discusión académica, siendo los efectos prácticos absolutamente inexistentes. Las soluciones económicas eran las únicas que se discutían, como si a nadie le importara la legalidad de las operaciones, y la discrecionalidad con la que se manejaron los diferentes gobiernos que sucedieron a la dictadura.

En la Argentina sólo se habían ocupado del tema desde el campo del derecho, el Dr. Héctor H. Hernández en 1988,<sup>8</sup> el Dr. Salvador María Lozada, al comentar el fallo del juez Ballesteros, y el mismo autor, donde analizó exhaustivamente el tema de la deuda con criterios estrictamente jurídicos<sup>9</sup>, por lo que creí que era necesario sumar otras referencias, para insistir en la necesaria juridicidad para enfrentar desde una visión diferente posibles soluciones que se pudieran poner en práctica para cuestionar un sistema que seguía funcionando de la misma manera

En esa continua búsqueda de antecedentes que pudieran resultar de utilidad en mi trabajo, me encontré con una vieja doctrina utilizada por Estados Unidos para negarse a pagar la deuda cubana luego del Tratado de París, en 1898, que puso a la isla del caribe bajo protectorado norteamericano. Salvo algunos pocos trabajos publicados a principios del siglo XX en los que se hizo alguna referencia no demasiado extensa a esa doctrina y que se citan en este libro, la consideración de la misma estuvo ausente en los tratados de derecho internacional público, en muchos de los cuales se analizaron minuciosamente cuestiones menos importantes, como el funcionamiento de la burocracia diplomática, o cuestiones irrelevantes de protocolo dejando de lado una cuestión que tuvo una fundamental gravitación en las relaciones internacionales, a finales del siglo XIX, y en las primeras décadas del siglo XX, y que contaba con significativos precedentes históricos.

El desconocimiento profundo sobre la doctrina de la **“deuda odiosa”** no fue sólo privativa de los autores clásicos, sino que aun en estos tiempos ningún tratadista creyó necesario ocuparse de ella. Sólo el Dr. Lozada la puso de relevancia, haciendo una referencia a ella en su libro, tomando como fuente las conocidas expresiones de Noam Chomsky, que escribió un breve artículo haciendo una ligera alusión a la cuestión<sup>10</sup>., aunque existían importantes precedentes que justificaban, por lo menos un estudio sobre sus implicancias, la posibilidad de su aplicación práctica, y de qué manera los países deudores podían utilizarla.

En la Argentina, siempre a la zaga de lo que ocurre en Europa y Estados Unidos, también se optó por no considerar la doctrina de la deuda odiosa ni siquiera como referencia cuando se trató el tema de la sucesión de Estados. Los tratadistas del derecho internacional público resolvieron ignorar todo lo que tuviera que ver con esta doctrina, como si se tratara de algo inexistente, aun cuando había sido un factor decisivo en la solución de la disputa entre Estados Unidos y España, a la que ya hiciera referencia, y en otros casos análogos, como el conflicto que mantuvo el gobierno de Costa Rica con el Royal Bank of Canada, arbitrado por el jurista estadounidense William Taft.

---

<sup>8</sup> Justicia y Deuda Externa Argentina, Ed. Universidad Católica, Santa Fe, 1988

<sup>9</sup> La Deuda externa y el Derecho”, en El Derecho, 31 de enero de 2001, N° 6231, y La Deuda Externa y el Desguace del estado nacional. Ediciones Jurídicas Cuyo, Buenos Aires, 2001

<sup>10</sup> Estados Canallas- El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales. Ed. Paidós, Buenos Aires, 2002, págs.. 136-138

En nuestro medio, ni aun un autor tan minucioso como Schoo<sup>11</sup>, que le dedicó un extenso capítulo a la sucesión de deudas de Estado, creyó necesario considerar extensamente los fundamentos de esta doctrina, aun cuando conocía profundamente a los autores que se habían ocupado de ella, y tampoco los hicieron Podestá Costa, Antokoletz, Ruiz Moreno, Vinuesa, Gutierrez Posse y otros. La doctrina de la deuda odiosa fue borrada del mapa de los cultores del derecho internacional, como si no hubiera existido, algo ciertamente incomprensible, debido a los antecedentes históricos que determinaron su aplicación

Si bien el tema de la sucesión de deudas de Estado ha sido una materia que ha ocupado con especial detenimiento a los juristas extranjeros, la doctrina de la deuda odiosa quedó sugestivamente marginada del discurso jurídico. Luego de su utilización en 1898, del arbitraje de Taf sobre la deuda de Costa Rica y de unas breves menciones doctrinarias, ningún autor creyó necesario desarrollar esa idea con varios antecedentes que mostraron su aplicación práctica. Los que se ocuparon extensamente del tema como Feilchenfeld, mostraron no solo el funcionamiento de las deudas de Estado, sino el significado de caracterizar a una deuda como odiosa, pero no hubo mayores precisiones al respecto por parte de otros autores. En 1977 la Comisión de Derecho Internacional de la ONU publicó un informe del Relator Especial Mohammed Bedjaoui, con comentarios, sobre la sucesión en las deudas de Estado, donde se hacían interesantes referencias sobre las deudas odiosas<sup>12</sup>, empero desde el campo del derecho su consideración ha estado ausente entre los más destacados tratadistas.

Como la Argentina respetó escrupulosamente el pago de sus deudas durante décadas a pesar de los constantes defaults, nunca se le ocurrió plantear un repudio, ante la posibilidad de la existencia de actos ilegales en su constitución. Es bien recordada la frase del Presidente Avellaneda de pagarla a costa del hambre y la sed de los ciudadanos, y la necesidad de acordar siempre con los grupos financieros renovando las obligaciones y pagando, sin importar las consecuencias que ocasionaron esos pagos a la estructura económica del país, ya que eso no afectaba a los sectores sociales más altos. En ningún caso se planteó ver a qué respondía la deuda que se reclamaba, si se había respetado el ordenamiento jurídico. Ello no entró nunca en las previsiones de los gobiernos que negociaron con los acreedores extranjeros, porque se confiaba en la buena

---

<sup>11</sup>Alberto Schoó. Régimen Jurídico de las Obligaciones Monetarias Internacionales. Ed. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1940

<sup>12</sup> CDI. SUCESIÓN DE ESTADOS EN LO QUE RESPECTA A MATERIAS DISTINTAS DE LOS TRATADOS, DOCUMENTO A/CN.4/301 Y ADD.I, 13 y 20 de abril de 1977

fe de ellos, y en la legitimidad de los reclamos. Además, la estructura jurídica vigente, estaba destinada a la defensa de los intereses y los privilegios de las clases dominantes que ejercieron una decisiva influencia, especialmente a partir de 1880, para constituir un país que tuvo una enorme importancia en los finales del siglo XIX. El fundamento de esa estructura legal era la Constitución sancionada en 1853, que como señalaba Sampay *“era oligárquica, esto es, una estructura política en la que predominan los ricos con el fin de invertir en su provecho todo lo que pretende la comunidad y en la que los pobres, explotados, no tienen acceso a la autodeterminación colectiva”*<sup>13</sup>. De tal manera, todas las interpretaciones jurídicas que se originaban en ella respondían a ese mismo esquema que tenía que ver con la consolidación de ciertos privilegios, aunque en apariencia se proclamaba una igualdad que solo existía en su texto, pero no en la aplicación del mismo. Muchos juristas interpretan ciertos cambios, como si fueran contrarios al espíritu de la Carta Magna. Es imposible no recordar como un eminente civilista cómo el Dr. Jorge J. Llambías cuestionó la segunda parte del artículo 1198 del Código Civil, en oportunidad de su reforma, diciendo que la teoría de la imprevisión allí reflejada era notoriamente inconstitucional.

En lo referente al planteo de la deuda odiosa, resultaba necesario no ocuparse de un instrumento jurídico que resultara útil para cuestionar las exigencias de los acreedores extranjeros, y seguramente por eso se guardó silencio, qué es el mejor instrumento para sepultar algo en el olvido. En el caso de los autores europeos ese silencio es fácilmente explicable, ya que los países de Europa arreglaron sus deudas con criterios de equidad y jamás fueron presionados por Estados Unidos a efectuar pagos imposibles; antes bien, pudieron celebrar acuerdos que redujeron sustancialmente las obligaciones a pagar. Pero en el caso argentino y en el de otros países latinoamericanos, no existe justificación alguna que fundamente esa verdadera ignorancia de una teoría, que tuvo una aplicación muy concreta y fue materia de discusión entre tratadistas importantes, especialmente porque Latinoamérica sufrió constantemente las presiones y las extorsiones de los banqueros, que prestaban, obtenían enormes retornos, e igualmente la deuda seguía subiendo, a los efectos de seguir usufructuando los beneficios de un capital que se incrementaba con la capitalización de intereses que muchas veces no se podían pagar

Si bien mis quehaceres estuvieron dedicados a la investigación histórica en temas que tenían que ver con las relaciones internacionales, y el pasado colonial, cuando encaré el tema de la deuda debí incursionar en cuestiones jurídicas contra mi voluntad, ya que los que debieron hacerlo en razón de su condición de

---

<sup>13</sup>Arturo E. Sampay, *Constitución y Pueblo*, Cuenca Ediciones, Buenos Aires, 1973

abogados prefirieron dedicar su atención a otras cuestiones. Fue así que busqué antecedentes sobre la doctrina de la deuda odiosa para tratar de divulgarla, mostrando algunos aspectos de la misma con el objeto de sumar elementos que pudieran ser útiles para cuestionar un endeudamiento que se convirtió en sistémico, y que ningún gobierno quiso enfrentar, excepto pagando o refinanciando la deuda, que aunque originada en la dictadura militar, sus mecanismos se fueron perfeccionando durante los distintos gobiernos constitucionales.

En los últimos años desde distintos ámbitos militantes, y en sitios relacionados con el análisis del endeudamiento volvió a actualizarse el concepto de deuda odiosa, aunque no se estableció con la precisión debida el concepto, que en general se asimila a deudas que fueran constituidas por dictaduras militares, todo lo cual surge de la obra del jurista ruso Alexander Sack, cuyos dos o tres párrafos han sido repetidos hasta el cansancio en notas, monografías, libros, dándole al autor la primacía en la consideración de esta doctrina, sobre la que se ha hablado mucho, pero sin el rigor suficiente, suponiendo que sus conceptos pueden ser de aplicación automática para descalificar cualquier proceso de endeudamiento. Una primacía que en modo alguno le corresponde, ya que existen antecedentes anteriores a Sack, donde se plantearon estas cuestiones, y hubo dos juristas importantes como Francesco Nitti, y Gastón Jezé, que se ocuparon de la cuestión antes de Sack.

Como la deuda se ha constituido en un problema que condiciona inevitablemente la economía argentina es urgente dar a conocer lo que muchos ignoran, mostrar lo que otros silencian, poner en evidencia reiterados errores sobre los orígenes de esta doctrina, y aportar algunos elementos de juicio que permitan el examen de un instrumento jurídico que no carece de valor, y que puede servir como guía para la consideración de cómo debe analizarse el endeudamiento externo, sin que ello signifique mostrarlo como una solución mágica, ya que en estos casos el sistema financiero tiene sus recursos para poder cuestionar todo aquello que no sea funcional a sus intereses, contando además con la inapreciable ayuda de los funcionarios de los distintos gobiernos, que siempre están sujetos a la práctica convencional, de que las deudas se pagan o refinancian y nunca se discuten, aún cuando existan serias presunciones de la ilegalidad de su contratación.

En estas páginas traté de resumir teorías y doctrinas dentro de lo que me fue posible y ser breve en la exposición de algunas ideas para no alargar demasiado la lectura de una obra que sólo tiene el propósito de divulgar cuestiones que no se conocen demasiado. Reduje las citas a lo estrictamente imprescindible y, en la bibliografía que se agrega, se podrán ampliar conceptos y datos, que aquí se mencionan muy sucintamente, ya que excepto mis personales investigaciones

sobre documentación obrante en el Ministerio de Economía de la Nación y mis aportes a la causa que tramita en la justicia federal, soy deudor de muchos autores que se ocuparon de la deuda latinoamericana, donde consignaron valiosos antecedentes que me fueron de gran utilidad.

La deuda externa, esa verdadera “esclavitud del tercer milenio” como con acierto la definiera el profesor Pierangelo Catalano, inspirado en las reflexiones del teólogo brasileño Hugo Assmann<sup>14</sup>, no es solamente una materia específica del quehacer de los economistas, ni una cuestión negociable que sólo puede manejar la dirigencia política. La deuda se ha convertido en un instrumento eficaz para imponer políticas que consoliden el poder de los países ricos sobre los países pobres; es una forma deletérea de control de las economías periféricas y de la subordinación al poder globalizador. Es en definitiva, el verdadero símbolo moderno de la dominación y el sometimiento, aunque interesadamente siempre se limite la misma a sus aspectos financieros, como si no tuviera otra connotación.

Aunque los sectores dirigenciales se manejan con eufemismos para justificar políticas o defender teorías que tienen que ver con las relaciones de poder, los teóricos de la dependencia hablan con notable claridad sobre la realidad mundial y la necesidad de que la Argentina, se adecue al sistema imperante. Carlos Escudé fue muy explícito en el sentido de que deberíamos haber aceptado las decisiones de Estados Unidos en aspectos fundamentales de nuestra economía y también en otros, ya que eso nos aseguraba estar insertos en un sistema que nos daría posibilidades de crecimiento, mientras que enfrentarlo era seguir el camino más directo hacia la desaparición. Jorge Castro, quien fuera secretario de Estado del presidente Menem y quien hace tiempo se olvidó de su pasado contestatario, también fue muy claro respecto a la inserción del país y el rol de las empresas extranjeras, cuando dijo que *“las empresas decisivas son las transnacionales, el mercado es el mundial, y en el plano político de los Estados, el fin de la guerra fría dejó paso en la década del 90 a una etapa de estabilidad hegemónica con eje en los Estados Unidos”*.<sup>15</sup> Negarse a ver esa realidad que se quiere imponer, y que forma parte de un sistema diseñado para crear países subordinados a las decisiones de ese poder trasnacional, es una de las miopías que aqueja a la sociedad, que no ve más allá de los particulares intereses de cada uno de sus miembros, y donde la palabrería democrática encubre realidades que siempre se tratan de ocultar.

En este contexto, el tema de la deuda resulta central y es lamentable que no

---

<sup>14</sup> En *La Deuda Externa - Dimensión jurídica y política*, Antonio Colomer, Viadel (coord.). - VI Coloquio América Latina y Europa, Problemas Internacionales, IEPALA, Madrid, 1999

<sup>15</sup> *MERCOSUR: Oportunidades y Desafíos en un mundo cambiante*, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Bs. As., 1998, pág. 11.

se advierta lo que significan los condicionamientos que impone, por tal razón figura entre las últimas preocupaciones de los argentinos, como si se tratara de una cuestión de técnicos, o la preocupación excluyente de la clase política, y las decisiones que tienen que ver con ella no afectarán al conjunto de la sociedad, ni a cada uno de los ciudadanos en particular; como si fuera en fin, algo ajeno a la economía nacional y carente de toda gravitación en el modo de vida y en el futuro de cada argentino.

Es extremadamente grave desentenderse del problema o pretender ignorarlo, debido a que el pago de los servicios de esa deuda, que se ha venido haciendo desde 1976 hasta ahora, sustrajo una formidable masa de recursos para el desarrollo del país, ha desfinanciado los programas de salud, alimentación, atención sanitaria y educación, frustrando lo que son objetivos básicos relacionados con lo que es prioritario en la vida de la Nación.

Teniendo en cuenta todas esas circunstancias, creí necesario efectuar esta contribución para difundir una doctrina jurídica que puede orientarnos hacia la búsqueda de soluciones al problema que es necesario enfrentar. Gunter Teubner decía que “la función original del derecho es no sólo asegurar la autoconstitución del individuo sino también la de trazar límites entre sistemas, es decir, desarrollar reglas de incompatibilidad con el fin de poder señalar una injusticia, en caso de que un clash of rationalities conduzca a lesiones sociales”<sup>16</sup> y hace ya muchos años Saleilles enseñaba que la idea de justicia política es la estrella directriz que debe orientar la interpretación y la valorización de las normas del derecho público, como la idea de justicia conmutativa lo es para el derecho privado<sup>17</sup>. Esa idea de justicia está en la esencia de la doctrina de la deuda odiosa, permitiendo obtener posibilidades de arribar a una solución a través del derecho y de la aplicación de la jurisprudencia, que es el arte de practicar esa justicia.

El derecho internacional público muestra cómo, en algunos casos, las deudas de régimen pueden ser repudiadas sin consecuencias legales. Si bien es cierto que no hay una uniformidad doctrinaria sobre la materia, que existen controversias sobre la naturaleza de las deudas públicas contraídas por los regímenes de facto y sobre la legitimidad o no de las mismas, según el destino que se les haya dado, resulta urgente —entonces— abrir una discusión recurriendo al derecho sustancial y a las realidades jurídicas que rigen las relaciones entre los Estados, con el objetivo de crear un instrumento eficaz que permita encontrar una alternativa distinta de todas las que se ensayaron hasta ahora. Ese instrumento, sumado

---

<sup>16</sup> *Ein Fall von strukturller Korruption* citado por Andreas Fischer Lescano, en *Deudas Odiosas y Derecho Mundial*, pág. 2.

<sup>17</sup> Raymond Saleilles, “Y a til Vraiment un crise de la science politique?”, en *Revue Politique et Parlementaire*, XXXVI, 1903, París, pág.119.

a determinadas acciones concretas que deberían efectuarse, como auditorías públicas, investigaciones judiciales y la articulación de un sistema donde la Corte Internacional de Justicia tenga un papel eminente —como lo propone Espeche Gil—, ayudaría a terminar con una situación que ocasiona enormes perjuicios a la economía argentina.

Las discusiones académicas sin acciones concretas se convierten en una frivolidad más propia de élites intelectuales, siendo necesario impulsar el trabajo de aquellos que tienen la obligación de asumir un compromiso para acabar con un orden notoriamente injusto. Ese orden ha generado este sistema de la deuda, que tiene como concepción aceptada que la *“deuda no se paga nunca, lo que se paga son los intereses”*, como lo expresara el ex Ministro de Economía de la dictadura José A. Martínez de Hoz, cuando fuera a declarar en el año 1984 en la Cámara de Diputados de la Nación, y que hoy repiten connotados economistas, para lo cual resulta natural el financiamiento del Estado a través de la deuda.

Los pueblos no pueden seguir esperando a que la miseria los haga desaparecer y es necesario utilizar todos aquellos medios que sean útiles para impedirlo. El derecho es un arma insustituible para lograr ese cometido y no existe razón alguna para prescindir de todas las posibilidades que nos da una lucha desigual pero inevitable. Debemos rescatar ese derecho para terminar con una Argentina al margen de la ley, en la cual no se ha considerado que la deuda argentina originada durante la dictadura militar es una estafa, que fue legalizada sistemáticamente por los distintos gobiernos constitucionales

En cuestiones de derecho público, muchas veces se prefirió recurrir a las ideas convencionales, antes que innovar sobre aspectos que surgían de la realidad de todos los días y de las nuevas formas de manejarse del poder económico. En la década del 70, el Dr. Salvador María Lozada dictó un trascendental fallo, mostrando los ilícitos manejos de una empresa extranjera que la Corte Suprema de esa época convalidó con argumentos que tienen hoy una indiscutible vigencia y hasta su reciente desaparición continuó publicando sus ideas para la necesaria consideración jurídica de la deuda. Por su parte, el Dr. Espeche Gil, desde el derecho internacional, hizo un aporte por demás significativo, que recogieron importantes juristas del extranjero, resultando lamentable reconocer que son dos voces aisladas en esos ámbitos, donde el escamoteo de la verdad sobre la deuda se ha convertido en una norma. También pueden encontrarse, aisladamente, estudios significativos sobre las nuevas relaciones de poder y su incidencia en el destino de la Nación; empero, la generalidad de lo que se conoce en materia jurídica apunta invariablemente a la defensa del interés privado sobre los superiores derechos que tiene el Estado Nacional.

Espero que la divulgación de estos antecedentes sobre la doctrina de la deuda odiosa pueda servir como una contribución para mostrar que lo utilizado hasta ahora no nos sirve, que es preciso pensar nuevas ideas y revalorizar algunas otras que fueron olvidadas, pero que pueden ser un formidable instrumento en esa lucha por derechos que se deben asumir. Hoy más que nunca los principios generales del derecho tienen que ser la guía insustituible para restaurar un rumbo que parece hemos perdido, en el camino para tener una patria mejor. No se trata de soluciones mágicas, ni que esos principios van a solucionar de inmediato el grave problema del endeudamiento, pero sí mostrar que existen otras posibilidades para negociar con los acreedores, y no seguir haciendo lo mismo de siempre, que ha llevado a la Argentina a la difícil situación en la que hoy se encuentra.

**INTRODUCCIÓN**

**INTRODUCCIÓN**

**INTRODUCCIÓN**

**INTRODUCCIÓN**

**INTRODUCCIÓN**

**INTRODUCCIÓN**

—



# INTRODUCCIÓN

En toda la problemática que tiene que ver con la deuda externa, de manera recurrente se han enfatizado en forma casi obsesiva sus aspectos económicos, buscándose diferentes alternativas como las refinanciaciones, las reprogramaciones, los canjes; o bien efectuar una reestructuración consensuada con los acreedores a través de una quita sustancial en el valor nominal de los bonos emitidos oportunamente como se hizo en el año 2005, y en menor medida en el año 2020, cuando se negoció con los grandes fondos de inversión. Habitualmente se dejaron de lado los aspectos jurídicos, olvidándose de examinar, con rigurosidad, qué significa el “sistema de la deuda”, que no es nada más y nada menos que una de las formas que tiene el poder transnacional para controlar las economías periféricas. Como si estuviera en la naturaleza de las cosas que respecto al endeudamiento existen únicamente dos opciones posibles: pagar o refinanciar, y jamás cuestionar. Y al referirme a la marginación de lo jurídico, es porque pareciera que en los ámbitos del derecho, el tema de la deuda no juega y está excluido, tiene el privilegio, que no existe posibilidad alguna de ser enfocado desde ese ámbito que resulta ser ocupación exclusiva de los economistas. Si existe violación del ordenamiento legal en los contratos o en las operaciones concertadas, eso parece no importarle a nadie, porque de lo que se trata, es de evitar problemas con el sistema financiero y sus operadores.

Más allá de las controversias constantes que generan las distintas reestructuraciones, las presiones ejercidas siempre por el FMI, lo actuado recientemente en las distintas revisiones sobre el acuerdo de facilidades extendidas del año 2022 y de la situación de incertidumbre que determina cómo seguirá la economía del país según quien asuma en diciembre de este año, es indudable que todas las consideraciones efectuadas por los economistas —y por los que presumen de entendidos en la materia— han estado invariablemente focalizadas a considerar un solo aspecto de la cuestión y es el que está relacionado con las consecuencias del endeudamiento y el enorme gravamen que éste supone para la economía nacional. En todo el material que puede consultarse, proveniente del ámbito económico, a nadie le parece conveniente referirse a la ilegitimidad y a la ilegalidad de origen que tuvo la deuda argentina, y lo que ocurriera después con su refinanciación constante.

El objetivo de este libro es plantear una perspectiva de análisis y de ulterior propuesta que, partiendo de la aplicación de los principios generales del derecho, e incorporando la doctrina de la deuda odiosa, muestre una visión diferente de cómo se puede encarar el problema, efectuando así una contribución que permita encontrar una propuesta distinta para plantearles a los acreedores y a los

organismos gubernamentales de crédito como el Fondo Monetario Internacional la imposibilidad que tiene la Argentina de pagar su deuda en una situación altamente vulnerable como la que está viviendo, mostrando como desde hace décadas la ignorancia y el desprecio de la legalidad han llevado al país a la actual situación.

El enfoque jurídico de la deuda no ha sido explorado en absoluto, y a pesar de los significativos aportes del Grupo de Trabajo de Jurisprudencia del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL), para revalorizar todo aquello que tuviera que ver con el derecho, y su aplicación práctica para resolver la cuestión, su tratamiento siempre quedó acotado a la consideración económica pero nunca a la discusión jurídica, y esto adquiere relevancia, dado, que sólo el Stand By con el FMI ha sido discutido jurídicamente,

En el trabajo donde comentó el pronunciamiento sobre la deuda externa dictado por el juez Jorge Ballester, el Dr. Salvador María Lozada indicó acertadamente que *“en todos estos años ha habido —salvo algunas excepciones— una marginación sugestiva de lo jurídico en el tratamiento y discusión de la deuda externa. Sugestivo, sin duda, porque el tema de la deuda es, por definición, materia jurídica. La relación entre deudor y acreedor, la exigibilidad o la falta de exigibilidad de lo que se pretende adeudado, la legitimidad de los medios para compeler al deudor al pago de la obligación, son todos puntos excluyentemente jurídicos”*<sup>18</sup>. Coincidiendo con este orden de ideas, los medios informativos mostraron durante años demandas ante los tribunales de los EE.UU por parte de los fondos buitres debido a no haber pagado los bonos en default, poniendo en evidencia que lo jurídico resulta una materia esencial para considerar todos los aspectos que tienen que ver con este tema. Se trata, sin duda, de una marginación deliberada para obviar la aplicación de los principios generales del derecho y continuar con el sistema de las presiones internacionales, los “aprietes” de los banqueros y todas aquellas formas que son generalmente utilizadas para exigir el cumplimiento de las obligaciones externas. La aplicación del derecho resulta ser una prerrogativa excluyente de los acreedores, que recurren a las instancias judiciales para obtener el pago de las inversiones que supuestamente realizaron, mientras que al deudor —en este caso la Argentina— no le queda otra alternativa que pagar u ofrecer propuestas de pago, con algunas quitas, pero en ningún caso recurrir al orden jurídico para cuestionar al acreedor la legitimidad de su reclamo.

Se ha constituido en un lugar común hablar reiteradamente del volumen alcanzado por las obligaciones externas, del abultado monto de intereses

---

<sup>18</sup>ob. Cit, pág. 26.

que genera, de que el déficit presupuestario fue uno de los generadores de deuda, pero no se menciona con la precisión debida cuál fue el origen de dicha deuda, más allá de las conocidas generalidades sobre el plan implementado por Martínez de Hoz durante la dictadura militar. Tampoco se efectúa mención alguna a la licitud o ilicitud de las posteriores operaciones de endeudamiento, el significado de las reestructuraciones como el Plan Brady o el megacanje del año 2001, efectuándose distingos equivocados entre la deuda vieja (la de la dictadura militar) y la deuda nueva (la contraída durante los gobiernos democráticos), sin advertir la inescindible vinculación que existe entre ambas, y aun entre ellas y el déficit de presupuesto, generador a su vez de nuevo endeudamiento. Las reflexiones que se recogen a diario por parte de los economistas (pareciera que los únicos autorizados a opinar sobre el tema) parten de la concepción fatalista de que hay que pagar la deuda, discrepándose solamente en cuanto a los montos. Para la concepción general de los que se han ocupado del tema, el pago es algo que no puede revertirse de ninguna manera y es lo que nos permitiría volver a “insertarnos en el mundo”.

El tema no es fácil y presenta muchas complejidades. No se lo puede abordar desde concepciones facilistas de simple repudio o desde planteos ideológicos que nada tienen que ver con la realidad. Hablar de deuda ecológica, histórica o social puede ser la expresión, discutible o no, de ciertos reclamos que se hacen en algunos foros, donde se cuestiona al poder que ejerce hoy el sistema financiero y la preeminencia de los bancos de los EE.UU; pero esas argumentaciones no trascienden del marco teórico y discursivo y no pueden ser utilizadas como argumentos razonables para enfrentar a los prestamistas. Sin desconocer el valor moral de ciertas propuestas, en el actual mundo globalizado hay que manejarse con criterios de realidad, no recurriendo a infantilismos teóricos carentes de toda practicidad, cuyo debate permanente pueda ser funcional a los grupos de poder que perciben la multiplicación de reuniones estériles, en las que abundan los diagnósticos y la hojarasca dialéctica, pero donde no se adopta ninguna medida concreta destinada a enfrentar el problema con seriedad. Lo que sí corresponde hacer es dejar de lado los viejos preconceptos económicos —ese absurdo fatalismo que habla de las “inexorables leyes del mercado”— y poner en ejecución una nueva concepción teórica y práctica de cómo arribar a una solución justa del problema, fundada en principios de derecho que se han abandonado, pero que tienen una indiscutible vigencia.

Resulta más que evidente que, cuando se contrae una deuda, ello supone que se la debe pagar, pero lo que nadie menciona respecto al endeudamiento externo es que *lo que no se debe no puede generar obligación alguna*, debiéndose considerar, cuando se hace un examen riguroso del problema, la existencia de una serie de

circunstancias y situaciones que pueden relativizar los pagos y fundamentar un claro desconocimiento de esas obligaciones. En nuestra legislación, el Código Civil establece que, en un contrato bilateral, cuando una de las partes por hechos o circunstancias imprevisibles que hicieran demasiado onerosa la obligación, no pudiera cumplirla, podrá solicitar la revisión de dicho contrato y, en caso contrario, pedir su resolución. Es lo que se ha dado en llamar la “teoría de la imprevisión”, que tiene como antecedentes el *rebus sic stantibus* del derecho romano, al que los posglosadores del derecho medieval convirtieron en doctrina por medio de la cual todo contrato lleva implícita la cláusula *rebus sic stantibus*, que permite que la vigencia de lo convenido se mantenga mientras no se modifiquen las circunstancias existentes al momento de contratar.

Por lo tanto, una obligación puede ser revisada si su exigibilidad supone un perjuicio para una de las partes contratantes, o una grave lesión a sus derechos, al haber cambiado las circunstancias que dieron origen al contrato. Esas circunstancias pueden ser el cambio del orden económico y social existente, la modificación del poder adquisitivo de una determinada moneda, la variación en la igualdad de las prestaciones que se hubieran acordado. Gordillo, hablando de los préstamos contratados con los bancos del exterior, sostiene que: “*lo usual es en realidad que las condiciones las imponga en buena medida el acreedor. Aun en tales hipótesis, con todo, siempre hay limitaciones de derecho interno*” y agrega: “*En algunos de esos contratos [...] puede resultar aplicable el principio de lesión. Este instituto aplicable tanto al derecho privado como al público sanciona la ventaja patrimonial evidentemente desproporcionada y sin justificación que obtenga una de las partes merced a la necesidad, ligereza o inexperiencia del otro, lo que se presume iuris tantum cuando existe una notable desproporción en las prestaciones. La lesión que en sus orígenes se relaciona con el delito de usura queda así hoy vinculada al problema de las ganancias excesivas*”<sup>19</sup>

Es cierto que puede resultar muy cuestionable el argumento de que el Estado haya obrado por necesidad, ligereza o inexperiencia. Marienhoff descartó totalmente esa posibilidad en su Tratado de Derecho Administrativo, diciendo que el Estado no puede alegar la existencia de lesión subjetiva a la que hace referencia el artículo 954 del Código Civil, pero sí puede hacerlo el particular que contrata con él. Risolía, aun coincidiendo en líneas generales con tal criterio, efectuó reservas, diciendo: “*Es cierto que alguna vez podrá existir inexperiencia o ligereza en los agentes o representantes del Estado. Para esa hipótesis lamentable, no cabe duda de que su responsabilidad derivara de la culpa in eligendo [...]. De*

---

<sup>19</sup> Agustín Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1997, Tomo III, XI-35.

cualquier modo y para la triste hipótesis de la claudicación del Estado ante los trusts o empresas multinacionales, nos parece del caso recordar que la Constitución Nacional baldona a quienes la consientan (art. 29) y que la Ley Penal castiga duramente los delitos contra la seguridad y la dignidad de la Nación”<sup>20</sup>. La formalidad doctrinaria de Marienhoff no guardaba relación con la realidad de lo que significan las operaciones internacionales, y muy especialmente con aquellas que celebró el gobierno argentino a partir de 1976, donde las exigencias de los acreedores fueron creciendo, sumadas a las presiones del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Club de París, que conformaron un grupo uniforme para condicionar la política económica de los sucesivos gobiernos, que en una indudable situación de debilidad se inclinaron frente al poder financiero.

La ficción de un Estado soberano dio paso a la realidad de un Estado claudicante y, en esas condiciones, resultó imposible negociar de igual a igual con aquellos que decidían cuál era la posición que tenía que ocupar la Argentina en el mundo globalizado. Esa inferioridad fue determinante de la lesión que afectó el patrimonio público, cuyo origen inmediato es la desmesurada deuda que el país soporta, estando acertado Moisset de Espanes cuando señalaba: “Cuando el Estado debe contratar con súbditos de otros países o con sociedades multinacionales, desaparece su preeminencia y, en muchos casos, puede encontrarse en verdadera situación de inferioridad, sea por inferioridad, sea por “necesidad”, sea por inexperiencia”<sup>21</sup>. En el caso argentino no hubo ni necesidad ni inexperiencia, pero sí una patente inferioridad, producto de ideas subalternas de cómo tenía que insertarse el país en el mundo, llevándose a la enormidad de que cualquier decisión que se adoptara debía estar previamente consensuada con las entidades financieras internacionales, quienes se encargaron de diseñar la política económica que tuvo vigencia durante la dictadura, y el mayor ejemplo se alcanzó durante la década del 90, a punto tal que el Plan Financiero Argentino o Brady fue instrumentado por dos de los principales bancos extranjeros<sup>22</sup>. Después del desmesurado endeudamiento de los años 90, del fallido gobierno también del presidente Fernando de la Rúa, hubo un paréntesis donde se trató de arreglar la deuda en mejores condiciones, lo que llevó al canje del año 2005, y el realizado cinco años después. Todo cambiaría en el año 2018 con el advenimiento al gobierno de Mauricio Macri, que decidido a gobernar con deuda volvió a someternos a las condiciones impuestas por el sistema financiero, lo que culminó con el Stand By celebrado en el año 2018 con el FMI.

---

<sup>20</sup> La Lesión Subjetiva, su invocación por el Estado o contra el Estado”, en *120 años de la Procuración del Tesoro 1863-1983*, Eudeba, Buenos Aires, 1983, pág. 21.

<sup>21</sup> Luis Moisset de Espanes, “La Lesión y el Derecho Administrativo”, en *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 1984, págs. 686-687.

<sup>22</sup> J. P. Morgan y el Citibank

Lo de efectuar un planteo sobre el cambio de situaciones que alteran las prestaciones de un contrato, o de un acuerdo internacional, no es algo extraño, ni imposible de realizar, ya que existen antecedentes, como por ejemplo, el fallo dictado respecto a la controversia que mantuvieron Francia e Italia por zonas territoriales de la Alta Saboya en 1932, y la argumentación sostenida por el presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, para suspender la participación de su país en una Convención Internacional, y una gran cantidad de precedentes internacionales, cuyo ejemplo más claros son las deudas de los estados europeos con EE.UU. después de la primera guerra mundial, y el acuerdo con Alemania en 1953. Además de ese cambio de situaciones que resulta importante examinar, existe otro aspecto que resulta necesario tener en cuenta y que también mostraba el Dr. Lozada, en el artículo citado, y que es *“la peculiarísima entidad jurídica del presunto deudor”*. *“El Estado Nacional en virtud de su fin, el bien público o bien común, tiene un rango superior al de cualquier otra persona en el ámbito de la sociedad humana. Esa superioridad deriva de la índole de su finalidad, que está constituida por el bien más alto, el bien Supremo, el que desplaza y subordina a todos los otros bienes en la comunidad. El servicio del público, el servicio a la totalidad de los ciudadanos, al común de la población, no es equiparable, pues, a ningún fin en particular por respetable que parezca, mucho menos a los lucros privados de las sociedades comerciales prestamistas, es decir, a los bancos. Dicho de otro modo, en la deuda pública hay un esencial desnivel. Acreedor y deudor no están en el mismo plano, ni tienen la misma entidad, ni las mismas potestades. De aquí deriva lo que se ha tratado de disimular todos estos años. El Estado es una entidad soberana, y una de las condiciones propias de toda soberanía reside en que ningún procedimiento ejecutivo puede ser iniciado ni cumplido contra ella, porque estos comprometerían su existencia misma y harían desaparecer la independencia y la acción del gobierno respectivo.”* Esa condición de soberanía fue definida por Hobbes, para quien un Estado sin poder soberano es como una palabra sin sustancia destinada a desaparecer.

Desarrollando esa concepción de la soberanía, Fenwick explicaba que la mayoría de los juristas siguieron la clasificación de Vattel y establecieron que ciertos derechos de los Estados, como los atinentes a independencia, soberanía, inmunidad de jurisdicción, eran fundamentales, esenciales y absolutos\*. Sin embargo, y pese a ese principio de la gran tradición jurídica, existen pretensiones doctrinarias sobre la restricción de la soberanía o la relativización de la misma en la emisión de bonos que haga el Estado, para ponerlo en el mismo nivel de igualdad que a cualquier contratista particular. En la situación que se plantea a la Argentina respecto de la deuda se ha puesto en un mismo nivel al Estado Nacional, con aquellos simples tenedores de bonos, que han formado asociaciones

---

<sup>23</sup> Charles Fenwick. Derecho Internacional. Bibliográfica Omega; Buenos Aires 1963

internacionales que negociaron de igual a igual con el Poder Ejecutivo. La soberanía dejó de tener el carácter absoluto, para pasar a ser considerada de acuerdo a ciertas funciones que desarrolle el Estado, por lo cual en algunos casos sus acciones se consideran de derecho privado “iure gestionis” al emitir bonos o firmar contratos con empresas privadas, dejando la soberanía para actos de otra trascendencia y siempre referidos a las negociaciones entre un Estado y otro, o entre un Estado y organismos internacionales.

Además de las precisiones que tienen que ver con la real significación del Estado como entidad soberana, es importante realizar una actualización de doctrinas que están enraizadas en la mejor tradición americana, que fueron planteadas en su momento por Carlos Calvo y Luis María Drago, y recogidas y comentadas por eminentes juristas con el profesor Feraud Giraud, que fuera miembro honorario del Instituto de Derecho Internacional y presidente honorario de la Corte de Casación de Francia, y el Dr. Pasquale Fiore, miembro titular del referido Instituto y célebre profesor de la Universidad de Nápoles, que legaron enseñanzas jurídicas que resultaría interesante volver a examinar, porque tienen que ver con las exigencias que los organismos multilaterales de crédito y los acreedores particulares quieren imponer a la Argentina.

Es cierto que las concepciones de Drago y Calvo responden a otro contexto histórico y estaban referidas a casos concretos de agresión armada, pero — como bien observaba Lozada— las modalidades actuales de los acreedores, en cuanto a la presión constante que ejercen no sólo a través de sus países, sino también a través de instituciones como el FMI, el Banco Mundial y el Club de París, resultan análogas a aquella vieja concepción del uso de la fuerza que utilizaban las potencias coloniales en el siglo XIX y XX. Ahora existen manejos más sutiles de la presión financiera, que se sirven de las calificadoras internacionales que definen el riesgo de un país, y están vinculadas con los prestamistas. Tampoco se debe olvidar cómo actúan los organismos multilaterales en coordinación con los países que integran el Club de París, y a su vez con los acreedores privados o los fondos comunes de inversión, ya que debe existir acuerdos entre ellos para que se negocie la deuda con cada uno, y no proceder a negociaciones individuales. Es sabido que para acordar con el Club de París, es necesario contar con la colaboración del FMI, para que la negociación se desenvuelva lo más razonable posible dentro de los parámetros que ellos utilizan, que siempre resultan en beneficio de los prestamistas

En todo lo referido al tratamiento de la deuda fuera de los ámbitos económicos, es importante poner de relevancia los trabajos de índole jurídica llevados a cabo por el grupo de jurisprudencia del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales

de América Latina (CEISAL) , y el Parlamento Latinoamericano<sup>24</sup> en varias de sus reuniones. La constante preocupación observada respecto al tema de la deuda, en reuniones celebradas en diversos lugares, donde se arribaron a importantes conclusiones que tienen que ver con la necesaria aplicación de los principios generales del derecho en materia donde se los ha marginado de manera permanente, con si los aspectos que tienen que ver con el derecho debieran estar marginados de cualquier negociación, y todo lo referido a las obligaciones externas no debiera ser considerado nada más que bajo las perspectivas económicas y financieras..

Sin desmerecer esos antecedentes, que se deben considerar, la doctrina de la deuda odiosa permite adoptar una novedosa visión para tratar las deudas, y analizar exhaustivamente la posibilidad de su aplicación en todos aquellos casos que fuere pertinente hacerlo, sin hacer generalizaciones impropias, que pudieran desnaturalizar el sentido de la misma, ya que no se trata de un concepto de aplicación automática, sino que existen formas y procedimientos que permitan determinar si es o no procedente considerarla en determinados casos

La llamada doctrina de la deuda odiosa tuvo como primer expositor, a principios del siglo pasado, al Dr. Francesco Nitti, que además de ser un importante jurista, fue presidente del Consejo de Ministros de Italia y publicó importantes trabajos sobre finanzas públicas. Con posterioridad, el destacado administrativista francés Gastón Jezé, expuso muchas de sus características, en su célebre Tratado de Derecho Administrativo. En 1927 el Dr. Alexander Nahum Sack dio a conocer su libro *Les Effets des Transformations des Etats sur Leurs Dettes Publiques et Autres Obligations Financieres*, y finalmente, en 1931, el profesor de Harvard, Dr. Ernst Feilchenfeld, expuso sus reflexiones sobre el tema en *Public Debts and State Succession*, obra en la cual analizó minuciosamente la sucesión de deudas de Estado, examinando con detenimiento el conflicto entre España y Estados Unidos por la deuda cubana. Otros autores más modernos que se ocuparon del tema fueron James L. Forman y Michael Jehle, D. P. O'Connell, Gunter Frankenberg y Rolf Knieper, en trabajos que tienen más de 35 años de antigüedad<sup>25</sup>, pero

---

<sup>24</sup> Asistí en carácter de invitado a la realizada en San Pablo en el año 2007, organizada en conjunto con la Universidad de Roma y la Universidad de San Pablo, y la reunión de Panamá en el año 2008, donde integré la representación del Ecuador, por invitación de la Asamblea Nacional de ese país.

<sup>25</sup> James L. Forman y Michael E. Jehle, "Effects of State and Government Succession on Commercial Bank Loans to Foreign Sovereign Borrowers", en *University of Illinois Law Review*, vol. 1982, N° 1; D. P. O'Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge at The University Press, 1965, y *State Succession in Municipal Law and International Law*, 1967; Gunter Frankenberg/ Rolf Knieper, *Rechtsprobleme der Überschuldung von Landern der Dritten Welt*, RIW, 1983; Michael Hoeflich, "Through a Glass Dar Kly: Reflections upon the History of the International Law of Public Debt in Connection with State Succession", en *University of Illinois Law Review*, vol. 2. 1982, N° 1, y P. K. Menon, "The Succession of States and the Problem of State Debts", en *Boston College Third World Law Journal* 6, 1986.

ninguno de ellos analizó en detalle, ni profundizó en la concepción de la deuda, hasta que la Dra. Patricia Adams publicó, en 1991, su libro *Odious Debts: Loose Lending, Corruption and the Tirad World's Environmental Legacy*<sup>26</sup>, donde efectuó un pormenorizado relato de cómo se gestó el endeudamiento en numerosos países y las consecuencias que tal circunstancia tuvo para sus economías. En un breve capítulo se refirió a la obra de Sack, transcribiendo unas pocas líneas de su citado trabajo. De allí en adelante, en ocasionales trabajos periodísticos, algunos autores hicieron ligeras referencias a la doctrina de la deuda odiosa y, por su parte, Zaldueño, en su importante obra sobre la deuda, le dedicó un corto párrafo, mostrando algunos casos de repudio fundados en dicha doctrina. Como ya lo mencionara también se ocupó de la doctrina<sup>27</sup> la Comisión de Derecho de la ONU, en 1977

Debo decir que resulta extremadamente difícil encontrar —más allá de las señaladas— referencia alguna a esta doctrina, en cualquier tratado de derecho internacional donde se tratan este tipo de obligaciones internacionales. He recorrido las conocidas obras de Verdross, F. De Martens, Kelsen, Accioly, Anzilotti, Borchard, Fauchille, Fiore, Pradiere Fodere sin que pudiera encontrar ninguna referencia<sup>28</sup>. Sólo Charles Rousseau le dedica un breve comentario a las deudas “de régimen” citando la distinción que hiciera con notable claridad Jèze, respecto de la diferencia existente entre deudas de Estado y deudas de régimen, sin entrar en el análisis doctrinario que hiciera Sack en la obra que ya citara<sup>29</sup>. Tampoco Diez de Velasco, en su conocida obra, hace ninguna referencia al respecto<sup>30</sup>.

En las obras sobre derecho internacional publicadas por juristas argentinos como Antokoletz, Podestá Costa, Moreno Quintana, Ruiz Moreno, Rizzo Romano, no existen rastros de esta doctrina y son casi inexistentes las referencias que puedan indicarse en los tratados publicados en otros países. Como si el tema de la deuda odiosa, un verdadero tabú en el campo del derecho, no mereciera consideración alguna desde el punto de vista jurídico. En la obra más reciente de Gonzalez Napolitano ocurre exactamente lo mismo<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Fue editado en traducción castellana por la editorial Planeta con el nombre *Deudas Odiosas. Un legado de insensatez económica y saqueo ambiental*. Buenos Aires 1991.

<sup>27</sup> Eduardo Zaldueño, *La Deuda Externa*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1988.

<sup>28</sup> Alfredo Verdross, *Derecho Internacional Público*, Aguilar, Madrid, 1978, 6ª ed.; F. de Martens, *Tratado de Derecho Internacional*, con prólogo y notas de Joaquín Fernández Prida, Ed. La España Moderna, Madrid; Pierre Pradier Fodere, *Cours de droit diplomatique*, París, 1899; Pasquale Fiore, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1984; Paul Fauchille, *Traite de Droit International Public*, París, 1922; Alejandro Álvarez, *Droit International Américain*, París, 1910; Hildebrando Accioly, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Río de Janeiro, 1945; Dionisio Anzilotti, *Curso de Derecho Internacional*; etcétera

<sup>29</sup> Rousseau, Charles, *Derecho Internacional Público*, Ed. Ariel, Barcelona, 1960

<sup>30</sup> Manuel Diez de Velasco. *Instituciones del Derecho Internacional Público*. Tecnos, 18 edición. Madrid, 2013

Me parece que este silencio doctrinario no es para nada casual y se encuentra íntimamente relacionado con el propósito de dejar de lado cualquier elemento de importancia que resultara de utilidad en la discusión de la deuda; de lo contrario, habría que concluir que tales autores no tuvieron una adecuada información sobre cuestiones fundamentales del derecho internacional, lo que no me parece posible.

Ocurre que la utilización de principios legales, cantidad de veces repugna a la decisión política de los Estados Unidos, que sólo los utilizan en tanto y en cuanto les sirvan para sus planes de agresión, de intervencionismo económico y de expansión territorial. Es así que durante décadas llevaron adelante criterios intervencionistas, sin que la existencia de un orden jurídico internacional limitara concepciones que tuvieron comienzo, desde la época en que John Quincy Adams sostuvo que *“el mundo debe familiarizarse con la idea de considerar al continente americano como nuestro dominio natural”* y que expuso sin eufemismos Eliu Root, que fuera secretario de Estado de los Estados Unidos y prominente figura política de su país, al decir: *“Nuestra misión manifiesta de controladores de los destinos de toda América es un hecho tan inevitable y lógico, que se ha llegado hasta discutir las medidas de que nos valdremos para llegar a esa finalidad. Pero nadie duda de nuestra misión y de nuestro propósito de cumplirla, o, lo que es más significativo, de nuestro poder para realizarla. En la segunda mitad del siglo XX, los que estudien el mapa se sorprenderán mucho de que hayamos esperado tanto para redondear las fronteras naturales de nuestro territorio hasta llegar al Canal de Panamá, y del otro lado, hasta el continente meridional [...]. Con los latinoamericanos, nada existe, ni podemos tener nada en común, si exceptuamos la buena voluntad que mutuamente nos profesamos; pero por grandes que sean esos buenos deseos, no bastan para llenar el abismo que nos separa [...]. Si acaso fuera posible que las nacionalidades latinoamericanas comprendieran el <self Government> y el <self control>, entonces, el panamericanismo sería una hermosa realidad, y no necesitaríamos aprender a mandar en idioma español; pero, ¿pueden o saben ellos gobernarse? Díganlo Haití, México, Colombia, Panamá, y del otro lado hasta el continente meridional [...]. En manos de esos pueblos está su propia suerte, pero dudo que sea buena, si no es bajo nuestro protectorado”*<sup>32</sup>

La opinión de Root no fue una expresión aislada, o producto de un arranque temperamental, sino que tradujo acertadamente toda una concepción del destino manifiesto de Estados Unidos para ejercer la soberanía en el Continente. No en vano Richard Olney, secretario de Estado del presidente Cleveland, dijo en

---

<sup>31</sup> Gonzalez Napolitano, Silvina (coord.). Lecciones de Derecho Internacional Público. Erreius, Buenos Aires, 2015.

<sup>32</sup> Carlos Ibarguren (h), De Monroe a la Buena Vecindad, Ed. Dictio, Buenos Aires, pág. 100.

1895 que “en la actualidad, los Estados Unidos son prácticamente soberanos en este continente, y su voluntad es ley en los asuntos en los que intervienen”. Para terminar, una síntesis del pensamiento norteamericano, son las palabras que pronunció el presidente William Taft: “No está lejano el día en que tres banderas de estrellas y barras señalen en tres sitios equidistantes la extensión de nuestro territorio, una en el Polo Norte, otra en el Canal de Panamá y la tercera en el Polo Sur. Todo el hemisferio será nuestro de hecho, como en virtud de nuestra superioridad de raza ya es nuestro moralmente”<sup>33</sup>. La historia demuestra que no se trató de simples declaraciones, sino de una política que se puso en práctica siempre, y la partición del territorio mexicano, el protectorado sobre Cuba son dos ejemplos destacados de ellos.

Esas viejas concepciones, contrariamente a lo que podría suponerse, no perdieron vigencia y se extendieron no solamente al suelo americano, sino también a otros continentes, donde la voluntad omnímoda de Estados Unidos se convirtió en ley, reconociendo excepcionalmente las decisiones de las Naciones Unidas, cuando estaban conformes con sus intereses, y rechazando, cuando se oponían a sus planes de expansión imperialista. La historia de Latinoamérica abunda en ejemplos de sus intervenciones, y en lo que hace a la deuda, lo ocurrido durante la intervención de países europeos para cobrar es un ejemplo de como siempre procedieron, sin que les importara en modo alguno el derecho de un país avasallado por las potencias acreedoras.

La aplicación del derecho en todo lo referido al endeudamiento es algo que siempre ha convenido mantener ignorado, porque los organismos multilaterales de crédito y los acreedores privados no tienen manera alguna de justificar la juridicidad de ciertas políticas. Cuando deciden emplear la coacción o las presiones, en cualquiera de sus formas, no toman en cuenta cualquier instrumento jurídico que los limite, ni regla del derecho internacional que les sirva de obstáculo. Como señalaba con acierto un tratadista, muy favorable a la tesis de la protección diplomática, “[...] existiría evidencia acumulativa para afirmar que la intervención o el empleo de la fuerza para cobrar préstamos públicos es más una cuestión de poder o de política que de principios legales”<sup>34</sup>. Ese poder se puso en funcionamiento en numerosos casos, sin que la soberanía de los deudores fuera respetada, sólo contaba el derecho de la fuerza, que emplearon sin hesitación.

La deuda argentina, desde la dictadura hasta hoy sigue siendo uno de los grandes condicionantes de la economía del país debido a lo cual es oportuno reflexionar sobre la doctrina de la deuda odiosa, ya que pareciera que la ignorancia sobre

<sup>33</sup> ibidem

<sup>34</sup> Edwin M. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*, Nueva York, 1928, pág. 314

el tema es casi total, y en las superficiales referencias que circulan sobre esta cuestión, sólo se repite como único fundamento doctrinario un breve párrafo de la extensa obra de Sack, a las que se le agregan comentarios más propios de un discurso panfletario, que del riguroso y necesario análisis jurídico que merece cuestión tan fundamental. Algunos pocos autores, han rescatado la importancia que tiene analizar la posible odiosidad de ciertas deudas, y si tomamos en cuenta esos criterios jurídicos, sumados a los principios generales del derecho, podemos contar una herramienta significativa que permita tener puntos de vista diferentes, a aquellos que solo se refieren al endeudamiento como una cuestión meramente económica, justificando que el sistema financiero siga ejerciendo esa nueva forma de dominación, alejada de las conocidas intromisiones de otras épocas.

Resulta un imperativo de nuestro tiempo enfrentarnos a esos nuevos métodos, obviando las actitudes discursivas, los planteos académicos que no trascienden la esfera de los especialistas, las movilizaciones que se agotan en sí mismas y una retórica anti-deudas, que resulta funcional a un sistema, estructurado con notable prolijidad, y que sigue avanzando en sus planes de control de todas las economías que lo conforman. El voluntarismo unilateral y ciertas formas de activismo ya no resultan eficaces. Es necesario, entonces, generar otros instrumentos, que tengan la fuerza suficiente para enfrentar al poder financiero, y ejercer los derechos que le asisten al país ante las organizaciones internacionales, que están obligadas a adoptar decisiones acordes con los preceptos del derecho internacional, estableciendo límites a las acciones de los acreedores, que se han manejado desde siempre con una libertad irrestricta en sus exigencias.

Los acreedores conformaron fácticamente un sistema triangular que funciona invariablemente en la relación con los países deudores. El FMI y el Banco Mundial por un lado, los acreedores privados (bancos y particulares) por el otro, y el Club de París en el tercer segmento. No existen posibilidades de arreglos individuales con algunos de estos grupos porque siempre se pone, como condición irrecusable, el obtener la conformidad de alguna de las restantes partes en el proceso de renegociación que se decida encarar. Esta afirmación no está desmentida, en los últimos arreglos que se concertaron con el FMI, porque éste presionó al Poder Ejecutivo para llegar a un acuerdo con los fondos de inversión previamente a renegociar el Stand by del 2018. Posteriormente esa presión continuó, y en las últimas revisiones se le exigió al gobierno una devaluación que generó una impresionante escalada inflacionaria.

La realidad, que se puede observar en cualquiera de los países endeudados, contradice abiertamente la falacia que sostienen algunos economistas, en el sentido de que el tema de la deuda es específico de algunos bancos privados, o de

los organismos multilaterales, ya que por detrás de esas instituciones están los gobiernos que las sostienen, controlan, e influyen en la toma de sus decisiones. Mientras ellos desarrollan estrategias comunes, obstruyen sistemáticamente la posibilidad de formalizar un grupo de países endeudados, que puedan discutir frente a frente con los acreedores. Existe el club de los acreedores, que funciona desde 1956, pero cualquier intento de que los deudores se unan en una acción ha sido sistemáticamente boicoteado por los países acreedores.

Aunque debiera ser un tema de conocimiento público, pareciera que sólo un grupo reducido de especialistas conoce lo que significa el endeudamiento externo en profundidad. En los ámbitos académicos se utiliza un lenguaje técnico que ronda generalmente la periferia de la cuestión, y todo se reduce a las explicaciones macroeconómicas, donde el sujeto de esta historia: la persona concreta, el hombre de carne y hueso, es sólo una referencia numérica que carece del mayor significado. Solo se habla del déficit fiscal como generador de la deuda, pero en ningún caso, de cómo se instrumentó la misma, sus condicionamientos, sus mecanismos de exacción-

Es necesario desentrañar los orígenes de la deuda, sus características opresivas, sus mecanismos implacables de sometimiento, la condicionalidad que impone al desarrollo de los pueblos, su notable eficacia como instrumento de dominación. Si no se tienen en cuenta esos significados, resultará ocioso embarcarse en largas discusiones sobre el futuro, elaborar propuestas interesantes, proyectar medidas posibles o planes alternativos para salir de una situación agobiante. Sin ir a las causas del problema, será materialmente imposible encontrarle alguna solución, y esas causas tienen un año de iniciación y una continuidad estructural que ha seguido vigente sin cambio alguno, más allá de las reestructuraciones que se llevaron a cabo

No es mi intención referirme sólo a las consecuencias que se pueden advertir y que he reseñado, sino esbozar algunas ideas para discutir cómo se sale de este sistema perverso. Bien se sabe que, cuando se habla tímidamente de una suspensión de los pagos —y no ya de una moratoria efectiva—, el escándalo que promueven los operadores financieros y las grandes corporaciones conmueve a todo el espectro político y al establishment económico, que reacciona, mostrando que esas propuestas son producto del extravío de desgastadas figuras públicas o el enunciado de eslóganes repetidos por agitadores de circunstancia, carentes de la menor noción de que las leyes del mercado son inmodificables y deben ser respetadas religiosamente. En realidad, esa reacción es la consecuencia de haber tocado el punto central del problema que tiene la Nación, y el solo cuestionamiento ocasional de éste, aun desde perspectivas diferentes, provoca

las tempestades que todos conocemos y que difunden con amplitud los medios periodísticos. Aun se continúa agitando la declaración de default de Rodríguez Saa, como un acto absolutamente irresponsable, desconociendo que el entonces presidente hizo lo que se debía hacer, para antes de ceder a las exigencias de los acreedores, auditar la deuda y verificar la legitimidad o no de lo reclamado.

Desde todos los sectores de la vida nacional se insiste en la necesidad de cumplir con las obligaciones internacionales, como requisito ineludible para nuestra "inserción en el mundo". Pareciera que para acceder a ese privilegio de la inserción global debe renunciar irrevocablemente a nuestro poder de decisión soberano y someternos a los planes que invariablemente se pretenden imponer desde los centros financieros.

La cuestión de la deuda debe enfrentarse no con planteos teóricos o discusiones académicas, que para los prestamistas resultan recursos inoficiosos, carentes de toda practicidad, sino con acciones contundentes y unificadas que lleven a la Argentina, y a otros países deudores, a poner en descubierto los entretelones del fraude y los métodos ilícitos que se instrumentaron, para así impedir su continuación. Es un imperativo inexcusable oponerse a la ideología destructora que promueve el capital globalizado, configurando una estrategia común que permita la realización de acciones eficaces a través de objetivos simples y determinados, utilizando todos los recursos posibles del orden jurídico para destruir un sistema que no se puede seguir tolerando.

Esos objetivos suponen trazar planes de acción que tengan la solidez suficiente para encarar el tema desde una nueva perspectiva, donde no haya que pedir perdones improcedentes, y sí hacer un esfuerzo para focalizar la lucha en determinar los orígenes del fraude, los métodos empleados, el destino de los fondos, la modificación unilateral de los convenios, la alteración de las tasas de interés, la ilegitimidad posible de los contratos, para así repudiar la deuda con fundamentos irrefutables. Los argumentos jurídicos pueden ser sustanciales en ese nuevo camino a emprender.

El asunto va más allá de lo económico y tiene que ver con el derecho a que sean respetados los valores humanos y la dignidad a la que somos acreedores como personas. Como acertadamente señalaba Galbraith: "[...] una gran parte del planeta donde no existe ningún desarrollo económico perceptible o en el cual la degradación del nivel de vida es la norma. Es el caso de la mayor parte de África, de América Central, de la mayor parte de América del Sur y de algunas regiones de Asia. En el debate económico corriente, ese mundo es dejado de lado, pero si nos preocupan los valores humanos y el sufrimiento humano, debería estar en el centro de nuestras preocupaciones".\*

En los últimos tiempos se realizaron muchas acciones de repudio a esa forma sistemática de dominación que ejerce el poder financiero y se formaron organizaciones que trabajan realizando una labor eficaz a través de exhaustivos y esclarecedores análisis del endeudamiento, movilizándose en activas campañas de oposición a los grupos de poder que manejan a su arbitrio las economías del mundo entero, insertos en un sistema de exclusión de los países pobres, decidiendo cómo se reparte la riqueza que esos pueblos generan. Las movilizaciones de esas organizaciones, realizadas en diversos puntos del planeta, mostraron la otra cara del fenómeno de la globalización, que no es nada más y nada menos que un eufemismo para mostrar el aggiornamento del viejo imperialismo, que decidió adoptar otras formas de acción política y económica para lograr sus propósitos. La historia de Iberoamérica y de los países africanos es un claro ejemplo que se puede mostrar.

Las acciones que se llevaron a cabo fueron positivas, en tanto y en cuanto demostraron la uniformidad ideológica que se pretendía imponer, a través de un discurso único que indicaba la inevitabilidad de la aplicación de ciertas políticas y la imposibilidad absoluta de adoptar otras opciones. Pero si bien ese activismo posibilitó que se tuviera cada vez más conciencia de la existencia de una situación insostenible, es el momento de encarar un nuevo proyecto de lucha, fundado no ya en la mera discusión sobre la sustentabilidad de políticas diferentes o en opciones ideológicas alejadas de la realidad de nuestro país y de todos los que están endeudados de manera análoga, sino en proyectar acciones concretas, con un fundamento jurídico sustancial que permita cambiar un sistema opresivo cuyas proyecciones son cada vez más preocupantes.

La doctrina de la deuda odiosa, sumada a otros valiosos antecedentes que surgen del derecho internacional, constituye una herramienta de fundamental importancia para enfrentar el problema de la deuda desde una perspectiva diferente, siendo el ejercicio del derecho un imperativo que se debe asumir, lejos ya de planteos teóricos ineficaces. Cuando ese derecho se ejerce, comienzan a verse realidades distintas y la impunidad encuentra un obstáculo de notable factura para continuar avanzando. Como señalaba una fuente norteamericana respecto a lo ocurrido en otras épocas: “El mundo, en conjunto, estaba menos preocupado con la voz auténtica de los poetas latinoamericanos que con el tono estridente de sus abogados”. Los abogados latinoamericanos heredaron la tradición legalista constitucional elaborada por los teólogos y juristas de los siglos XVI y XVII. De diferentes modos estos abogados desafiaron la preponderancia política y

---

<sup>35</sup> John Kennet Galbraith, *Voyage dans le Temps Economique*, Editions Du Seuil, París, octubre de 1995, pág. 21

económica de los intereses extranjeros, particularmente aquellos de los Estados Unidos. En 1895, el secretario de Estado Richard Olney se había jactado de que Estados Unidos era prácticamente soberano en el continente, una pretensión que Gran Bretaña tuvo que admitir no sólo en la práctica, sino también en la teoría. Los Estados europeos sostenían que podían usar la fuerza e intervenir —como en Venezuela— para cobrar sus deudas y proteger a sus nacionales contra regímenes inestables y corruptos, usando y abusando de la doctrina de la extraterritorialidad, y los EE.UU. jamás intervinieron para impedir hechos de fuerza, sino que siempre encontraron la manera de justificarlos.

Entre 1868 y 1896 el abogado argentino Carlos Calvo desarrolló y defendió una versión extrema de la soberanía nacional, planteando que los intereses extranjeros deben estar sujetos incondicionalmente a la leyes nacionales, con prescindencia de las normas europeas sobre la sacralidad de los contratos, y en razón de tales fundamentos los Estados deben actuar en función de sus intereses tal como los perciben, aún si con esto apareciera el desconocimiento unilateral de sus deudas. En una época que ya resulta muy lejana doctrina Calvo vino a resultar el grito de batalla de los nacionalistas latinoamericanos. Era —apunta Robert Freeman Smith— el clásico debate entre deudores y acreedores, los desarrollados y subdesarrollados, los débiles y los fuertes <sup>36</sup>.

En este camino de planteos jurídicos, resulta de fundamental importancia la investigación realizada por el Juzgado Federal N° 2, y aquella otra que continúa tramitándose, sin que el juez interviniente se haya decidido a tomar alguna determinación, seguramente esperando que la causa vuelva a prescribir como la anterior, para absolver de toda responsabilidad a los funcionarios que intervinieron en los distintos procesos de endeudamiento. También resulta necesario seguir adelante con la investigación de las deudas contraídas por los deudores privados, a los efectos de excluir la responsabilidad del Estado, en los casos en que haya habido colusión entre deudores y acreedores y plantear el viejo principio *rebus sic stantibus*, mediante el cual la obligación se extingue y el deudor queda liberado cuando su cumplimiento se hace imposible, muy oneroso, o sustancialmente diferente de cuando se contrajo la deuda.

También debe investigarse la actuación de los organismos internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional estableciendo la responsabilidad que tuvieron en la celebración y convalidación de las operaciones ilícitas y a través de la supervisión ejercida en los trámites de refinanciación de las deudas. Precisamente el Stand By del año 2018, es un ejemplo de cómo la institución

---

<sup>36</sup> *The New York Review of Books*, 3 de marzo de 1988, *The Invention of the Latin American*.

multilateral celebró un acuerdo con la Argentina, sabiendo que el país no tenía la menor posibilidad de pagar los fondos que habían sido solicitados en el plazo exiguo que se había fijado. A lo que debe sumarse la posible violación de los artículos V y VI de su Convenio Constitutivo

Si algún mérito tiene este trabajo, es poner de relieve la importancia de la doctrina de la deuda odiosa y las distintas posibilidades que ofrece como instrumento para una solución política. Porque si bien estamos hablando de un tema que es materia estricta del derecho internacional, no es menos cierto que la deuda ha devenido en una cuestión de naturaleza política, que debe resolverse con todas las herramientas que nos suministran los principios generales del derecho, que no solo son cuestiones del pasado y carentes de actualidad, sino que ponen en evidencia los marcos adecuados para evitar notorias situaciones de injusticia. Sobran los ejemplos históricos para demostrarlo, y hay que acabar de una vez y para siempre con un sistema que afrenta a la dignidad de la República y condiciona su futuro, al llevarla a una condicionalidad de objetivos que siempre se definen en el exterior y que luego se imponen sin hesitación alguna, justificando cualquier modelo, con el argumento de que en el actual esquema de poder mundial no existen otras alternativas.

Ese discurso de la carencia de alternativas viables fuera de las que provienen del modelo único es una vieja idea que siempre se utilizó como excusa para justificar el empleo de políticas que afectaron gravemente al país, y no responde a ninguna evidencia empírica. Se pueden ensayar otras opciones y no limitarse a las que invariablemente nos ha presentado el poder administrador; lo que supone romper con el perverso sistema de la deuda, y dentro de la actual concepción de la clase política, parecería que ello no es una alternativa posible, ya que todos sus integrantes, auxiliados por un nutrido conjunto de economistas que les suministran sus fundamentos teóricos, siguen prefiriendo seguir el camino convencional de la renegociación de lo ilegítimo, como lo ocurrido en la Argentina desde 1824, con el empréstito contratado con Baring.

Si se continúa recurriendo a las mismas ideas de siempre, se obtendrán los mismos resultados, que son los que hoy están a la vista, y en el actual esquema de poder no es posible esperar que puedan plantearse opciones diferentes. Un ejemplo de esas viejas ideas lo constituyen las exposiciones realizadas en las dos Cámaras del Congreso de la Nación, en oportunidad de tratar la renegociación del acuerdo con el FMI, y dos años antes el acuerdo con los fondos de inversión. El culto de lo "que es posible" como argumento para cualquier decisión se encuentra tan extendido, que suponer la remota posibilidad de que a los legisladores se les ocurran ideas originales, o propuestas diferentes de las trazadas por la jefatura de los bloques, es transitar el camino de la utopía más delirante.

Espero que éstas páginas —escritas apresuradamente— sean discutidas y cuestionadas, pero que en definitiva resulten de alguna utilidad para generar ideas que sirvan al gran proyecto de recuperar el poder soberano que perdimos. Ese poder soberano será la herramienta decisiva para que en algunos años más la deuda sólo sea una lamentable experiencia del pasado.

REPUDIO Y A

NTECEDENTES

S HISTÓRICO

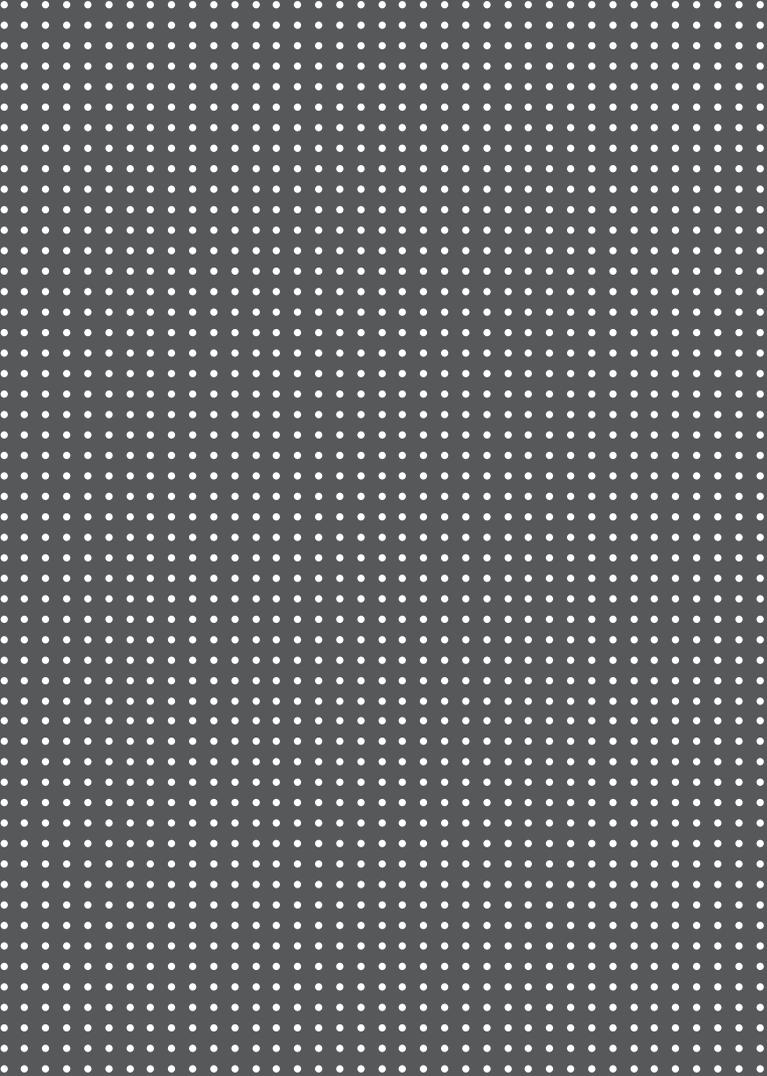
1

EL REPUDIO  
Y SUS ANTECEDENTES  
HISTÓRICOS

NTECEDENTES

S HISTÓRICO

REPUDIO Y A



# REPUDIO Y SUS ANTECEDENTES

## ALGUNOS BREVES EJEMPLOS

Aunque la interesada literatura económica trata de explicar de muy diversas maneras que el incumplimiento en el pago de las obligaciones externas registra pocos antecedentes y, en los casos que pudieran citarse, las consecuencias del default fueron desastrosas para los países deudores, la realidad es sustancialmente distinta, y son numerosos los precedentes históricos que pueden mostrarse.

Quizás la primera cesación de pagos de que se tenga memoria es la que registra el incumplimiento de la Liga Ática, que en el año 454 a. C. no pudo hacer frente a la devolución de los préstamos tomados del Templo de Delos<sup>37</sup>. Después de ese hecho remoto y durante gran parte de la Edad Media, existieron numerosísimos casos de incumplimiento, lo que lleva a considerar que siempre existió un Estado deudor, que tomó dinero prestado de los banqueros y luego, debido a las diversas alternativas determinadas por su propio funcionamiento, no pudo devolver las sumas que se le habían entregado. En esos tiempos los prestamistas fijaban garantías exorbitantes que afectaban los recursos de los nacientes Estados y de otros que ya estaban consolidados, los pagos se efectuaban con cierta regularidad, pero en otros casos resultaba imposible cumplir con las obligaciones pactadas. Empero, en algunos momentos no existieron otras alternativas que el repudio de las deudas, ya que los Estados, ante los problemas derivados de las guerras de conquista, no pudieron contar con los recursos suficientes para el pago de los préstamos que habían tomado. Recuérdese el repudio en 1345, por parte del rey Eduardo III de Inglaterra de la deuda mantenida con los banqueros Bardi y Peruzzi, ambos de la ciudad de Florencia, quienes fueron llevados a la quiebra. El emperador Carlos V nunca devolvió los fondos que había tomado prestados del banquero Furtenbach, y promovió varias cesaciones de pagos que afectaron a banqueros alemanes, holandeses y genoveses y que determinaron la entrega de honores simbólicos para compensar muchos años después el incumplimiento en el pago de las deudas.

En 1529, después de la batalla de Pavía, Francisco I de Francia se negó a continuar con los pagos a los banqueros florentinos debido a que tuvo como prioridad pagar el rescate de sus hijos prisioneros, todo ello de acuerdo con los términos pactados en el Tratado de Cambrai. Braudel consignó con precisión como los los reyes de España: Felipe II (1556-1598), Felipe III (1598-1621), Felipe IV (1621-

---

<sup>37</sup> M. M. Austin y P. Vidal Naquet, *Economic and Social History of Ancient Greece*, University of California Press, Berkeley, 1980

1665) y Carlos II (1665-1700) dictaron varios decretos de cesación de pagos de las obligaciones externas en 1557, 1559, 1575, 1596, 1607, 1627, 1647, 1653 y 1680, que provocaron considerables enfrentamientos con los prestamistas, cuyas presiones no conmovieron en modo alguno la voluntad de los reyes.

En 1556, el rey Felipe II de España, al tomar conocimiento de que todas las rentas de la corona se encontraban hipotecadas, decretó la suspensión de los pagos de la deuda pública, modificando unilateralmente las condiciones de los préstamos. Ofreció una consolidación de las deudas a plazos considerablemente más largos que los pactados y ofreció una tasa de interés del 5% a cambio de la originalmente pactada del 13%. A pesar de las protestas, las amenazas y los distintos reclamos, los prestamistas no recibieron nuevos títulos ni nuevos pagos, lo que ocasionó la quiebra de los banqueros Welser en 1561<sup>38</sup>

En 1575, España decretó nuevamente la suspensión de los pagos de los servicios de la deuda que afectó a banqueros genoveses y a los alemanes Fugger. Veinte años después, se produjo una nueva suspensión de los pagos que se fueron continuando durante años. En todos los casos, las reestructuraciones que se efectuaron significaban cambiar deuda vieja por nuevos papeles a mayores plazos y sustancialmente menor tasa de interés.

Se produjeron otras bancarrotas en 1607, 1627, 1647, 1653 y 1680, que según anota Braudel fueron planeadas deliberadamente para deshacerse de los banqueros. A pesar de la influencia y poder que éstos tenían en el desarrollo de los negocios públicos, carecían de posibilidades para enfrentar con éxito la decisión soberana de los Estados encarnados en la figura del rey. En 1616, el príncipe elector de Brandeburgo del Sacro Romano Imperio se negó a pagar las deudas contraídas con el holandés Peter M. Hoeffijser, lo que determinó la quiebra de éste. Un antepasado del príncipe tampoco había pagado sus deudas en 1564, llevando a la quiebra a la casa Loitz de Stettin. En 1788, Francia decretó que no pagaría los servicios de la deuda externa, y el valor de los títulos emitidos, que estaban en manos de banqueros holandeses, cayeron de inmediato del 60 al 20%.

Durante el reinado de Isabel II de España (1834-1868) se produjo la mora en el pago de las deudas, lo que llevó a considerar que los títulos españoles eran los más inseguros del mercado internacional.

El caso de Portugal es altamente ejemplificador, porque se trató de un repudio, fundado por primera vez en la ilegitimidad del régimen que había contraído los préstamos. A la muerte del rey Juan VI, lo sucedió su hijo Pedro I, que era

---

<sup>38</sup> Fernand Braudel, Felipe II y el Mediterráneo, Alianza Editorial, Madrid, 1984

emperador de Brasil. Éste quiso continuar en América y renunció al trono portugués a favor de su hija María da Gloria, de siete años, quedando como regente del reino un hermano de don Pedro, el príncipe Miguel de Braganza. Éste se proclamó rey en 1827 y derogó la Constitución de Estado en un claro acto de usurpación. El emperador de Brasil abdicó entonces a favor de su hijo Pedro II y viajó a Inglaterra a reunirse con su hija. Luego, con el apoyo de Francia e Inglaterra, llegó a Portugal y se enfrentó a su hermano, a quien derrotó en 1833, restaurando a su hija en el trono.

Durante el transcurso de esa guerra, el rey usurpador había contraído un préstamo con los banqueros franceses Outrequin y Jauge por 40 millones de francos a 32 años de plazo y al 5% de interés, con la garantías de las rentas del Estado. Cuando llegó el momento del pago de los servicios, el gobierno de la reina María se negó a pagar la deuda, sosteniendo que había sido contraída por un usurpador, que los actos eran inválidos, y se la repudió formalmente.

Los tenedores de los bonos lucharon durante casi sesenta años para obtener que se los pagaran. Expusieron sus argumentaciones, que partían desde el reconocimiento diplomático del régimen por parte de los gobiernos de España, la Santa Sede, Estados Unidos y Marruecos, hasta el conocimiento de que existían fondos disponibles para el pago, pero tales razones no fueron suficientes y chocaron con la dureza del gobierno de Portugal. La deuda se arregló después de muchas alternativas en 1891, con quitas sustanciales y reducción de intereses. Pero luego, en 1892, Portugal decidió unilateralmente reducir los servicios de la deuda al 50% y luego al 33%, y continuó después las negociaciones para obtener nuevas reducciones.

Después del Tratado de San Stefano, firmado entre el Imperio Otomano y Rusia, el 3 de marzo de 1878, Bulgaria se convirtió en un principado autónomo, haciéndose cargo de la deuda otomana por el principio de la sucesión de Estados. Los pagos acordados con Rusia se interrumpieron en 1926. Las operaciones financieras con Holanda, Suiza, Italia y Estados Unidos sufrieron diversas alternativas y considerables reducciones de la deuda ante la imposibilidad de pagarlas. En 1932, Bulgaria se acogió a la moratoria Hoover. En abril de 1940, suspendió las transferencias financieras al exterior y se entablaron negociaciones para nuevas reducciones de la deuda que finalizaron en 1948 con quitas en el pago de los intereses, llegándose a pagar éstos sobre un monto equivalente al 13% del valor contractual de las obligaciones.

Como lo observa Zalduendo, “durante el siglo XIX, cesaron los pagos en Europa cinco Estados alemanes; Austria, cinco veces; España, siete veces; Portugal,

cuatro veces; Rusia, dos veces; varios países de América Latina; Turquía, en 1875, 1876 y 1881, y hasta el rey de Dinamarca Federico VI en 1813, durante las guerras napoleónicas<sup>39</sup>

## **EL EMPRÉSTITO BARING**

En lo que hace a nuestro país, no está de más recordar lo ocurrido con el empréstito Baring. El 1º de julio de 1824, siendo gobernador de Buenos Aires el general Martín Rodríguez y ministro de Hacienda Bernardino Rivadavia, se firmó en Londres un empréstito con la casa Baring Brothers por la suma de 1.000.000 de libras esterlinas, equivalentes a 5.000.000 de pesos fuertes. La operación se pactó al 70%, es decir, que sólo se recibirían 700.000 libras. Pero además los banqueros descontaron la suma de 130.000 libras en concepto de dos anualidades adelantadas, quedando como saldo a enviar a Buenos Aires 570.000 libras, del que debían deducirse los gastos de emisión. Hay algunas discusiones sobre cómo se efectuó la remesa de los fondos y si el convenio suponía la entrega en oro metálico. Lo cierto es que sólo llegaron al Río de la Plata 96.613 libras en oro, y el resto en letras de cambio contra comerciantes ingleses y otros de Buenos Aires, que supuestamente debían pagarlas. Los intermediarios de la operación, Félix Castro, Braulio Costa y John Parish Robertson, negociaron los títulos en Londres al 85%, es decir, que en la suscripción de éstos obtuvieron una ganancia líquida de 120.000 libras.

La garantía del empréstito fueron las tierras de la provincia de Buenos Aires, y cuando Rivadavia fue presidente de la República en 1826, elevó esa garantía a la totalidad de la tierra pública de la Nación. Después de transcurridos los años que se retuvieron en concepto de intereses adelantados, no pudieron pagarse los servicios y debió recurrirse a la venta de dos barcos para afrontar el pago de las obligaciones. Rosas se enfrentó con una deuda que ya era cuantiosa en 1835 y trató de demorar los pagos, aun cuando las presiones de los banqueros se hicieron cada vez más intensas. En 1842 un representante de Baring, Palicieu de Falconet, trató de llegar a un acuerdo en el pago de los servicios del empréstito. Rosas ordenó a su ministro en Londres, Dr. Manuel Moreno, que explorara la posibilidad de entregar las Islas Malvinas a cambio de la cancelación total del empréstito, previo reconocimiento de la soberanía sobre esos territorios. La negociación no prosperó; sin embargo, a pesar de las intervenciones militares europeas y las difíciles condiciones en que se desenvuelve la administración, no se accedió a las exigencias de los prestamistas y sólo se pagaron alrededor de 10.000 libras en varios años, lo que resultaba una suma insignificante en comparación con lo que se reclamaba.

---

<sup>39</sup> Zalduendo, E. ob. Cit. pág 62.

El 28 de octubre de 1857, el Dr. Norberto de la Riestra firmó en Londres un acuerdo, contrayendo nuevas obligaciones y renegociando la deuda en su totalidad. A esa fecha los intereses vencidos importaban la suma de 1.641.000 libras y la deuda total era de 2.457.155 de la misma moneda. Todos los gobiernos posteriores continuaron pagando y refinanciando la deuda hasta que se la canceló definitivamente en 1903.

A ninguno de los funcionarios que intervinieron en las negociaciones sucesivas sobre el empréstito se le ocurrió establecer si el dinero había sido entregado efectivamente, ya que todos estaban convencidos de la legitimidad de los reclamos. La cuestión se aclaró recién en 1881, cuando el Dr. Pedro Agote, presidente del Crédito Público Nacional, presentó un documentado informe sobre las finanzas públicas, ordenado por el gobierno a instancias de un pedido que efectuara el presidente de los Estados Unidos a través de su representante diplomático en Buenos Aires. En tal informe, Agote llegó a la sorprendente conclusión de que no existía constancia en los archivos del Estado de que las letras recibidas por el gobierno hubieran sido pagadas alguna vez.<sup>40</sup>

La suma total pagada, según todos los autores que se ocuparon del tema: Scalabrini Ortiz, Fitte, José María Rosa, Vedoya, fue de 23.734.766 pesos fuertes, es decir, alrededor de 4.800.000 libras, pero entiendo que aquí también se cometió un error. Todos los autores, para efectuar el cálculo de lo que se pagó, abrevan en el informe de Agote, quien en 1881 estimó lo que se había pagado y lo que aún restaba por pagar. Empero, como la deuda recién se canceló veinte años después, y a través de nuevas refinanciamientos, creo personalmente que debe de ser materia de investigación averiguar el monto exacto de lo que costó este singular empréstito.

## **LA DEUDA DE MÉXICO**

En junio de 1861, ante la imposibilidad de hacer frente a los pagos de la deuda que llegaba a los 82 millones de pesos, el Presidente Benito Juárez decretó la suspensión de los servicios durante dos años. Esa deuda provenía de una serie de empréstitos contratados con varios países europeos, que ante la suspensión, decidieron utilizar el derecho de la fuerza. Fue así que Francia, Inglaterra y España ocuparon Veracruz y las aduanas de México en diciembre de 1861 y enero de 1862. Hubo negociaciones para llegar a una solución. El general Prim, a cargo

---

<sup>40</sup> Pedro Agote, *Informe del Presidente del Crédito Público Nacional sobre la Deuda Pública, Bancos y Acuñación de Moneda*, Buenos Aires, Ed. Kraft, 1886.

de las fuerzas españolas, negoció con las autoridades mexicanas y se retiró con sus tropas. y España e Inglaterra se retiraron, pero Francia decidió no hacerlo, aprovechando esa coyuntura invadieron el país Las fuerzas británicas, al darse cuenta de la aventura que suponía el conflicto, también se retiraron del territorio, pero las tropas enviadas por el emperador Napoleón III no aceptaron ninguna negociación y entraron en la capital, apoderándose de ella el 11 de junio de 1863, imponiendo unos meses más tarde a Maximiliano de Habsburgo como emperador siendo coronado el 10 de abril de 1864 bajo la protección del emperador Napoleón III. Antes de la invasión, Juárez de hecho había anulado la ley ya que comenzó con los pagos, pero no resultó suficiente, porque la ocupación continuó, hasta su definitiva vuelta al poder y el fusilamiento de Maximiliano en Querretaró el 19 de junio de 1867. Después de muchas negociaciones, rechazos por parte de los banqueros ingleses, y el estudio de comisiones sobre como arreglar la deuda, se terminó de acordar con los acreedores recién en 1895.

Luego de ser reelegido y de asumir la presidencia en 1867, de inmediato, Juárez repudió las obligaciones financieras contraídas por Maximiliano, con el argumento de la ilegitimidad del régimen. En un mensaje al Congreso declaró que *“la República no puede ni debe en modo alguno reconocer las obligaciones que el Emperador de los franceses trató de imponerle mediante su intervención en nuestros asuntos internos. El gobierno no puede encontrar términos suficientemente enérgicos para expresar cuán fuerte es su determinación en este sentido”*.

## **LA DEUDA DE VENEZUELA**

Desde la proclamación de la independencia, Venezuela no fue ajena al endeudamiento sistemático que llevaron a cabo los países latinoamericanos, y la llamada “deuda inglesa” funcionó como un sistema apropiado, para influir en las economías de los países recientemente independizados. La deuda venezolana arrancaba, desde su separación de la Gran Colombia, y de los empréstitos concedidos al país le correspondía pagar 1.888.395. libras esterlinas, y se fue acrecentando con nuevos créditos tomados por distintos gobiernos, hasta que al asumir la presidencia Cipriano Castro en 1899 la deuda había crecido hasta los 200 millones de bolívares, y el gobierno se veía imposibilitado de pagar a los acreedores, especialmente a Gran Bretaña, Alemania e Italia. Las arcas estaban exhaustas y resultaba imposible pagar las obligaciones, debido a lo cual en 1901 se decidió suspender el pago de la deuda, y entrar en conversaciones para ver de qué manera se podían hacer una nueva negociación teniendo en cuenta las dificultades existentes. Al conflicto con los acreedores se sumó una conspiración militar financiada por uno de los hombres más ricos del país.

Para forzar una decisión favorable a sus intereses, las fuerzas armadas, de Gran Bretaña, Alemania e Italia invadieron Venezuela, bloquearon las costas, ocuparon las aduanas, y bombardearon La Guaira, Maracaibo y Puerto Cabello en una acción combinada, que puso en evidencia como EE.UU. manejaba la doctrina Monroe, ya que no hubo reclamo alguno de su parte a las potencias europeas. A la incautación de naves, siguieron acciones bélicas, que Venezuela no estaba en condiciones de enfrentar, aunque se había movilizó a civiles para sumarlos al ejército. Fue en ese momento, que por instrucción del Presidente argentino Julio A. Roca, el ministro de Relaciones Exteriores Luis María Drago, envió una nota al embajador en EE.UU. Martín García Merou en julio de 1902, para ser presentada al gobierno de los EE.UU. quien había guardado silencio ante la agresión, donde se planteaba que resultaba improcedente el cobro compulsivo de las deudas públicas. Agobiado por la situación, y sin tener en cuenta las consecuencias de su decisión, Castro nombró para negociar un acuerdo nada menos que al ministro norteamericano en Caracas Herbert Bowen, que en su carácter de ministro Plenipotenciario de la República de Venezuela, firmó 15 convenios en Washington con Suecia, Noruega, Alemania, Gran Bretaña, Bélgica, y además siendo ministro norteamericano, firmó con los EE.UU. un protocolo como plenipotenciario de Venezuela. Es decir un representante oficial norteamericano, firmó con su propio país un reconocimiento de las reclamaciones que se habían hecho al gobierno que lo había investido como representante venezolano.

La decisión soberana de Castro determinó no solo su posterior destitución, sino una persecución implacable por parte de las grandes potencias, que no respetaron ni su enfermedad, y cuando intentó regresar a Venezuela el gobierno de EE.UU. decidió vigilarlo, ya que suponían que podía tener intenciones de derrocar al nuevo presidente Juan Vicente Gómez, un títere de EE.UU.

## **LA DEUDA DE ECUADOR**

Ecuador fue uno de los países endeudados, ya que como parte integrante de la Gran Colombia, le correspondía una deuda por capital e intereses que llegaba en 1852 a la suma de 2.393.392 libras esterlinas. Quince años después y a través de acuerdos, capitalizaciones de intereses y nuevas negociaciones la deuda había seguido creciendo y ante la falta de recurso el presidente de la República Gabriel García Moreno decidió la suspensión de los pagos de la deuda el 31 de mayo de 1869, y decidió comunicar al representante de los acreedores que *“un convención deja de producir sus efectos desde que existe una absoluta imposibilidad para el cumplimiento de las obligaciones en él estipuladas y mucho más si esta imposibilidad contribuye como sucede respecto del Ecuador lo gravoso de las estipulaciones”*<sup>41</sup>

Pero no todos los presidentes pensaban así y Flores Jijón uno de sus sucesores decidió arreglar la deuda, pretendiendo entregar en compensación de parte de la deuda tierras en Galápagos. Fueron numerosas las negociaciones, pero a pesar de los movimientos populares y el constante saqueo que había sufrido el país el Congreso nacional reconoció una deuda de 2.246.560 libras esterlinas. Para tener una idea de la estafa de esa deuda inglesa hay que tener en cuenta que la deuda original de 1.424.000 libras, fue pagada y amortizada durante 60 años, y sin embargo después de todo ese tiempo se seguía debiendo el capital y 880.000 libras más. En 1897 al asumir el gobierno Eloy Alfaro, y ver el estado de las cuentas públicas decretó la suspensión de los pagos, sabiendo a lo que se exponía, ya que la revolución liberal que pretendía imponer iba a ser resistida por todos aquellos que se oponían a los cambios. La oligarquía cada vez más enriquecida, los que mantenían vínculos financieros con los acreedores, estos que no podían admitir que Alfaro no se sometiera a sus imposiciones y otros grupos entre ellos la iglesia se sumaron para enfrentar las decisiones del presidente. Aunque gobernó el país en dos oportunidades, era imposible que las decisiones soberanas de Alfaro, no fueran enfrentadas, y una feroz revolución terminó asesinado, siendo su cadáver descuartizado y arrastrado por las calles de Quito.

La deuda inglesa de 1824, recién fue cancelada después de cantidad de renegociaciones recién en 1975, por decisión del entonces presidente Guillermo Rodríguez Lara, que fue sustituido por un triunvirato militar, que a pesar del descubrimiento del petróleo, y los ingresos que iban a significar para el Ecuador, pusieron en práctica una política de endeudamiento agresivo, donde la deuda volvió a crecer, a renegociarse, y así indefinidamente, hasta que en noviembre del año 2008, el presidente Rafael Correa, que había constituido una Comisión Auditora de la deuda, decidió suspender los pagos, y a través de procedimientos que se pusieron en práctica, solo se pagó el 30% de la deuda comercial que tenía el país

## **LA DEUDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**

La guerra de la independencia de los EE. UU. determinó la necesidad de contar con sumas de dinero, que permitieran armar a su ejército, y debido a ello se contrataron numerosos préstamos con España. En 1789, los montos de la deuda eran cada vez más crecientes, y a pesar de los reclamos, el gobierno estadounidense, siguió demorando sin término los pagos y postergando indefinidamente la posibilidad de una solución, y solo se volvió a hablar de arreglar la deuda después del Tratado de San Lorenzo, firmado con España en 1795.

---

<sup>41</sup> Vitale Luis, Historia de la Deuda Externa Latinoamericana y Entretelones del Endeudamiento Argentino, Sudamericana Planeta, Buenos Aires, 1986. pág 67

Después de la guerra de la independencia, EE.UU. suscribió varios empréstitos con Gran Bretaña que en 1826 alcanzaban a la suma de 75.923.151 dólares. Como gran parte de la deuda había sido contraída por los estados de Pennsylvania, Michigan, Louisiana y Mississippi, ante la exigencia de los banqueros británicos el gobierno se negó a pagarla argumentando que dado el carácter federal de los estados, estos debían hacerse cargo de las obligaciones. Esos estados también se negaron a pagarla, y la casa Baring contrató a un prominente abogado para que demostrara la ilegalidad de las decisiones de los deudores<sup>42</sup>.

Después de la Guerra de Secesión, los Estados Unidos repudiaron la deuda de los Estados del Sur, contraída con Francia y Gran Bretaña, y nunca la pagaron. Los acreedores europeos no dejaron de hacer oír sus reclamaciones, pero la negativa fue total, ya que los argumentos del gobierno se fundamentaron en que tales se constituyeron para contar con armamento que se utilizara para enfrentar al gobierno federal. Con el objeto de que el repudio de la deuda tuviera jerarquía constitucional se dictó la Enmienda XIV de la Constitución Federal el 16 de junio de 1866, en cuyo artículo 4 se estableció 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, y la totalidad de dichas deudas, obligaciones y reclamaciones serán consideradas ilegales y nulas”<sup>43</sup>. La Corte Suprema de Estados Unidos confirmó en 1934, a través de un fallo, la repudiación de la deuda de los Estados del Sur.

## **LA DEUDA DE LOS ZARES**

En 1918, después de la revolución de octubre, el Soviet Supremo repudió la deuda contraída por los zares con Estados Unidos e Inglaterra, que era de 11.300 millones de dólares. El decreto del 10 de febrero de 1918, dispuso que:

- a) Todos los préstamos estatales contraídos por los gobiernos de los terratenientes y de la burguesía rusa [...] son declarados en este acto nulos a partir de diciembre de 1917. Los cupones de estos préstamos correspondientes a diciembre no serán pagados;
- b) Las garantías dadas por dichos gobiernos respecto de préstamos concertados por distintas empresas e instituciones serán igualmente nulas;
- c) Todos los empréstitos externos sin excepción son anulados incondicionalmente.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Vitale Luis, ob. cit. pág. 169

<sup>43</sup> Edward S. Corwin. La Constitución de los Estados Unidos y su significado Actual, Edición Revisada por Harold Chase y Craig R. Ducat, Ed. Fraterna, Buenos Aires, 1987, pág. 678.

A pesar de la cesación de pagos, los Estados Unidos continuaron comerciando con la Unión Soviética y en 1925 eran su principal exportador, además del segundo inversor en bienes de capital. A Estados Unidos no le interesó la naturaleza del régimen, sino los buenos negocios que pudo seguir haciendo en un mercado tan importante. A tal punto fue excelente la relación que hacia fines de la década del 20 los acuerdos de asistencia técnica firmados por la Unión Soviética con empresas estadounidenses eran superiores a los firmados con otros países de Europa. La relación con los británicos fue diferente, pero de todas maneras la deuda se arregló con ellos recién en 1986, cuando los ministros de Relaciones Exteriores de la URSS y Gran Bretaña firmaron el acuerdo el 15 de julio de ese año, por el cual quedó condonada la deuda rusa, que era en ese año de 1.350 millones de dólares, mientras que los norteamericanos no cobraron nunca los créditos. Estos repudios en ningún caso determinaron represalias políticas o económicas, y las operaciones de intercambio comercial continuaron siempre en forma normal.

## **LAS DEUDAS DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL**

Después de la Primera Guerra Mundial, la deuda aliada con los Estados Unidos alcanzaba a los 11.750 millones de dólares, y Alemania, en virtud de las estipulaciones del Tratado de Versalles, debía a los aliados más de 33.000 millones de dólares. En 1920, ante la imposibilidad de hacer frente a los pagos que reclamaba Estados Unidos, el gobierno de Gran Bretaña le solicitó una reprogramación de la deuda, expresando textualmente que el dinero que eventualmente se podía disponer para los pagos *“lo necesita el Imperio Inglés para comprar trigo y productos porcinos para alimentar a su población”*. Al rey Jorge V le pareció inaceptable pagar la deuda a costa del hambre de su pueblo y Estados Unidos consideró esa posición, en el convencimiento de que no podía someter al pueblo inglés al hambre para cobrar una deuda por más legítima que ella fuera. Con el correr de los años se produjeron diversas reprogramaciones, hasta que la deuda no se pagó más.

En 1931, cuando estaba a punto de condonar la deuda europea el presidente de Estados Unidos, Herbert Hoover, propuso una moratoria para todos los países deudores sosteniendo que *“como la base para el cumplimiento de estas obligaciones era la capacidad de pago del deudor en condiciones normales, debemos ser ahora coherentes con nuestra propia política y nuestros propios principios y tomar en cuenta la situación anormal que impera actualmente en el mundo. Estoy seguro de que el pueblo norteamericano no tiene deseo alguno de tratar de extraer sumas que excedan la capacidad de pago de algún pueblo deudor y es nuestra opinión que una*

---

<sup>44</sup> J. Bunyan y H. H. Fisher, editores, *The Bolshevik Revolution 1917-1918. Documents and Materials*, Stanford University Press, págs. 602-603

*visión amplia de este problema exige que nuestro Gobierno reconozca la situación tal como ella existe”<sup>45</sup>*

Cuando se analizó el problema de la deuda de Alemania y de los Estados de Europa con Estados Unidos, se organizó una Comisión de Deudas de Guerra que fue analizando los préstamos y reprogramándolos, porque no sólo no podía pagar Alemania, sino tampoco lo podían hacer Francia, ni Italia, ni Gran Bretaña. Se creó, así, un Comité conjunto para que se estudiara si ese no pago de las obligaciones obedecía a circunstancias reales de la economía y cómo encontrar alguna solución que fuera posible de estructurar.

A través de rigurosos análisis económicos, que mostraban las condiciones operativas de cada país, se estableció la falta de toda posibilidad de pago. Si éste se concretaba, resultaría imposible el desarrollo económico de Europa. En un momento de las negociaciones, se elaboró una cifra que alcanzó al 2% del total de la deuda a pagar cada año porque Gran Bretaña no podía comprometer sus recursos más allá de ese porcentaje. Ante la reticencia de Estados Unidos para aceptar esa propuesta, la Comisión Conjunta de Consolidación de Deudas de Guerra, dictaminó que: *“Aun cuando deba preservarse el principio de la integridad de las obligaciones internacionales, es incontrovertible que no se puede exigir a un país que pague a otros gobiernos sumas que excedan su capacidad de pago [...]. Tampoco requiere del principio de la capacidad de pago que el deudor extranjero pague hasta el límite de su capacidad actual o futura. Debe permitirsele mantener y mejorar su situación económica, equilibrar su presupuesto y dar una base sólida a sus finanzas y su moneda, así como mantener y en lo posible mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos. Ningún convenio cuyas estipulaciones sean demasiado opresivas o retarden la recuperación y el desarrollo de un deudor extranjero, será en el mejor interés de los Estados Unidos y Europa”<sup>46</sup>* **A causa de tal resolución, el secretario del Tesoro, Andrew Mellon, refrendando el dictamen de la Comisión, pronunció un discurso el 14 de enero de 1928, en el que sostuvo que “ninguna Nación, salvo por la presión de su opinión pública y su propia necesidad de crédito puede ser obligada a pagar una deuda a otro país. La insistencia en el cumplimiento de un convenio que supere la capacidad de pago de una Nación le serviría de justificación para negarse a cualquier arreglo. Nadie puede hacer lo imposible. Para que el deudor tenga la posibilidad de pagar y el acreedor pueda recibir algo, es indispensable que el arreglo sea justo para los dos países. Quienes insisten en cláusulas imposibles están propiciando, en última instancia, que los países repudien en forma completa su deuda”<sup>47</sup>**

---

<sup>45</sup> Informe Anual del Secretario del Tesoro para el año fiscal 1932, United States Government Printing Office, Washington, 1933, pág. 360.

<sup>46</sup> Phelps Haviland Adams, “Strictly Bussiness”, en *North American Review*, septiembre de 1931, N° 232, págs. 196-209.

En el Plan Dawes, elaborado en esos años, se consideró que un país sólo puede pagar sus deudas internacionales, si dispone en su presupuesto de un suficiente exceso de ingresos sobre los gastos y a su vez un exceso de exportaciones sobre las importaciones.

Si bien se formalizaron convenios con quince países, reduciéndose en un 23% la deuda británica, un 46% la deuda belga, un 52% la deuda francesa y un 75% la deuda italiana, la realidad es que hacia 1933 sólo Finlandia había conseguido pagar los intereses de su deuda; Gran Bretaña, Italia, Letonia, Checoslovaquia, Rumania y Lituania sólo habían pagado una cantidad simbólica, y Bélgica, Francia, Hungría, Polonia y Estonia no habían pagado un solo centavo de lo adeudado.<sup>48</sup>

## **LA DEUDA DE COSTA RICA**

Costa Rica repudió la deuda contraída por la dictadura de Federico Tinoco con el Royal Bank of Canada, aduciendo que era una deuda de carácter personal que había sido empleada en exclusivo beneficio del dictador. Debido a esa negativa, Gran Bretaña sometió a litigio internacional el conflicto, siendo nombrado árbitro de la cuestión, un ex presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, William Taft, quien analizó el reclamo de los acreedores ingleses y desestimó la demanda, diciendo que “las transacciones en cuestión que en sí mismas no constituyen transacciones de naturaleza ordinaria y estaban “viciadas de irregularidades” se realizaron en tiempos en que la popularidad del gobierno de Tinoco había desaparecido y los movimientos políticos y militares que tenían el propósito de derrocar a dicho gobierno se fortalecen. Los pagos hechos por el banco fueron o bien a favor de Federico Tinoco “por gastos de representación del jefe de Estado en su próximo viaje al exterior” o bien a su hermano en concepto de salarios y gastos de un puesto diplomático para el cual había sido nombrado por el propio Tinoco. El caso del Royal Bank depende no de la mera forma de la transacción, sino de la buena fe del banco en el otorgamiento del dinero para uso real del gobierno de Costa Rica bajo el régimen de Tinoco. El banco debe fundamentar su demanda en el suministro de dinero al gobierno para su uso legítimo. Pero no lo ha hecho. El banco sabía que el dinero sería utilizado por el presidente saliente Federico Tinoco para su sostén personal luego de que se refugiase en el extranjero. No puede obligar a su gobierno por el dinero que recibió para el mencionado propósito. La posición es esencialmente la misma respecto de los pagos hechos al hermano de Tinoco. El Royal Bank of Canada no puede probar que los pagos se hayan realizado para uso gubernamental legítimo. Su demanda debe ser desestimada”<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Declaración de Andrew Mellon del 14 de enero de 1926 ante la Cámara de Representantes. Comité “Ways and Means”. Informe de la Comisión de Deudas de Guerra, Apéndice 107, pág. 289.

<sup>48</sup> Harold Underwood Faulkner, Historia Económica de los Estados Unidos, Ed. Nova, Buenos Aires, pág. 773

<sup>49</sup> Patricia Adams, Deudas Odiosas, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1991, págs. 210-211.

## OTRAS CESACIONES DE PAGO

Hubo notorias cesaciones de pago en el siglo XIX, por parte de la República Dominicana, Venezuela, Perú, Bolivia, Brasil, Guatemala y Uruguay, que tardaron años en solucionarse. En todos los casos se eligieron reestructuraciones de deudas, que siguieron gravitando implacablemente sobre las finanzas de los Estados. Sólo la Argentina, a pesar de los sucesivos empréstitos, continuó pagando puntualmente sus deudas, y las demoras, o algunas suspensiones, fueron previamente acordadas con los acreedores, como ocurrió con el convenio firmado en 1894 con los banqueros ingleses, llamado “arreglo Romero”.

En la década del 30, varios países americanos dejaron de cumplir con el pago de los servicios de la deuda, y sólo la Argentina continuó pagando a sus acreedores. En 1933, ante la catastrófica situación económica que aquellos estaban atravesando, el Dr. Puig Casauranc, presidente de la delegación mexicana a la Conferencia Panamericana de Montevideo, propuso un plan para la moratoria de las deudas públicas que benefician a todos los países americanos. Estados Unidos se opuso terminantemente a aceptar una moratoria de derecho, pero no quiso explicitar para evitar enfrentamientos y pidió en ese momento el apoyo de la Argentina, a través de una proposición que efectuó el ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Saavedra Lamas, previo acuerdo celebrado con el secretario de Estado de Estados Unidos, Cordell Hull, que consideraba fundamental que la Argentina liderara la oposición a tal pedido.

Como resultado de la moratoria de hecho, los países deudores se beneficiaron, mientras que la Argentina siguió afrontando los problemas derivados del pago estricto de sus obligaciones, ya que —como afirma Harold James— su renuencia al cese de pagos, resultó en *“una recuperación bastante más lenta [...]. Argentina tuvo en los 30, el desempeño más pobre, por mucho, de las principales economías sudamericanas”*<sup>50</sup> A modo de ejemplo de cómo pasaron décadas hasta que se llegara a un arreglo, se puede citar el ejemplo de Bolivia, que entró en mora en enero de 1931 y recién el 11 de junio de 1957, a través de la firma de un convenio con Estados Unidos, pudo regularizar su situación externa.

Como algo recurrente, los gobiernos siempre utilizaron la cesación de pagos cuando no pudieron hacer frente a sus obligaciones. Las grandes potencias, abusando de su poder, no pagaron y luego impusieron sus condiciones a los acreedores cuando se trató de refinanciar préstamos. Es decir, que evaluaron sus necesidades y obraron en consecuencia sin tomar en cuenta el derecho que tuvieran los acreedores. En el caso de los países latinoamericanos, la situación

---

<sup>50</sup> Ann Pettifor, Liana Cisneros, Alejandro Olmos Gaona, *El Tango se Baila entre Dos*, New Economics Foundation, Jubilee Plus, Londres, octubre de 2001

fue absolutamente inversa, porque éstos, luego de ocasionales suspensiones de pagos, se vieron obligados a reestructurar sus deudas siempre en condiciones más onerosas.

La mecánica siempre fue la misma, después de los incumplimientos, se gestionaron las refinanciaciones; luego se pidieron más préstamos para pagar lo pactado en ellas, y así se continuó inmerso en un sistema que sólo determinó un flujo permanente de recursos hacia los acreedores. El constante empleo de divisas para cancelar deudas sustrajo cuantiosas sumas que debieron ser empleadas en el desarrollo del país. Nunca hubo intención de articular una solución distinta de aquella de continuar pagando, ya que la presión de los acreedores siempre tuvo la entidad suficiente para impedir cualquier acto soberano que beneficiara a los intereses nacionales. Un autor observó con acierto que *“la historia fiscal de América Latina está repleta de situaciones de incumplimientos gubernamentales ante sus obligaciones externas. Los pedidos de préstamo y las moratorias se suceden con una casi perfecta regularidad. Cuando se reanudan los pagos, el pasado se olvida con facilidad y sobreviene una nueva orgía de operaciones. Este proceso comenzó a principio del siglo pasado y ha continuado hasta el presente. No nos ha enseñado nada”*.<sup>51</sup>

## **UNA MANIOBRA ILEGAL**

La deuda externa se convirtió así en un eficaz instrumento de control de las economías periféricas por parte de los grandes centros financieros, a quienes poco importaron los principios generales del derecho, la legitimidad o no de las obligaciones y toda norma del derecho que se opusiera a sus decisiones, que son siempre unilaterales, llegándose hasta el punto de desconocer decisiones judiciales y modificarlas como lo hizo Estados Unidos ante un problema surgido con Costa Rica. Biggs lo sintetiza de manera inmejorable: *“[...] fue la insólita intervención del gobierno federal en el proceso judicial norteamericano con el objeto de impedir la ejecución de una sentencia judicial inapelable que era favorable a los intereses de Costa Rica. En julio de 1984, la Corte de Apelaciones del Segundo Distrito Federal de Nueva York, junto con rechazar la apelación de un banco norteamericano, reconoció y aceptó la validez de la decisión del gobierno de Costa Rica de negar divisas para el pago de determinadas obligaciones externas en atención a que la realización de dicho pago habría interferido negativamente en las negociaciones multilaterales que el mencionado gobierno mantenía con sus acreedores extranjeros. En abierta contradicción con una larga tradición de respeto por la autonomía e independencia de las decisiones del poder judicial, la rama ejecutiva del gobierno norteamericano*

---

<sup>51</sup> Max Winkler, *Foreign Bonds an Autopsy*, Philadelphia, R. Swain Company, 1933, citado por Anatole Kaletsky en *Los costos de la moratoria*, Nuevo Proyecto, Buenos Aires, 1987, pág. 55.

*resolvió intervenir en el proceso adjudicatorio y requerir del tribunal de alzada que modificara su propio fallo. La importancia que el gobierno le atribuyó a esta gestión aparece demostrada por el hecho de que la correspondiente petición fue firmada por abogados de los Departamentos de Estado, del Tesoro y de Justicia y de la Reserva Federal de los Estados Unidos. En dicha petición el gobierno sostuvo, junto con las razones técnicas requeridas para persuadir a los jueces de la necesidad de revocar el fallo, diferentes argumentos políticos. Señaló, por ejemplo, que el interés de los Estados Unidos estaba involucrado por la forma como Costa Rica y otros países resolvieran sus problemas de endeudamiento externo y que el fallo objetado contrariaba esos intereses y objetivos. Después de describir y justificar los mecanismos de ajuste y reprogramación de la deuda externa puestos en práctica desde 1982, el gobierno expresó su preocupación frente a la posibilidad de que los mismos pudieran ser socavados por la ejecución de la decisión judicial impugnada. El tribunal aceptó estos argumentos y el 18 de marzo de 1985 revocó su propio fallo y modificó las consideraciones que habían fundamentado su decisión anterior. Sostuvo, esta vez, que la decisión de Costa Rica de negar divisas para el pago de determinadas obligaciones externas, discrepa con los esquemas vigentes de ajuste del problema internacional de la deuda y era, además, "contraria a los intereses de Estados Unidos, el mayor proveedor de crédito internacional privado" e "inconsistente con la legislación política de los Estados Unidos"<sup>52</sup>*

El interés de Estados Unidos no se detuvo ni aun ante decisiones de un Poder Judicial que supuestamente es independiente de las resoluciones del Poder Ejecutivo, mostrando que la proclamada igualdad entre acreedores y deudores no deja de ser un sofisma que sólo pueden admitir los que desconozcan la realidad acerca de cómo se manejan los negocios internacionales. Es una ingenuidad suponer que existe esa igualdad de condiciones entre los bancos acreedores, o aun en los conjuntos de acreedores particulares (bonistas, como hoy se los llama), que están apoyados por las instituciones multilaterales de crédito y el Estado Nacional. Como hemos podido ver, esos organismos presionan para que se llegue a un acuerdo con los acreedores privados, y condicionan invariablemente su apoyo financiero y la nueva refinanciación de las obligaciones, a que se llegue a un acuerdo satisfactorio para los tenedores de títulos del Estado. En el año 2020, apenas asumido el gobierno de Alberto Fernández, el ministro de Economía Martín Guzmán, elevó una nota al FMI a los efectos de refinanciar la deuda, solicitando además ayuda económica. En ese momento el organismo multilateral prefirió que se arreglara con los fondos de inversión y otros acreedores privados,

---

<sup>52</sup> Causa "Allied Bank International y otros vs. Banco de Crédito Agrícola de Cartago y otros bancos de Costa Rica. Corte de Apelaciones de Estados Unidos para el Segundo Circuito. Decisión del 18 de marzo de 1985. Docket N° 83-7714, págs. 22571-2578. Citado por Biggs, Gonzalo, *La Crisis de la Deuda Latinoamericana frente a los Precedentes Históricos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987, pág 35

y con posterioridad acordar con el gobierno como se le pagaría la deuda.

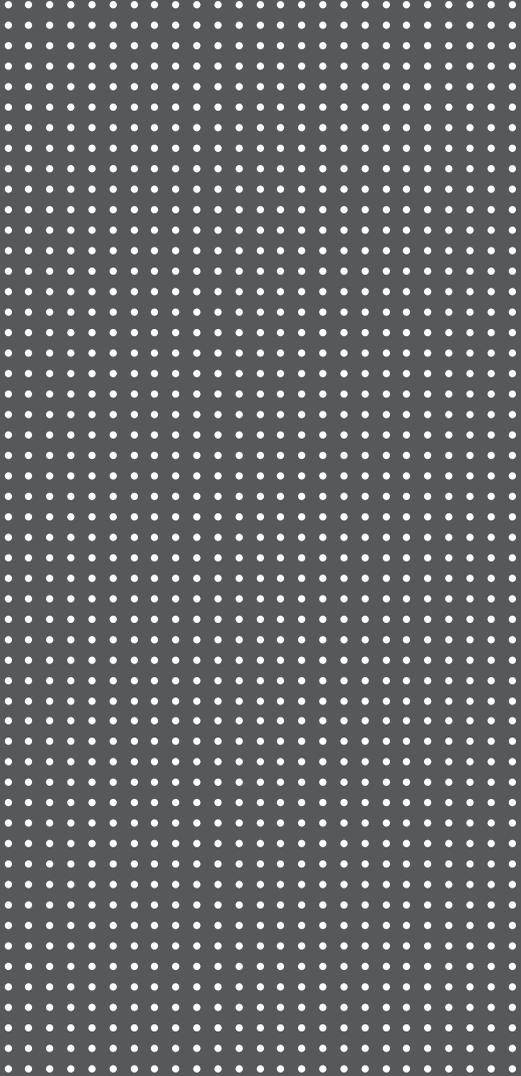
Sin analizar lo ocurrido en otros países—lo que escapa al objetivo de este trabajo—, lo cierto es que en la Argentina, desde la celebración del empréstito con Baring Brothers, el pago de la deuda externa siguió condicionando inevitablemente el desarrollo de la economía, y desde 1828 hasta la fecha, la presencia de los acreedores externos se tornó como algo constitutivo del esquema institucional de la República. Aunque formalmente nada tenían que ver con la administración del Estado, muchas veces impusieron políticas, presionaron para la modificación de leyes y el dictado de decretos, influyeron para la creación del Banco Central de acuerdo con las pautas que les convenía, pretendieron cobrar sumas que nunca prestaron, impusieron ministros, corrompieron al Poder Legislativo, fijaron unilateralmente plazos e intereses de las obligaciones y llegaron al extremo, entre 1992 y 1995 de fijar los montos de la deuda pública y privada de la Nación, fijando los intereses que debían pagarse Si Biggs señala que *“han sido los acreedores como ocurrió en el decenio del 30 quienes han tomado las iniciativas y han controlado permanentemente todas las instancias de las negociaciones y acuerdos del período 1982-87”*, yo creo que no debe limitarse a esos períodos el señalamiento del control ejercido por los banqueros, sino que, en toda nuestra historia, ellos fueron los que fijaron siempre las condiciones y obtuvieron en todos los casos aquello que pretendían. Debe recordarse al respecto que el Barón de Maúa un prominente banquero brasileño, asociado a la banca Rotschild, logró que en 1863, se decidiera pagar en Londres los servicios de la deuda externa.

# LAS DOCTRINAS CALVO Y DRAGO Y SU CONCEPCIÓN DE LA SOBERANÍA

2

LAS DOCTRINAS CALVO Y DRAGO Y SU CONCEPCIÓN DE LA SOBERANÍA

DE LA SOBERANÍA LAS DOCTRINAS CALVO Y DRAGO Y SU CONCEPCIÓN DE LA SOBERANÍA



# LAS DOCTRINAS CALVO Y DRAGO Y SU CONCEPCIÓN DE LA SOBERANÍA

El Derecho Internacional Público se sustenta en el principio de soberanía de los Estados y representa el conjunto de reglas jurídicas que determinan las condiciones necesarias para que las naciones obtengan, en sus relaciones mutuas, la satisfacción de sus intereses. Duguit negó en su momento el concepto de soberanía, manifestando que la soberanía era un concepto metafísico que debía ser abandonado y reemplazado por la noción del servicio público, pues el Estado es una mera abstracción que encubre una realidad, un grupo de gobernantes<sup>53</sup> y de gobernados. Kelsen y Verdross hablaron de soberanía relativa; Mariotte negó la soberanía del Estado y Fenwick sostuvo que no debe “*exagerarse su importancia ya que la misma ha perdido su primitiva razón de ser*”<sup>54</sup>. Así se podría continuar con la enumeración de una gran diversidad de autores, en quienes las opiniones son en algunos casos coincidentes y en otros difieren en forma sustancial al considerar el concepto de soberanía.

Escapa a mis posibilidades y al objeto de este trabajo exponer todas las opiniones de los que se ocuparon de esta cuestión fundamental del derecho, y existe bibliografía sobre el tema que puede consultarse.<sup>55</sup> Sí, es importante destacar que hay casi unanimidad en considerar que, sin perjuicio de la soberanía que cada Estado ejerce sin limitaciones sobre su territorio, existe una interdependencia natural entre todos. Con motivo de ello, el Instituto Americano de Derecho Internacional, hace ya muchos años, hizo suya una presentación del internacionalista norteamericano James Brown Scott, donde afirmaba que “*por más que reconozcamos que todas las naciones son iguales ante la ley, y que cada una de ellas es soberana, libre e independiente, no debemos dejar de reconocer que son en realidad interdependientes, que el interés de todas es superior al interés de cualquiera de ellas, por más poderosa que sea, y que por consiguiente el interés de la sociedad de las naciones, es decir, de las naciones en asociación, porque ellas han de asociarse a menos que hayan de existir aisladas, es mayor que el interés de cualquiera de ellas*”.<sup>56</sup> Tal criterio no ha significado, en teoría, una relativización de las soberanías,

---

<sup>53</sup> Duguit C., *Les Transformations du Droit Public*, citado por Díaz Cisneros, César en *Derecho Internacional Público*, Ed. TEA, Buenos Aires, 1960, pág. 498

<sup>54</sup> Fenwick, Charles, *op. cit.*, pág. 33

<sup>55</sup> Jitta, *La Renovation du Droit International*; Duguit, *Les Transformations du Droit Public*; Politis, N., *Les Nouvelles Tendances du Droit International*; H, Kelsen, *Theorie Generale du Droit International Public*; Verdross, A., *Derecho Internacional Público*; Martens F., *Tratado de Derecho Internacional entre otros*.

<sup>56</sup> Díaz Cisneros, C., *op. cit.*, págs. 836-837.

sino una coexistencia de ellas, pero esa coexistencia se vio permanentemente alterada y desconocida por las grandes potencias, en desmedro de los países débiles. Además, en el siglo XX y en el comienzo del presente, esos fundamentales principios del Derecho Internacional fueron desconocidos con una impunidad realmente asombrosa, como si el concepto de “Estado soberano” sólo pudiera ser aplicable a los países que podían sostenerlo con la fuerza de sus armas. No en vano —y restándole importancia a los acuerdos firmados entre Estados soberanos—, Bethmann-Holweg, que fuera canciller del III Reich y destacado jurista, había sostenido que los tratados eran simples pedazos de papel que podían romperse.

Esa concepción del derecho de la fuerza expuesta doctrinariamente en el siglo XIX por Rudolf von Ihering fue una práctica constante de las potencias imperialistas en el curso de su historia, que no trepidaron en avasallar cualquier soberanía para consolidar sus planes de expansión. No sólo Ihering planteó ese derecho de la fuerza, sino que Weber también sostuvo que la política es la práctica de la fuerza, la lucha por el poder: *“Es inevitable aceptar la fuerza y la violencia como instrumentos de la política, olvidándose de las virtudes altruistas que no son medios para ganar el mundo”*. Kelsen, coincidiendo con Weber, pudo hablar del monopolio estatal de la fuerza, sosteniendo una concepción estructurada a medida de los criterios capitalistas y del funcionamiento de los Estados fuertes en sus relaciones de poder con los otros.

Si en el derecho interno, las tesis de Weber y Kelsen —como aquellas que había manejado Wilfredo Pareto, mentor ideológico de Mussolini— justificaban la constitución del Estado oligárquico, en el Derecho Internacional esos planteos tuvieron un análogo significado suponiendo de hecho la preeminencia de los Estados fuertes sobre los débiles, sin que ni siquiera se considerara la posibilidad de limitar la expansión de ese poder a través del empleo de la justicia. El derecho de la fuerza se convirtió en una realidad que se impuso a cualquier concepción teórica de la justicia. Es lo que Escudé simplificó con su tesis del “realismo periférico” y que implica aceptar las líneas directrices, en cualquier campo, del poder de la potencia hegemónica que en un momento llegó a ser Estados Unidos de Norteamérica. Un ejemplo contundente de la supremacía de los estados fuertes lo constituyó la creación del Consejo de Seguridad de la ONU, donde cinco países se reservaron el derecho de veto, para anular cualquier decisión por más mayoría que fuera.

Los ejemplos históricos son más que elocuentes y demuestran la condición distintiva de cuál era la naturaleza de un Estado que podía hacer valer su condición soberana frente a los otros. El concepto de soberanía que tenían

Francia, Inglaterra o Estados Unidos sólo tuvo vigencia respecto a ellos, ya que cuando ese principio fue invocado por países como Haití, Cuba, México, etc., podía resultar un anacronismo, o un precedente peligroso que no debía considerarse con seriedad. Lo había observado el jurista francés Pierre Pradier Fodere: *“Las reclamaciones de los países europeos han sido la espada de Damocles sobre todos los gobiernos de la América hispana y una verdadera llaga. La Europa entera, dispuesta a abusar de su fuerza con respecto a esas repúblicas que consideraba como cosa desdeñable y no apreciable en el mapa político, se muestra inexorable e injusta al arrancarle reparaciones a menudo indebidas y siempre exageradas, a causa de daños imaginarios e insignificantes alegados por algunos de sus hijos [...]. Presentarse como víctima de sea de lo que fuere, de un Estado hispanoamericano es para un europeo fuente de fortuna”*.<sup>57</sup> Y completaba Borchard: *“[...] las potencias europeas lanzan una amenaza, seguida a menudo de una nave de guerra; que ante esta demostración de fuerza, el derecho es arrojado por la ventana, y el taco del opresor, bajo la forma de una intervención diplomática para exigir el pago de reclamaciones dudosas, socava su vitalidad y obstruye su crecimiento y desarrollo como miembros sanos de la familia internacional”*.<sup>58</sup>

De allí que la acción de Carlos Calvo no sólo tuvo una singular importancia en su momento, sino que puede mostrar un rumbo a seguir, para escapar de las limitaciones que el sistema financiero ha establecido, estableciendo que en todos los casos las contrataciones que se firmen deben estar sometida a la jurisdicción donde operan los acreedores, lo que incluye no sólo el reconocer como aplicable la legislación extranjera, sino renunciar al derecho de oponer la inmunidad soberana del Estado. La tesis de Drago pone de relevancia un problema, que más allá de sus ocasionales diferencias, permite aproximarnos a concepciones del derecho que signifiquen observar la cuestión de la deuda desde un punto de vista sustancialmente diferente del que sostiene esa facción uniforme, al que con acierto el Dr. Lozada llamó “el partido del poder”.

## **LA DOCTRINA CALVO. SUS ANTECEDENTES**

En el año 1859, un sujeto de nacionalidad uruguaya pero que se movía con pasaporte británico, de apellido Canstatt, fue imputado de estar vinculado a una conspiración para asesinar al presidente del Paraguay, Francisco Solano López. Al ser conocida su detención, el cónsul de Gran Bretaña exigió que fuera liberado inmediatamente por su sola condición de súbdito de Su Majestad británica, a lo que naturalmente el gobierno paraguayo se negó, con el propósito de someterlo al correspondiente juicio penal. Viendo que sus reclamaciones no tenían

---

<sup>57</sup> Pradier Fodere, Pierre, *op. cit.*, T. I, pág. 533

<sup>58</sup> Edwin Borchard, *op. cit.*, págs. 836-837.

ningún resultado, el diplomático inglés abandonó Asunción, interrumpiendo las relaciones entre los dos países.

Meses después, cuando el mariscal López regresaba a Asunción después de haber mediado entre el Estado de Buenos Aires y la Confederación Argentina, a resultas de lo cual se firmó el Pacto de San José de Flores, el buque de guerra Tacuarí, que lo transportaba, fue interceptado por navíos ingleses y lo obligaron a regresar al Puerto de Buenos Aires. Ante la reclamación del Paraguay, el jefe de la escuadra, sir Stephen Lushington, expresó que los fundamentos de la agresión tenían que ver con la detención de Canstatt y el rechazo a la reclamación del gobierno de Su Majestad.

A los efectos de solucionar el conflicto planteado, el gobierno paraguayo contrató al Dr. Carlos Calvo, que era en ese entonces un importante jurista, con una concepción latinoamericana diferente de la que tenían muchos hombres públicos de la Argentina. Calvo presentó, en Londres, importantes alegatos en los cuales afirmó el concepto de inmunidad soberana de los Estados y el trato igualitario que debía regir entre todos ellos, no siendo posible admitir la supremacía de unos sobre otros, o la aplicación de leyes distintas según la nacionalidad que se tuviera. Calvo deambuló por los despachos oficiales y apenas consiguió ser recibido por funcionarios de menor rango. Por supuesto que, convencido de la justicia de su causa y que el derecho asistía a la posición del gobierno paraguayo, siguió insistiendo con sus notas, además de haber consultado a juristas y distintas personalidades, como R. Phillimore y Drouyn de Lhuys, quienes estuvieron de acuerdo con su planteo. Inclusive llegó hasta pedir la opinión de Juan Bautista Alberdi, para encontrar mayores fundamentos que pudiera incorporar en sus alegatos.

El intercambio epistolar con Alberdi convenció a Calvo de algo que le resultaba difícil de creer, y era el de admitir que lo manifestado por el primer ministro Lord Russell, en el sentido de que varios gobiernos sudamericanos se habían sometido a exigencias parecidas a las del cónsul Henderson era cierto, y que había toda una concepción política sobre la inevitabilidad de aceptar tales situaciones impuestas por la fuerza de las armas. Ese intercambio es revelador de dos formas distintas de examinar la realidad. Demuestran la vocación latinoamericana de Calvo y la rigurosidad jurídica de su doctrina, y por otra parte, ponen en evidencia las lamentables ideas que Alberdi tenía en aquel entonces y que años después se materializaron en el pensamiento de muchos hombres públicos de la Argentina.

Después de haber solicitado la opinión de importantes personalidades, y como parte de su gestión en Gran Bretaña, Calvo le escribió a Alberdi, que en ese

momento era ministro plenipotenciario de la República Argentina en Francia e Inglaterra, pidiéndole una opinión sobre el conflicto planteado entre Inglaterra y el Paraguay. La contestación de Alberdi fechada Londres el 13 de agosto de 1861, cuyas partes fundamentales extracto, decía así: “[...] Bien pueden estar llenos de razón el Dr. Phillimore y el Sr. Druyn de Lhuys y tener mucha justicia el Paraguay en la causa que sostiene contra Inglaterra. Quiero colocarme en la hipótesis que todo esto es cierto. Pues bien, yo creo que el Paraguay se hace más daño a sí mismo en el simple hecho de estar en enemistad con Inglaterra, que el que se haría con todas las concesiones que esta nación le exige. He aquí el punto bajo el cual no han visto la cuestión las personas eminentes a quienes V. ha consultado. Ellas han juzgado el caso en abstracto o el uno como si perteneciese a Inglaterra, y el otro al gran Imperio Francés [...]. Para una República pequeña que acaba de nacer, que hartamente feliz es ser tratada como nación soberana e independiente por las primeras potencias de Europa, es una calamidad interrumpir por un solo día el honor de su contacto con un gran país como la Gran Bretaña [...]. ¿Qué busca el Paraguay en esta cuestión? ¿Honor, decoro nacional, prestigio? No encontrará sino todo lo contrario enemistándose y luchando contra el pueblo que más títulos tiene al respeto del mundo por sus servicios a la causa de la civilización y del derecho. Para mí es un completo error el de la política de nuestras Repúblicas, de tratar todas las cuestiones internacionales bajo el punto de vista del derecho teórico y abstracto, sin darse cuenta de la peculiaridad de su condición, y de las infinitas circunstancias de la vida pública que hacen variar en los hechos la aplicación de los principios. La política no es más que el arte de apreciar y conocer el poder de esas variaciones, de aceptarlas y respetarlas sin perder de vista los principios hacia los cuales debe marchar, por regla general transigiendo con las irregularidades [...]. Yo creo que el Paraguay debe acceder a lo que le pide Inglaterra y renovar a todo precio su amistad con esta nación, que le dará más provecho que la brillante resistencia [...] antes de aconsejarlo al Paraguay lo he aconsejado a mi propio país [...]. Yo creo que el mayor servicio que pudiera V. hacer al Paraguay, es decirle que lo autorice a V. para arreglar a cualquier precio la cuestión actual”.

Se puede notar, aun con la distancia de los años, que la opinión de Alberdi es la que está presente hoy en el manejo de las relaciones internacionales por parte de muchos países, y es el fundamento de aquellos que suponen que, el sometimiento a las exigencias externas en los contratos, que la economía pueda ser monitoreada por organismos multilaterales como el FMI, en caso de solicitar su auxilio económico son condiciones básicas para “insertarnos en el mundo”. La idea de Alberdi es exactamente igual a la de ciertos autores que tratan de demostrar de cualquier forma las bondades del realismo periférico y la inevitabilidad de aceptar las decisiones del sistema financiero internacional, para poder insertarnos adecuadamente en la comunidad internacional y obtener alguna prosperidad residual.

Calvo se sorprendió de la respuesta de Alberdi, que no tenía nada que ver con los principios que él sostenía, y en una nota, por momentos muy dura, fechada en París, el 16 de agosto de 1861 le expuso un pensamiento donde reafirma el concepto de la dignidad soberana de los Estados y la necesidad de ponerlo nuevamente en vigencia, para enfrentar ese discurso convencional, que aún continúa ejerciendo su magisterio inapelable. Decía Calvo: *“La franqueza y el espíritu amistoso con que V. expresa sus opiniones relativamente a la política que a su modo de ver conviene adoptar a los pueblos hispanoamericanos en sus relaciones con las naciones poderosas del viejo mundo, merece mi mayor respeto, por más que disienta de un modo absoluto con sus doctrinas y mucho más con la oportunidad de su aplicación [...]. La aplicación de su doctrina —que los pueblos sudamericanos tienen más que ganar, sometiéndose a las exigencias de las grandes naciones de Europa, que perder por las concesiones que puedan hacer— tiene tan serios e invencibles inconvenientes que no alcanzo a comprender cómo podría llevarse a debida ejecución [...]. Si bien creo con V. que en ciertos casos y en ciertas ocasiones de menos importancia debemos hacer concesiones para evitar mayores males, hay otras de un carácter vital, como por ejemplo, el que da mérito a esta carta, que valdría más que esos pueblos desapareciesen del mapa de las naciones antes de acceder a semejante humillación. ¿Para qué derramaron tanta sangre nuestros antepasados por darnos independencia, si hoy que estamos en su pleno ejercicio, abdicamos todos los derechos y prerrogativas que ella nos confiere, conquistadas con las armas en la mano? Si nos despojamos voluntariamente de los derechos que constituye esa independencia, ¿cuál es la entidad política que nos reservamos en la comunidad de las naciones, y cuál la ventaja de haber dejado de ser colonias españolas? ¿Por alcanzar el honor de alimentar una vana relación internacional, debemos reducir nuestro ser político a un estado de dependencia vergonzosa, que un simple agente consular extranjero tenga el derecho de dictarnos soberanamente los mandatos de su gobierno como si se tratase de un pueblo bárbaro o conquistado? [...]. Yo no seré jamás el hombre público que alimente ideas tan contrarias al porvenir de esos pueblos llenos de vigor y de grande existencia política; muy lejos de eso le aseguro a V. que en presencia de actos tan arbitrarios aconsejaré resueltamente, como lo he hecho, que repelan la fuerza con la fuerza. Pero aun admitiendo hipotéticamente que el gobierno del Paraguay cediese a las exigencias actuales de la Inglaterra, ¿cree V. que un sacrificio de ese tamaño detendría a esos arrogantes señores en el camino de sus exigencias? Si V. asegura que sí, me autorizara a creer que los veinte años que ha pasado fuera de su país, por mucha que sea su experiencia, le han desviado de la verdadera historia contemporánea de aquellos pueblos. Por otra parte, comparando la situación que puede crearle al Paraguay una lucha desigual con la Inglaterra, y las consecuencias desastrosas que le expone una política débil y humillante, me decido por la primera [...]. No puedo presentar a V. una prueba práctica también más elocuente*

y palpitante de la necesidad que tienen los pueblos nuevos de robustecer ese principio de resistencia contra los avances de los gobiernos poderosos que la que resulta de la cuestión tan injustamente promovida por los Estados Unidos contra el Paraguay.

*“Una escuadra poderosa fue enviada para imponer el pago de un millón de dólares, fundándose únicamente en el dicho de un aventurero; la mediación argentina contribuyó, como V. sabe, a que se negociase la convención que con ese motivo se firmó en la Asunción, estipulando el nombramiento por ambas partes de comisarios árbitros. ¿Sabe V. Cuál fue el dictamen del comisario de los Estados Unidos en esta cuestión internacional? Puede reducirse a estas significativas palabras: ¡Es una insigne estafa! Entre tanto, si el gobierno del Paraguay se hubiese intimidado por la superioridad de los cañones yankees, no sólo habría sido víctima de una escandalosa escroquerie, sino, lo que es peor, su debilidad habría inspirado el más profundo desprecio a los mismos beneficiados.*

*“Por último, mi estimado Señor, si las Repúblicas sudamericanas deben someterse tan humildemente a las exigencias de la Inglaterra y de las naciones poderosas, ¿cuál es nuestra misión en Europa? ¿Por qué se preocupa V. de la organización de un pueblo que no sabe o no puede repeler la humillación que impone un extranjero altanero? Cuando se trata de la existencia y de la seguridad de un pueblo, por débil que sea, desde que ha sabido conquistar su independencia, no puede dejar de encontrar elementos suficientes en su propio seno para repeler la fuerza con la fuerza, y no veo por qué deba resignarse humildemente a esperar que sus fuerzas hayan crecido al nivel de las de su adversario. Los Americanos somos siempre mucho más fuertes en nuestro territorio que los extranjeros con sus cánones rayados, etc. y la historia Argentina lo demuestra de un modo incontestable. Este modo de apreciar la existencia política de nuestros pueblos le persuadirá a V. de la íntima convicción que alimento de que la defensa de sus más caros derechos no puede retardar o dificultar el desarrollo de su riqueza y de su comercio. **No es la defensa digna y enérgica de su independencia y soberanía la que retarda el progreso de esos pueblos” (la letra en negrita es mía).***

Finalmente el gobierno británico debió reconocer, por medio de un tratado, que nunca tuvo intenciones de intervenir en la jurisdicción del Paraguay; que no había tenido jamás, ni tendría, la intención de impedir que el Paraguay hiciera cumplir sus leyes, “deplorando que la actitud hostil tomada por sus fuerzas navales al detener al mariscal López hubiese ofendido la dignidad de la República del Paraguay, asegurando de la manera más solemne que jamás había tenido ni tendría en adelante la intención de atentar de modo alguno contra el honor de la República del Paraguay y la dignidad de su gobierno”<sup>59</sup>

De esa manera, terminó la singular controversia: con el triunfo completo de la causa paraguaya, debido al esfuerzo, la tenacidad y el profundo sentido latinoamericano de ese eminente jurista y diplomático, que no tardó en enfrentar a Inglaterra en defensa de un pequeño país americano.

El pensamiento de Calvo lo llevó a definir muy claramente el principio de inmunidad soberana de los Estados, que desarrolló en su obra *Derecho Internacional Teórico y Práctico en Europa y en América*, publicado en 1868, en París, en la cual establece que un Estado soberano no puede estar sometido a la potestad jurisdiccional de otro Estado. Su doctrina fue posteriormente recogida y ampliada por juristas como Pasquale Fiore, quien expuso: *“Es claro que un Estado no puede estar sometido respecto de sus actos de gobierno a las jurisdicciones de otro, puesto que equivaldría esto a someterse al juicio y las órdenes de otro Estado [...] Establecemos, pues, como máxima indiscutible de derecho internacional que ningún Estado puede ser compelido a cumplir las obligaciones públicas por él contraídas en ejercicio del poder político, mediante una acción judicial promovida contra él ante los tribunales de otro Estado si menoscaban la independencia de su soberanía [...] Una soberanía no puede estar sometida a otra soberanía”*.<sup>60</sup> El profesor Fiore citó, entre otros, un fallo del Tribunal del Sena (Francia) en la causa *“Fernaux Gandolfo vs. República de Haití”*, del 2 de mayo de 1828, por el cual el Tribunal se declaró incompetente y dijo que *“someter los compromisos de una nación a la jurisdicción de otra, equivale en absoluto a quitar a la primera su independencia, sometiéndola a otra, a cuya decisión estaría obligada a obedecer”*.

## LA DOCTRINA DRAGO

Debido al incumplimiento en el pago de la deuda pública por parte del gobierno de Venezuela, el Imperio Alemán, Italia y Gran Bretaña procedieron al bloqueo de los puertos, a su bombardeo, apresamiento de buques y fuerzas armadas en 1902, previo el visto bueno del gobierno de Estados Unidos, ya que el presidente Roosevelt consintió el bloqueo de Venezuela cuando se le dieron seguridades de que no habría ocupación territorial\*\*\*. Al tener conocimiento de tal circunstancia y previa consulta con el presidente Roca, el ministro de Relaciones Exteriores

---

<sup>59</sup> *Convención Especial entre Gran Bretaña y el Paraguay sobre Restauración de la Relaciones de Amistad, firmado en Asunción el 14 de octubre de 1862, British and Foreign State Papers, 1863 -1864, Vol. LIV, pág. 965, Londres, imp. De William Ridgway, 1869.*

<sup>60</sup> Pasquale Fiore, op. cit., T. I, pág. 280.

<sup>61</sup> Latane, *American Foreign Policy*, citado por Fenwick, Ch., op. cit., pág. 336.

de nuestro país, Dr. Luis María Drago, envió una nota al ministro argentino en Washington, Dr. Martín García Merou, el 29 de diciembre de 1902, en la que le expuso que “el capitalista que suministra su dinero a un Estado extranjero tiene siempre en cuenta cuáles son los recursos del país en que va actuar y la mayor o menor probabilidad de que los compromisos contraídos se cumplan sin tropiezo [...] 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 a toda soberanía que no puedan iniciarse ni cumplirse procedimientos ejecutivos contra ella [...]. El reconocimiento de la deuda, la liquidación de su importe pueden y deben ser hechos 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 [...]. No se negará que el camino más sencillo para las apropiaciones y la fácil suplantación de las autoridades locales por los gobiernos europeos, es precisamente el de las intervenciones financieras”\*

La nota se recibió con frialdad en Estados Unidos, quienes se limitaron a acusar recibo de ésta; pero en toda América fue notable su repercusión. El pensamiento de Drago no era nuevo en él, sino que como fiscal de Estado de la provincia de Buenos Aires ya había sostenido conceptos parecidos, que no pretendían servir de justificativo al incumplimiento de las obligaciones contraídas, sino de establecer que ese incumplimiento no podía generar intervenciones de ninguna naturaleza. En ese dictamen, Drago había puntualizado, con claridad, la diferencia que existe entre la jerarquía del Estado, que va más allá de ser una persona jurídica convencional, con los acreedores, diciendo que *“el Estado no es solamente una persona jurídica, sino que es la más noble y encumbrada de las entidades del derecho, como quiera que le han sido encomendadas primordiales funciones de tuición social. Y en este aspecto doble de su personalidad, en ese juego y rozamiento constante de los intereses materiales de carácter transitorio con los más permanentes de conservación y propia defensa de la colectividad, es natural que prevalezcan éstos sobre aquéllos, cuando llegan a ponerse en conflicto”*.<sup>63</sup>

Cuando se realizó la Conferencia de la Haya en 1907, el Dr. Drago presidió la delegación argentina y el 18 de julio de aquel año expuso nuevamente su tesis,

---

<sup>62</sup> *Doctrina Drago. Colección de Documentos*. Con una advertencia preliminar de S. Pérez Triana e introducción de W. T. Stead, Imp. De Wertheimer, Lea & Cia., Londres, 1908, pág. 3.

<sup>63</sup> Luis María Drago, *Cobro Coercitivo de Deudas Públicas*, Imp. Coni, Buenos Aires, 1906. Memorial presentado por el Sr. Fiscal de Estado Dr. Luis María Drago a la Suprema Corte Nacional el 14 de mayo de 1892, pág. 50.

oponiéndose al uso de la fuerza para el caso de que fuera desconocido el arbitraje entre deudores y acreedores. En su discurso hizo una medulosa exposición sobre el concepto de las deudas soberanas, se enfrentó a la posición del delegado de los Estados Unidos, el general Porter, y concluyó diciendo: “Acaso ocurra entonces, que no hoy ni mañana, pero en un porvenir más o menos remoto, se produzcan en la opinión europea corrientes irresistibles, capaces de arrastrar a los gobiernos a asumir una actitud agresiva contraria a sus intenciones del momento presente. Y no se podría negar que el predominio primero, y después el definitivo sojuzgamiento de los pueblos no podrían obtenerse mejor, en ese caso hipotético, que por el camino de las intervenciones financieras, que por las mismas razones tratamos de evitar”.<sup>64</sup>

La propuesta de Drago fue modificada y la Asamblea aprobó la llamada enmienda Porter, donde se estableció el arbitraje y el posterior empleo de la fuerza, en caso de desconocimiento de aquél. El arbitraje, en realidad, quedó reservado a las grandes potencias, y éstas, como era un ejercicio habitual, disponían de los medios para imponer sus resoluciones, más allá de la falta de derecho que tuvieran para hacerlo. Los precedentes históricos son más que suficientes para demostrarlo.

La doctrina Drago fue estudiada ampliamente, se le dedicó gran atención en el siglo pasado y eminentes internacionalistas se ocuparon de ella, habiendo sido materia de libros y trabajos de diversa factura. Uno de los que más contribuyó a su difusión fue, precisamente, el Dr. Carlos Calvo. Siendo ministro de la Argentina en Francia, tradujo la nota de Drago y la hizo circular entre los más conocidos internacionalistas. Como anota Paul Fauchille: fue discutida por Frederic Passy, Moynier, Westlake, von Bar, Torres Campos, Feraud Giraud, Weiss, Holand, Olivecrona, Asse, Francis Charme y Pasquale Fiore, a través de una larga controversia doctrinal, muchos de los cuales coincidieron con esa propuesta\*\*. Hubo objeciones, como las de Ruy Barbosa, a quien el propio Drago refutó; de Sierra Carranza y, fundamentalmente, la del prestigioso internacionalista chileno Alejandro Álvarez, que cuestionó duramente sus términos en su obra *Droit International American*.

Cuando se celebró la Conferencia de Consolidación de Paz en Buenos Aires, en 1936, la tesis de Drago dio lugar a encendidas discusiones, pero allí quedó consolidado definitivamente el principio de no intervención, que la Argentina había sostenido durante años, y se reafirmó el planteo de Drago sobre la improcedencia del cobro compulsivo de las deudas públicas.

---

<sup>64</sup> *Doctrina Drago*, pág. 110

<sup>65</sup> Paul Fauchille, op. cit., T. I, pág. 638

# LA RELATIVIZACIÓN DE LA SOBERANÍA

3

LA RELATIVIZACIÓN  
DE LA SOBERANÍA

ZACION DE LA  
A SOBERANÍA  
LA RELATIVI



# LA RELATIVIZACIÓN DE LA SOBERANÍA

Una de las formas habituales del control económico está constituida por la imposición de normas jurídicas que permiten a los controladores del sistema financiero contar con estructuras legales que puedan ser funcionales a sus intereses, y donde el poder del Estado se debilita al ser considerado como un comerciante convencional, que nunca se encuentra en igualdad de condiciones con los bancos que le prestan dinero. Al estar sujeto a presiones e imposiciones, a renunciaciones y condicionamientos, la soberanía se convierte en una verdadera ficción, aunque presente los aspectos formales que caracterizan a una nación independiente de todo poder externo.

Stephen Krasner estudió en profundidad las distintas concepciones de soberanía mostrando las diferencias entre lo que significa la verdadera entidad de un país soberano y lo que resultan ciertas ficciones como la soberanía legal internacional planteando lo que, a su juicio, es una “hipocresía organizada”, ya que frecuentemente las soberanías de los países débiles son arrasadas por aquellos con suficiente poder para imponerse, no solamente mediante intervenciones militares, sino a través de otras formas más efectivas de penetración<sup>66</sup>. En lo que hace al endeudamiento externo, la renuncia a la inmunidad soberana se convirtió a partir de la década del 70 en una condición excluyente de cualquier contratación, con el fin de que los prestamistas se aseguran que en caso de eventuales conflictos intervinieran los tribunales de sus países, siempre sensibles a las influencias de su poder. Además, la injerencia de los organismos multilaterales de crédito fue parte de un nuevo sistema de intervención que, preservando la soberanía legal, instrumentaba políticas, condicionaba la economía, influía en las negociaciones internacionales, presionaba para obligar a los países miembros a ajustar sus decisiones a las pautas que marcaban sus tecnócratas.

Aunque las leyes de inmunidades soberanas de los Estados Unidos y Gran Bretaña aparecieron en la década del 70, también se procedió a modificar el derecho interno de los países de América Latina, debido a que resultaba limitativo para la expansión de las empresas transnacionales. En el caso argentino, las

---

<sup>66</sup> Krasner, Stephen, *Soberanía: hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001. Una de las muestras de esa hipocresía organizada la constituye el sistema de las Naciones Unidas, con un Consejo de Seguridad, donde existen miembros permanentes con el privilegio de vetar resoluciones, y las decisiones que llevan a cabo países como EE.UU. y Gran Bretaña de realizar guerras preventivas, donde siempre encuentran algún justificativo para la agresión a cualquier país que consideren peligroso para sus intereses.

concepciones de soberanía que plantearan Carlos Calvo, en el siglo XIX, y Luis María Drago, a principios del siglo XX, eran un impedimento sustancial que tuvieron que dejar paso a un sistema más laxo que admitiera ciertas distinciones entre las obligaciones externas, permitiendo que la soberanía dejara de ser absoluta y cambiara de conformidad con las operaciones financieras que se iban a instrumentar.

El Plan de cambios internos fue discutido ampliamente en el mes de octubre de 1983 cuando se reunieron en un “foro” Henry Kissinger, Alan Greenspan (miembro del consejo directivo de Morgan Guaranty Trust), Helmut Schmidt, Valery Giscard d’Estaing y otros prominentes personajes para tratar distintos problemas internacionales, dedicando parte sustancial del encuentro a tratar el “apremiante problema de los países en desarrollo”. Allí Greenspan planteó la idea de que los países pagaran con acciones de sus empresas, mientras que Kissinger manifestó que la idea era acabar con ciertos conceptos de soberanía que podían obstaculizar los planes. Además de decidir que no se otorgarían más créditos bancarios a los países deudores, se comenzó a planificar una adecuada estrategia para solucionar el problema de las deudas, y la realización de un nuevo orden legal que permitiera terminar con las limitaciones existentes a la inversión extranjera en los países en vías de desarrollo.

En esos años David Rockefeller creó una Comisión Latinoamericana, cuya dirección ejecutiva le fue confiada a Robert Hormats, asistente de Kissinger en la casa bancaria Goldman Sachs & Co, con la intención de influir en modificaciones legislativas que permitieran liberalizar negocios e inversiones. Uno de los miembros de la comisión explicitó poco tiempo después en Nueva York los objetivos que se habían planteado, dijo: “Las leyes de América Latina sobre inversión extranjera, tienen que cambiar, y eso es un problema de soberanía nacional (...) La Comisión ha recogido las ideas de la mayoría de las empresas multinacionales y los bancos de los Estados Unidos y ahora se las estamos explicando a los gobiernos de América Latina. Por ejemplo, nos vamos a reunir en breve con funcionarios del Ministerio de Hacienda de Argentina para decirles lo que los norteamericanos piensan sobre nuevas inversiones...Tomemos el caso de Fabricaciones Militares, propiedad del Ejército y que participa en la industria y la minería mucho más allá de las necesidades militares. Les vamos a decir ‘Tienen que suprimir todos los subsidios de su economía, empezando por las empresas públicas’. La verdad es que de algún modo hay que introducir el concepto de quiebra al sector público. Se tienen que cambiar las leyes estatales de Argentina, Brasil, México y otros países. Primero, ningún subsidio estatal a empresas públicas como Fabricaciones que no operan sobre bases comerciales, como cualquier compañía privada normal. Segundo, se les debe permitir

declararse en quiebra o, si necesitan más dinero, abrirlas a la inversión privada extranjera (...) Una vez que se pueda llevar a una empresa del sector público en quiebra a los tribunales, los acreedores pueden hacer lo que hizo el gobierno de los Estados Unidos en el caso de la Chrysler o lo que hacen los bancos en Alemania cuando una empresa deudora tiene dificultades. Se convierte parte de la deuda en acciones y se la ayuda a resolver sus problemas (...) No hay sustituto para el proceso de austeridad... Es completamente cierto que causa caos social, pero las protestas de masas se pueden usar para promover cambios. Debido al desempleo, habrá una tremenda presión pública sobre esos gobiernos para que cambien sus leyes a fin de obtener nuevos créditos y nuevas inversiones. Tenemos que usar la austeridad y el caos social para quebrar las instituciones de esos países y cambiar las leyes”<sup>70</sup>.

Tales expresiones muestran con crudeza los criterios que comenzarían a implementarse en las décadas siguientes, para adecuar la legislación interna de cada país a la nueva proyección sobre inversiones y créditos que se estaba organizando desde los centros del poder económico y financiero, ya que resultaba imperativo canalizar la gran disposición de petrodólares que tenían los bancos. Así se fueron modificando normas de derecho interno y se desconocieron principios generales del derecho que habían estado vigentes durante siglos, como el que prohibía la capitalización de intereses (anatocismo) –que los maestros antiguos consideraban el fundamento natural de la usura–. Se modificó la legislación de la Argentina, de Brasil y de los principales países endeudados de Latinoamérica, que aceptaron la capitalización de intereses, cuando existía acuerdo de partes. En España, Italia, Francia, entre otros, ya se había aceptado el anatocismo, existiendo sólo la prohibición absoluta en el Código Civil alemán.

Para asegurarse el cobro de los préstamos que se efectuaran, se impuso como norma que, ante cualquier conflicto, siempre interviniera la jurisdicción del país acreedor y su legislación. Además, se instrumentó un sistema de arbitraje internacional, a través del Banco Mundial, para que se resolviera cualquier diferencia entre empresas internacionales y estados soberanos. En todas las operaciones crediticias internacionales se pactó declinar la inmunidad del Estado, para permitir la ejecución de bienes estatales en caso de mora en el pago de las obligaciones. La Nación quedó sometida a jurisdicciones extrañas, y los resultados en la generalidad de los casos fueron siempre desfavorables.

Nunca existió un sistema transparente para resolver conflictos respecto de la deuda soberana, y tampoco se siguieron parámetros que respondieran a los principios generales del derecho, sino sólo a la voluntad de los bancos prestatarios, que

---

<sup>67</sup> EIR, Resumen Ejecutivo, Vol. 1, N° 8. Buenos Aires, 1° de octubre de 1983.

articularon las operaciones, fijaron las cláusulas de los contratos, establecieron las leyes aplicables y la jurisdicción en caso de incumplimiento. Aunque la prórroga de jurisdicción y la renuncia a la inmunidad son cuestiones diferentes, se encuentran estrechamente relacionadas, ya que la jurisdicción constituye un atributo de la soberanía, y no pueden deslindarse la una de la otra, ya que para prorrogar la jurisdicción resulta necesario renunciar a la inmunidad que tiene el Estado de ser juzgado en otra jurisdicción. Estas cuestiones se vienen discutiendo hace años, y en lo que hace a las consideraciones referidas al endeudamiento dio lugar a sostener conceptos no bien diferenciados sobre el carácter de las obligaciones emitidas, integrándose en una totalidad, como si fuera asimilable una simple emisión de bonos a una reestructuración de la deuda externa, como las efectuadas en los años 1992 (Plan Brady), 2005 (gestión Kirchner) y 2010 (Fernández de Kirchner).

La doctrina de los Estados Unidos, uniforme en cuanto a la concepción de inmunidad total de los Estados, separó debidamente lo que podía considerarse una exención jurisdiccional de aquellas que no podían ser consideradas así, cuando el 19 de mayo de 1952 el asesor legal interino del gobierno Jack B. Tate envió una nota al Procurador General sosteniendo el criterio de la exención jurisdiccional de los Estados solamente en aquellos actos de derecho público. Sostenía Tate: "Al respecto los jueces pueden valerse de estos criterios, pero además el Poder Ejecutivo puede sugerir al tribunal la concesión de la inmunidad, si la insistencia del tribunal en ejercer su jurisdicción afecta a la política internacional de los Estados Unidos"<sup>68</sup>. Su tesis, que fue acogida, trajo como consecuencia implícita que los actos que no fueran de derecho público (*iure gestionis*) podían ser juzgados en las cortes de los Estados Unidos, lo que con posterioridad fue aceptado por la jurisprudencia norteamericana de manera uniforme; en razón de ello en todos los empréstitos o en los distintos contratos de refinanciación de las deudas públicas se ha reconocido que el Estado actúa en el carácter de un mero agente comercial y privado, por lo cual tales actos (*iure gestionis*) no están comprendidos en aquellos en los que actúa en su condición de país soberano. En esos casos existe una restricción a la soberanía, cuando se procede a la comercialización de bonos que emite el Estado, estableciéndose así una diferencia entre los actos comerciales y aquellos en los cuales los países ejercen su condición soberana.

Ese carácter restrictivo permitió con posterioridad que todas las cuestiones referentes a la emisión de deuda soberana fueran consideradas como actos de derecho privado, y ajenos a cualquier tipo de inmunidad, sin efectuarse discriminación alguna respecto de una emisión convencional de bonos o de

---

<sup>68</sup> *Department of State Bulletin*, Vol 23, p. 983, 23 de junio de 1952, carta de Jack B. Tate, asesor legal interino, al fiscal general interino Philip B. Perlman, 18 de mayo de 1952.

procesos más complejos de reestructuración de una deuda soberana, en los que el Estado interviene en razón de su potestad jurisdiccional. Al considerarse que la emisión de bonos es un acto comercial del Estado, se estableció casi compulsivamente que, en tales actos, el Estado renunciara a su inmunidad para ser juzgado en otras jurisdicciones.

Si bien los comienzos de este cambio normativo fueron en los Estados Unidos y en Gran Bretaña en la década del 70, donde se tenía siempre presente la distinción hecha por Tate en 1952 que hemos citado, en nuestro país se había pensado que era necesario realizar algunos ajustes en la legislación cuando, durante la dictadura de Aramburu, la Argentina se adhirió al FMI y se constituyó el Club de París para refinanciar las obligaciones bilaterales contraídas por el país.

En el art. 24 del Decreto 1285/58, que reorganizó la justicia nacional, dictado por el gobierno militar, se estableció la posibilidad del juzgamiento de un estado extranjero, siempre que hubiere consentimiento explícito para someterse a la jurisdicción argentina. Esto suponía la reciprocidad respecto de cualquier otro estado, por lo cual la Argentina podía renunciar a su jurisdicción y ser juzgada en otro territorio. A partir de allí los conceptos clásicos de la soberanía irrestricta fueron cediendo hasta permitir la prórroga de jurisdicción, mediante la Ley 20.548 promulgada en noviembre de 1973.<sup>69</sup>

Aun cuando la Carta de las Naciones Unidas estableció en su art. 2.1 la igualdad soberana de todos los Estados y la Resolución del 24 de octubre de 1970 ratificó esa igualdad soberana, lo que impedía que un Estado fuera juzgado fuera de su territorio, el principio cambió aceleradamente a partir de la firma del Convenio Europeo sobre Inmunidad de los Estados, el 16 de mayo de 1972 en Basilea. Un ejemplo categórico de ese avance legal fue el dictado en Estados Unidos de la Foreign Sovereign Immunity Act, en 1976, y en Gran Bretaña de la State Immunity Act, de 1978<sup>70</sup>, en las cuales se estableció la jurisdicción del juzgamiento en los tribunales norteamericanos e ingleses de Estados que hubieran renunciado a la inmunidad que les daba su soberanía. Esas dos leyes fueron el factor determinante de que el concepto fuera cambiando aceleradamente, y de que en la actualidad

---

<sup>69</sup>El Poder Ejecutivo queda asimismo facultado para prestar la garantía de la Nación, con carácter accesorio o principal, a obligaciones que con las finalidades y bajo los requisitos mencionados asuman entidades públicas o privadas, así como para someter eventuales controversias con personas extranjeras a jueces de otras jurisdicciones, tribunales arbitrales con dirimente imparcialmente designado o a la Corte Internacional de Justicia de La Haya”.

<sup>70</sup>Fenwick, Charles G., Derecho internacional, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, pág. 96. Es importante destacar que la Corte Suprema de los Estados Unidos siempre había respetado el principio de la inmunidad absoluta de la soberanía, como quedó expuesto en el fallo “Victory Transport, Inc.”, en el cual no hacía distinciones entre los actos iure gestionis y iure imperii, y el primer antecedente al respecto puede situarse en la apreciación que realizó el juez Marshall en 1812 en la causa “The Schooner ‘Exchange’ c. McFaddon and others”; pero tal jurisprudencia fue modificada en la causa “Alfred Dunhill of London, Inc. V. Republic of Cuba, 425 U.S. 682”, donde se sostuvo que “la inmunidad del soberano no se aplica en los casos que nacen de transacciones puramente comerciales”.

la mayoría de los Estados se haya adscrito a la teoría restrictiva de la inmunidad de jurisdicción<sup>71</sup>, sosteniendo algunos autores: “No hay ninguna norma del derecho internacional que imponga ninguna obligación legal en el Estado competente para conceder la inmunidad absoluta de jurisdicción a un Estado extranjero”<sup>72</sup>.

La dictadura militar modificó en abril de 1976 el Código Procesal Civil y Comercial, estableciendo la posibilidad de prorrogar la jurisdicción en favor de jueces extranjeros; a partir de ese momento, en todas las obligaciones que suscribirán los diferentes gobiernos, sería invariable la fórmula de renuncia a la inmunidad y el sometimiento a los tribunales de Estados Unidos y Gran Bretaña, sin que ninguno de ellos cuestionara esta fórmula habitual que se ha continuado en el tiempo, sin hacer distingo alguno sobre la naturaleza de las obligaciones que se suscriben.

Con el advenimiento de la democracia, y el surgimiento de los conceptos privatistas de la década del 90, la Argentina no resultaría inmune a estas nuevas concepciones doctrinarias por las cuales se establecía la posibilidad de someter al Estado a otra jurisdicción, hasta que recogiendo la doctrina de la Corte Suprema en el caso “Manauta c/ Federación de Rusia”<sup>73</sup> Se dictó la Ley 24.488, por la que se admitió el juzgamiento en los tribunales de la Argentina de todo Estado que hubiese renunciado a su inmunidad, lo que implicaba que el país por una cuestión de reciprocidad podía prorrogar su competencia a favor de otros jueces.

La afluencia de créditos externos, y la necesidad de un control jurisdiccional sobre lo pactado, determinó que el concepto de soberanía absoluta comenzó a ser modificado a partir de fines de la década del 70, sustituyéndolo por el concepto más flexible de “soberanía restringida o limitada” que permitía el juzgamiento de cualquier Estado en el territorio de otro. Esa concepción restringida de la soberanía determinó que todos los contratos de endeudamiento celebrados por la Argentina tuvieran carácter *iure gestionis*, es decir, de derecho privado, lo que

---

<sup>71</sup> El Tribunal Supremo Federal de Suiza siempre sostuvo el concepto restrictivo de inmunidad (Arrêts du Tribunal Fédéral 237/56, 82175, 86.123 y 113/1987, ATF 1<sup>a</sup> C2). Véase Sánchez Rodríguez, Luis I., *Las inmunidades de los estados extranjeros ante los Tribunales españoles*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1990. El Supremo Tribunal Constitucional de España, en una sentencia del 1<sup>o</sup> de julio de 1992, sostuvo: “El derecho internacional ha evolucionado hacia una cristalización de una regla relativa de inmunidad”.

<sup>72</sup> Müller/Wildhaber, *Praxis des Völkerrechts* (La práctica del derecho internacional), Berna, 1982.

<sup>73</sup> La aplicación del artículo 24, inciso 1<sup>o</sup> del decreto ley 1285/58 en los términos de la doctrina de la inmunidad absoluta de jurisdicción de los estados extranjeros no tiene en la actualidad fundamento en el Derecho internacional. En consecuencia, no se violan principios de ese derecho ni se conduce al aislamiento de nuestro país en la comunidad internacional si se aplica la teoría restrictiva, máxime cuando se trata del cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales, materia en la que debe reconocerse al Estado plena jurisdicción (Del voto del doctor Fayt).

equivale a decir que se trataba de simples operaciones comerciales realizadas entre particulares, donde no existía ningún privilegio para el Estado contratante, que no actuaba en ejercicio de su potestad soberana, sino como un simple operador comercial.

Si bien en cuestiones jurídicas existe multiplicidad de interpretaciones que pueden ser materia de debate, cabe hacer siempre una distinción entre ellas para considerarlas adecuadamente, especialmente en materias en las que no existen normas uniformes, sino que cada Estado tiene su propia legislación. Ahora bien, en razón de los cambios producidos en el derecho internacional, existe uniformidad respecto a que cuando un Estado emite bonos está actuando comercialmente, y tales actos son considerados como *iure gestionis* y, en consecuencia, exceptuados de la inmunidad que sí se aplica a otros actos. Precisamente las normas de Estados Unidos y Gran Bretaña que he citado establecen que los actos de ese carácter permiten que el Estado renuncie a su inmunidad y pueda ser sometido a juicio en esos territorios.

Como se puede observar reiteradamente, los estados emiten bonos soberanos para financiarse, con cláusulas convencionales que fijan los prestamistas, que pueden variar respecto a la situación económica de cada país, y que en la generalidad de los casos están sometidos a la jurisdicción y legislación de los países donde se encuentran los bancos acreedores. Esas emisiones de bonos son colocadas habitualmente por los bancos designados por los países prestatarios en el mercado internacional, sin perjuicio de que tales instituciones financieras resulten en muchos casos adquirentes de tales títulos. Dichas operaciones hoy son consideradas como actos de derecho privado en todas las legislaciones, y el derecho internacional ha receptado tales criterios, que hoy son de práctica común en el mercado financiero.

Con el establecimiento del criterio doctrinario de soberanía restringida cuando el Estado emite bonos, considerando que solo son actos de un ejercicio comercial convencional, se fueron armando una serie de concepciones jurídicas destinadas a justificar determinadas cláusulas que serían comunes a todos los convenios, hasta que la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió por consenso el texto de la Convención de Naciones Unidas sobre Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y sus Bienes, donde se limitó la secular concepción de soberanía, resultando tal disposición funcional a los grupos financieros que podrían manejar discrecionalmente los aspectos jurídicos del endeudamiento en su propio beneficio<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> En la última década, en los casos que he estudiado, lo han hecho la Argentina, Brasil, Venezuela, Ecuador, México, entre otros, sometiéndose a la jurisdicción y legislación de los tribunales de Londres y Nueva York, donde se encuentran las principales plazas financieras

Esta Convención, que reconoce la tesis de la inmunidad restringida, fue el resultado de más de veinte años de trabajo y negociaciones, ya que encuentra su antecedente en la Resolución 32/151, del 19 de diciembre de 1977 de la ONU, que encomendó a la Comisión de Derecho Internacional el estudio con miras al desarrollo progresivo y a la codificación de esta norma novedosa. Esta Comisión elaboró un proyecto definitivo de artículos que no fueron aprobados. Luego de varios años de trabajo, el 12 de diciembre de 2000, la Asamblea General constituyó un Comité Ad-Hoc abierto a la participación de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros de Organismos Especializados, bajo la dirección del profesor Gerhard Hafner, con la intención de continuar con los trabajos, consolidando un ámbito de acuerdo, con la idea de elaborar un instrumento aceptable basado en los proyectos de artículos sobre inmunidad de jurisdicción de los Estados y sus bienes, aprobados por la Comisión de Derecho Internacional, y en las deliberaciones dadas en el seno del Comité Ad-Hoc. El criterio de Hafner era reconocer la necesidad de retirar a los Estados privilegios injustificados y tratarlos en plano de igualdad con las personas privadas cuando se comportan como ellas, y en consecuencia no establecer privilegios que llevaran a un Estado al desconocimiento de sus obligaciones, fundado en la simple enunciación de su potestad soberana.

Aunque la Convención citada que todavía no ha sido ratificada por una gran cantidad de países sólo resulta de aplicación en los convenios celebrados con posterioridad al año 2004, ya que no tiene carácter retroactivo, muestra con claridad esa sospechosa modificación jurisprudencial y doctrinaria que siempre ha operado en beneficio de los acreedores, aun cuando ello presenta aspectos muy cuestionables que llevaron a los mismos a insertar cláusulas que obligan al Estado a renunciar al derecho de ejercer cualquier acción que pudiera corresponderle, en caso de que se considerara que los actos realizados eran ilegales o inejecutables, en virtud de especificaciones que resultan nulas conforme a los principios generales del derecho y a cuestiones de orden público que reconocen todos los Estados.

Es cierto que los criterios de soberanía restringida, han sido unánimemente aceptados, en caso de que un Estado emita bonos, considerándose que actúa comercialmente, pero existe una cuestión no debatida, o silenciada, y tiene que ver, cuando el Estado reestructura la deuda pública en su carácter de entidad soberana, lo que resulta ser una acción distinta que la convencional emisión de bonos de la deuda, por lo cual no es posible confundir hechos sustancialmente diferentes, como reiteradamente se lo pretende hacer. Ello es así porque ante situaciones de emergencia o gravedad institucional el Estado, puede verse obligado a modificar las condiciones de los compromisos que asumiera y lo hace

en razón de su potestad soberana, que integra el orden público de la Nación. Al respecto la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido categórica al respecto en el fallo C. 462. XLVII. R.O. Claren Corporation e/ E.N - arts. 517/518 CPCC exequátur s/ varios al sentenciar: *“Que, sentado lo que antecede, en el referido dictamen, se dejó establecido que los títulos de propiedad de la accionante (Bonos Externos Globales o Global Bonds 1997 - 2017) están comprendidos en las medidas dispuestas por el gobierno nacional a partir del año 2001 como consecuencia de la imposibilidad de afrontar el pago de los servicios de la deuda pública en las condiciones pactadas y a los efectos de conjurar los efectos de la gravísima crisis que hizo eclosión en los últimos días de aquel año, cuya extensión y profundidad fue puesta de relieve en diversos dictámenes de la Procuración General y en conocidos precedentes de esta Corte (Fallos: 327:4495; 328:690; 329:5913 y 330:855). Luego se efectuó una detallada reseña de tales medidas que, tras el reconocimiento formal del default el 24 de diciembre de 2001, incluyeron la declaración por parte del Congreso de la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria (ley 25.561), instrucciones dirigidas al Poder Ejecutivo para que iniciara las gestiones tendientes a reestructurar la deuda pública y ajustar sus servicios a la capacidad de pago del Gobierno Nacional (ley 25.565), el diferimiento de los servicios de esa deuda dispuesto por numerosas normas -entre ellas, las sucesivas leyes de presupuesto- y la instrumentación de dos operaciones de canje de los títulos.*

*Que al respecto, cabe poner de relieve que el desarrollo que se efectúa en el aludido dictamen tiene sustento y es concorde con la jurisprudencia de esta Corte, en cuanto señaló que una adecuada inteligencia del precedente “Galli” (Fallos: 328:690) permite afirmar que en esa causa el Tribunal “no se limitó a resolver lo relativo a la modificación de la moneda de pago -dispuesta por el decreto 471/02 respecto de los bonos regidos por la legislación argentina- sino que estableció una doctrina de amplios alcances -con respaldo en un principio de derecho de gentes cuya existencia ya había sido afirmada por el Tribunal en el precedente “Bruniccardi” (Fallos: 319:2886)- en -5- lo concerniente a las facultades del Estado Nacional respecto de la posibilidad de que en épocas de graves crisis económicas límite, suspenda o reestructure los pagos de la deuda para adecuar sus servicios a las reales posibilidades de las finanzas públicas, a la prestación de los servicios esenciales y al cumplimiento de las funciones estatales básicas que no pueden ser desatendidas (conf. “Rabolini, Germán Adolfo cl Estado Nacional M. de Economía , Fallos: 333:855, entre otros). En efecto, desde tal perspectiva, cabe afirmar que las normas dictadas por los órganos constitucionalmente habilitados, y mediante las cuales el Estado Nacional ejerce tales facultades, integran el orden público del derecho argentino, por lo cual no puede conceder el exequátur a la sentencia de un tribunal extranjero que es claramente opuesta a esas disposiciones.”*

**Estas diferencias no han sido suficiente analizadas para establecer una distinción**

que permita ver las significativas diferencias que existen en uno u otro caso de los que venimos comentando, y es por ello que resulta necesario ponerlas de relevancia, ya que no es admisible equiparar ambas situaciones como si se tratara de operaciones similares, cuando no lo son. Y prueba de ello es que en los casos señalados, en los que el Estado por razones de emergencia, ante la imposibilidad de cumplir con sus compromisos reestructuró sus obligaciones en los años 1992, 2005 y 2010, la casi totalidad de los acreedores aceptaron la propuesta que se les había ofrecido, por entender que no solo era razonable, dada la gravedad de la situación económica del país, sino que les iba resultar difícil cuestionar la potestad soberana del Estado de proceder a modificar los plazos y los montos de los bonos emitidos.

# LA SUCESIÓN DE DEUDAS E ESTADO LA 4 SU DEUDAS DE ESTADO LA SUCESIÓN D

LA SUCESIÓN DE  
DEUDAS DE ESTADO



# LA LA SUCESIÓN DE DEUDAS DE ESTADO

Uno de los temas más controvertidos del derecho internacional ha sido el que tiene que ver con la sucesión de deudas de Estado a través de los desmembramientos, extinción, división territorial o anexión, como así también las modificaciones determinadas por las formas de soberanía relativa, a través del protectorado ejercido por unas naciones sobre otras y cuyo ejemplo relevante puede ser el caso de Cuba, después de su independencia de España, y la tutela ejercida por Estados Unidos a través de la enmienda Platt. Como en todas aquellas cuestiones que tienen que ver con el orden jurídico, se sustentan diferentes posiciones al respecto. Se discutió largamente sobre las consecuencias prácticas de las divisiones territoriales y no se llegó a un acuerdo definitivo, no existiendo una norma general, universalmente aceptada que pueda ser de aplicación uniforme.

Existe una antigua controversia en las opiniones de los doctrinarios sobre esta materia. Tratando de resumir la cuestión, podría decir que existe un sistema que plantea que cuando un Estado se extingue o deja de ser soberano con respecto a un territorio, siendo reemplazado por otro Estado, tiene lugar una sucesión parecida a la del derecho privado. Es decir, que de acuerdo con los principios del derecho civil, el Estado sucesor, o anexante, es heredero de los derechos y obligaciones que se le transmiten como a un heredero particular en un proceso sucesorio convencional. De acuerdo con esto, todas las obligaciones internacionales que ha contraído deben ser asumidas por el sucesor. Esto no solo ocurre en el caso de un reemplazo de soberanía, sino también cuando la sucesión es de carácter parcial respecto a una parte del territorio<sup>76</sup> De alguna manera, estos autores siguieron la idea de Grocio respecto a la sucesión de la persona internacional, a la que aplicaron la regla del derecho civil romano, de acuerdo con la cual el heredero se convierte en sustituto legal de la persona fallecida y queda investido de sus mismos derechos y obligaciones.<sup>77</sup> Otros doctrinarios sostienen que las reglas del derecho privado no resultan aplicables, sino que se deben emplear las del derecho público, ya que sólo se transmiten los derechos y las obligaciones patrimoniales, porque el territorio subsiste y la población también; esas obligaciones sólo son transmisibles siempre que compatibilizan con el nuevo orden instaurado.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup>Despagnet-de Boeck, Cours de Droit International; Martens, op. cit.; Rivier, Principes de Droit International.

<sup>77</sup>Fenwick, Charles, ob. cit.

<sup>78</sup>Pasquale Fiore, ob. cit.; Blunschli, Droit International Public, y otros

Podestá Costa creyó que “no es posible aplicar por analogía y de modo absoluto las reglas del derecho privado. El Estado, a diferencia de las personas humanas, es una entidad cuya vida no está limitada a plazo relativamente breve; además no se trata, como en las sucesiones civiles, de un asunto de patrimonio, sino de soberanía y ésta, si bien puede extinguirse, no es susceptible de transmisión. Finalmente los problemas que plantean las transformaciones territoriales provienen de dos hechos de alcance distinto: la extinción del Estado, como consecuencia de su fraccionamiento o de su absorción por otro, y la desmembración de una parte de su territorio. Es preferible, pues, hacer abstracción de las reglas que rigen la sucesión en el derecho privado y examinar objetivamente cada problema<sup>79</sup>” Fenwick expuso diversas opiniones, no tomó especial partido por ninguna de ellas y estimó que se trata de un problema aún no resuelto. Otro sistema, fundado en criterios de realidad y no de juridicidad, es el que plantearon Funck-Brentano y Sorel, y Gilbert Gidel<sup>80</sup> para quienes no hay trasmisión, sino falta de continuidad, y que el Estado al ser soberano aplica el derecho de acuerdo con su propia concepción, como si la adquisición de su territorio hubiese sido *res nullius*.

Si algunos de los sistemas jurídicos que he resumido resultan indudablemente contrapuestos, todo aquello que tiene que ver con la sucesión de las deudas de los Estados, se ha prestado también a controversia, ya que se enfrentaron concepciones distintas. Feilchenfeld y Jezè negaron que el Estado sucesor deba cargar con la responsabilidad de liquidar la deuda del Estado del que se ha hecho cargo, debido a que el Estado en razón de su soberanía no puede contraer más obligaciones contractuales que aquellas determinadas por su propia voluntad, afirmando que la deuda no es una obligación contraída por El estado beneficiario. Nitti no arriesgó una posición definitiva, explicando que cuando un territorio es tomado por otro, normas de justicia impondría que la anexión tuviera como consecuencia cargar también con una parte proporcional de la deuda, lo que prácticamente resulta siempre de difícil determinación.<sup>81</sup> Para Martens: “En materia de Derecho Internacional, no existen las sucesiones a beneficio de inventario. El Estado que hereda no puede establecer como condición la de que acepta exclusivamente las obligaciones comprendidas en el activo; es preciso que acepte todas las obligaciones y todos los derechos del Estado anexionado. Está obligado a pagar las deudas, a satisfacer el importe de las rentas y realizar la amortización de acuerdo con lo que las leyes exijan, es decir, que debe sentirse ligado por los tratados de comercio y los otros convenios internacionales que haya firmado”.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Podestá Costa, Luis, *Derecho Internacional Público*, Ed. TEA, Buenos Aires, 1960, págs. 145-146.

<sup>80</sup> Funck-Brentano y Sorel, *Precis du Droit des Gens*, y Gilbert Gidel, *Des Effets de l'Annexion sur les Concessions*

<sup>81</sup> Nitti, Francesco, *Principio de la Ciencias de las Finanzas*, Imprenta Rosso, Buenos Aires, 1931, pág. 756.

<sup>82</sup> F. de Martens, *op. cit.*, T. I, pág. 347

Rousseau afirmó que el no pago de las deudas por el Estado sucesor “conduce a resultados prácticos deplorables, concretamente a la ruina del Estado desmembrado, que conserva todas sus deudas después de haberse visto privado de los medios para hacerles frente”. Para su concepción seguir esa tesis, significa desconocer el hecho de que el Estado no es más que la organización política de una sociedad formada por hombres que disponen de medios económicos a los que la desmembración territorial no debe proporcionar la posibilidad de eludir sus obligaciones. Respecto a este punto trajo una cita a favor del no pago de las obligaciones,<sup>83</sup> que es la sentencia arbitral dictada el 18 de abril de 1925, por el profesor suizo Eugene Borel, en la cuestión de reparto de la deuda otomana (interpretación de los artículos 46 a 57 del Tratado de Lausana de 1923). Inspirándose en la doctrina positiva y desechando en provecho de los territorios bajo mandato británico, la tesis sostenida por Turquía de que la sucesión de deudas de Estado era un principio de derecho internacional, Borel concluyó diciendo que: “En opinión del árbitro, y a pesar de los precedentes existentes, no es posible afirmar que la potencia cesionaria de un territorio esté obligada, de pleno derecho, a asumir una parte de la deuda pública del Estado al que aquel territorio pertenecía hasta entonces”.

Para no seguir extendiendo los ejemplos, me parece significativo citar una precisión sustancial que hizo Podestá Costa, mostrando una visión perceptiva de algo no suficientemente tratado, a pesar de todo lo escrito sobre el tema. Él estimó que si existe deuda pública contraída en beneficio del territorio que se separa, ella debe pasar al Estado sucesor. Aquí la cuestión del beneficio adquiere singular relevancia, ya que esa puntualización modifica el carácter del endeudamiento\*\*. Ese criterio se aplicó cuando la celebración del Tratado de Versalles y la consecuente cesión de territorios que habían pertenecido al Imperio Alemán. Allí en el artículo 254 se dispuso que los Estados que recibieron esos territorios, deberían asegurar el pago de una parte de la deuda pública del Imperio, tal como estaba constituida el 1º de agosto de 1914. También existieron disposiciones análogas en los Tratados de St. Germain y del Trianón respecto a la sucesión de los nuevos Estados de Checoslovaquia y del Estado Serbio-Croata-Esloveno (la futura Yugoslavia) en los derechos y obligaciones de los antiguos Estado de Austria y Hungría. Díez de Velasco indicó que muchos criterios se suavizaron y sostiene que “a) en los casos de sucesión respecto de parte del territorio. La deuda del Estado predecesor pasará al sucesor en la medida acordada por ambas partes, y a falta de acuerdo las deudas pasarán «en una proporción equitativa, teniendo en cuenta en particular los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor en relación con esa deuda del Estado» (art. 37); b) en cuanto a los Estados de reciente independencia. No pasará

---

<sup>83</sup>Rousseau, Charles, *op.cit.*, pág. 270.

<sup>84</sup> Podestá Costa, *ob. cit.*, T. I, pág 147.

*ninguna deuda del Estado predecesor al sucesor, salvo acuerdo entre ellos (art. 38); c) en los casos de unificación. La deuda de Estado de los Estados predecesores pasará al Estado sucesor (art. 39); d) en los supuestos de separación de parte o partes del territorio de un Estado para formar un Estado nuevo se atenderán al acuerdo entre el predecesor y el sucesor y, a falta de él, a la regla de la proporción equitativa teniendo en cuenta los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor en relación con esa deuda (art. 40). También en los casos de disolución del Estado, los Estados sucesores se atenderán al acuerdo entre ellos, y en su defecto se aplicará la regla de la proporción equitativa (art. 41). Ante el desmembramiento de la U.R.S.S., doce nuevos Estados surgidos del mismo acordaron el 28 de octubre de 1991 una solución con la conformidad de los acreedores extranjeros del Grupo de los Siete (conocido como «G-7», formado por Canadá, Francia, Reino Unido, Italia, Alemania y Japón): se acepta por los nuevos Estados surgidos de la U.R.S.S. la responsabilidad solidaria, mandatado a una autoridad bancaria única (bajo el control de un Consejo interestatal) de la administración de esa deuda con capacidad para hacer el inventario de la misma, negociar y aceptar nuevas obligaciones y hacer el reparto consiguiente, siendo pues el único interlocutor con los acreedores extranjeros. Los Estados signatarios se comprometieron al pago de dicha deuda y a suministrar las divisas necesarias y a cooperar con los acreedores extranjeros y con las organizaciones internacionales.”*

Las opiniones transcritas están incluidas en obras de carácter general, donde se analizan entre otras materias la responsabilidad del Estado en el derecho internacional, pero ninguno de esos autores se ocupó de tratar específicamente el tema de la sucesión de deudas de Estado. Sólo Sack, en 1927, y Ernst Feilchenfeld escribieron obras específicas sobre la sucesión de esas obligaciones. Sack, sosteniendo que la sucesión de Estados no era causal para que se eludieron el pago de las obligaciones, y Feilchenfeld, para sostener que eso era posible bajo determinadas circunstancias, una de las cuales era fundamental y tenía que ver con la legalidad de la deuda.

A pesar de ser materia tan controvertida, la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de bienes y deudas del Estado, estableció en su artículo 33 que se entiende por deuda de Estado toda obligación financiera de un Estado predecesor para con otro Estado, para con una organización internacional o para con cualquier otro sujeto de derecho internacional, nacida de conformidad con el derecho internacional, y la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, en el año 1977, analizó exhaustivamente el tema.

# LA PERSONALIDAD DEL ESTADO DEUDOR

5

LA PERSONALIDAD DEL ESTADO DEUDOR. DEUDAS DE ESTADO Y DEUDAS DE RÉGIMEN

ESTADO DEUDOR. DEUDAS DE RÉGIMEN LA PERSONALIDAD DEL ESTADO DEUDOR. DEUDAS DE ESTADO Y DEUDAS DE RÉGIMEN



# LA PERSONALIDAD DEL ESTADO DEUDOR. DEUDAS DE ESTADO Y DEUDAS DE RÉGIMEN

Entre las variadas controversias originadas en el derecho internacional, no podía estar ausente aquella que tiene que ver con la personalidad del Estado, según su naturaleza sea *de iure* o *de facto* y más allá de las también diversas opiniones sobre el tema, existe un consenso generalizado, en que el reconocimiento del gobierno *de facto* es una necesidad práctica que no puede ser soslayada, mientras éste conserve las formas de un gobierno *de iure* (soberanía territorial, mantenimiento del orden jurídico, respeto de los compromisos internacionales contraídos, estabilidad, etc.). Faucille lo resumió diciendo que “*lo primero que los Estados deben considerar dentro el problema del reconocimiento de otro Estado, es que el mismo debe ser realmente obedecido por el país que se propone dirigir, que detenta el poder, y que ofrece garantías satisfactorias para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales*”.<sup>85</sup> Los tratadistas, están de acuerdo en que esta prueba subjetiva determina la viabilidad del reconocimiento, y hay una enorme cantidad de precedentes históricos que sería fatigoso enumerar, donde se confirma la aplicación de esos principios que han determinado el reconocimiento de regímenes *de facto*.

La doctrina Tobar, proclamada en 1907 por el jurista ecuatoriano Carlos Tobar, sobre el no reconocimiento de gobiernos de facto surgidos de revoluciones contra el orden constituido, no fue aplicada prácticamente nunca. La doctrina Estrada, enunciada por el ministro de Relaciones Exteriores de México en 1930, quien propuso repudiar la práctica del reconocimiento “*que permite a los gobiernos extranjeros decidir sobre la legitimidad o ilegitimidad del régimen existente en otro país*” tampoco fue seguida, ni tuvo consecuencias prácticas más allá de constituir un nuevo elemento de discusión en las prácticas internacionales. Es decir, que nunca hubo diferencia en el reconocimiento de los regímenes *de iure* o *de facto*, que fueron considerados análogamente en cuanto a su personalidad internacional, aunque modernamente el que fuera presidente de Venezuela Romulo Betancourt sostuvo que no se podían dar el reconocimiento a gobiernos dictatoriales. Betancourt sostuvo que *Solicitaremos cooperación de otros Gobiernos democráticos de América para pedir, unidos, que la Organización de Estados Americanos excluya de su seno a los Gobiernos dictatoriales porque no sólo afrentan la dignidad de América,*

---

<sup>85</sup> Paul Fauchille, *op. cit.*, T. I, pág. 232.

*sino también porque el Artículo 1 de la Carta de Bogotá, acta constitutiva de la OEA establece que sólo pueden formar parte de este organismo los Gobiernos de origen respetable nacidos de la expresión popular, a través de la única fuente legítima de poder que son las elecciones libremente realizadas. Regímenes que no respeten los derechos humanos, que conculquen las libertades de sus ciudadanos y los tiranice con respaldo de las políticas totalitarias, deben ser sometidos a riguroso cordón sanitario y erradicados mediante la acción pacífica colectiva de la comunidad jurídica internacional.”* Durante su gestión presidencial no se reconoció a gobiernos que hubieran surgido de golpes de estado y su doctrina continuó hasta 1969 cuando asumió la presidencia Rafael Caldera, y tales criterios fueron dejados de lado.

Doctrinas aparte, existió unanimidad en el Derecho Internacional Público para reconocer a los gobiernos, con presidencia de sus orígenes, por lo cual hubo una asimilación práctica entre aquellos surgidos de elecciones democráticas y los surgidos de golpes de estado. Como consecuencia derivada de esas discusiones, surgió una nueva controversia relacionada con el tratamiento de la deuda pública constituida por regímenes que no tenían facultad legal para contratar, dado su carácter de gobiernos de facto. Salvo algunas opiniones irrelevantes, lo que siempre ha sido el elemento fundamental para establecer la legalidad o no de la deuda pública ha sido la forma en que fueron utilizados los fondos públicos provenientes del endeudamiento externo.

Aunque habitualmente se hace referencia a que el primer antecedente de esta distinción entre deudas de Estado y deudas de régimen, tiene que ver con el rechazo de Estados Unidos a las pretensiones españolas de cobrar la deuda de Cuba en 1898, el primer antecedente tiene que ver con el repudio que efectuó el gobierno de la reina María de Portugal, en septiembre de 1834, de las obligaciones contraídas por su tío el rey Miguel de Braganza en 1832 con los banqueros franceses. El repudio se fundamentó en que los actos fueron inválidos, debido a que Miguel había usurpado el trono y en consecuencia su gobierno era ilegítimo. A pesar de las protestas de los acreedores y la utilización del argumento de que había sido reconocido por varios Estados, el gobierno de Portugal no reconoció la deuda, y luego de un sinnúmero de negociaciones durante sesenta años sólo se hizo cargo de una exigua suma. Éste es el primer antecedente de repudio fundado en la ilegitimidad del régimen.

Otro de los antecedentes que resultan ilustrativos lo constituye el caso de repudio de la deuda mexicana por parte del presidente Juárez, en razón de que cuando se produjo también estuvo presente el argumento de la ilegitimidad, lo que se comentó en las páginas anteriores.

Por último, tenemos el ya citado caso de Cuba. Después de años de constantes rebeliones para obtener la independencia de España, y debido al interés fundamental que representaba para Estados Unidos asumir el control del territorio cubano, el gobierno norteamericano declaró la guerra a España luego de la explosión del acorazado Maine, que estaba en el Puerto de la Habana. La victoria de Estados Unidos fue casi fulminante y se firmó un protocolo de paz en agosto de 1898. Meses más tarde, el 10 de diciembre, se firmó el tratado de París, por el cual España cedió a los Estados Unidos los territorios de Cuba, Puerto Rico, Guam y las Filipinas. La ocupación del territorio cubano se prolongó hasta el 20 de mayo de 1902, período durante el cual los gobernadores norteamericanos constituyeron diversas reglamentaciones para adaptar a la isla los sistemas de Estados Unidos. Se promulgó una Constitución incorporándose una enmienda propuesta por el senador estadounidense Orville Platt, mediante la cual se estableció el derecho de intervención en determinados casos.

Apenas solucionado el conflicto armado, el gobierno español exigió a los Estados Unidos el pago de las obligaciones externas contraídas por el gobierno colonial de Cuba. Los fundamentos utilizados en los memorandos presentados por España fueron aquellos que he reseñado sobre la sucesión de deudas de Estado. Entre otros puntos citaban como precedente el reconocimiento y pago efectuado por las anteriores colonias de España en América del Sur y América Central de todas las deudas contraídas por España en esos territorios y hasta el momento de su evacuación, de acuerdo con los tratados celebrados con México, en 1836; Ecuador, en 1840; Uruguay, en 1841, 1870 y 1882; Chile, en 1844; Venezuela, en 1845; Bolivia, en 1847; Costa Rica, en 1850; Nicaragua, en 1850; la República Argentina, en 1863; Guatemala, en 1863, y el Salvador, en 1865. También recordaron que luego de la independencia norteamericana las trece colonias originales pagaron a Gran Bretaña más de quince millones de libras esterlinas como descarga de las deudas coloniales, y finalmente sostuvieron que *“sería contrario a las más elementales nociones de justicia e inconsistente con los dictados de la conciencia universal de la humanidad que un soberano pierda todos sus derechos sobre un territorio y sus habitantes, y a pesar de ello, continúe atado a las obligaciones que había contraído para su régimen y gobierno. Estas máximas observan todas las naciones cultas que no están dispuestas a pisotear los principios eternos de la justicia, incluyendo aquellas que las cesiones fueron hechas por la fuerza de las armas y como precio a la victoria mediante tratados referidos a cesiones territoriales”*. **Los delegados norteamericanos rechazaron el argumento de los españoles diciendo que “los comisionados norteamericanos no están al corriente de la obra de los publicistas que sostienen que los trece Estados Unidos originales pagaron a Gran Bretaña 15.000.000 de libras esterlinas, supuestamente para la extinción de deudas coloniales. Los comisionados norteamericanos no tienen interés en el tema, dado que**

tal afirmación es totalmente errónea”.<sup>86</sup> Además de ello, y para justificar de plano el rechazo al pago de la deuda, los delegados de Estados Unidos utilizaron dos argumentos fundamentales:

- a) Que la deuda no había sido contraída en beneficio del pueblo de Cuba, sino utilizada en contra de sus intereses, y
- b) Que las condiciones (plazos de emisión, intereses, etc.) habían sido impuestas al pueblo de Cuba por el país ocupante.

El argumento de los comisionados norteamericanos no fue para nada fantasioso o dilatorio, ya que —como señala Jenks— una de las singularidades de la dominación española había sido el artificio de teneduría de libros conocido con el nombre de “tesoro cubano”. Por medio de él se había acumulado antes de 1898 una cantidad de papeles de la deuda contra la pequeña isla que excede con mucho el valor total de los bienes raíces que se encontraban en ella y que habían sido evaluados en el censo de 1899<sup>87</sup>. A la deuda cubana se le había cargado el costo de la represión de la guerra de diez años y el de la revolución de 1895. Los gastos de la expedición española a México en 1862; los de la revolución y pérdida de Santo Domingo en 1863-65; la expedición contra el Perú en 1866; anticipos para sostener la guerra contra los carlistas en España; los gastos del penal de Fernando Poo; la nómina de todo el cuerpo consular y diplomático en las tres Américas; una pensión para los herederos de Colón; los gastos de la misma administración de Cuba. Todo fue a parar a las cuentas del tesoro cubano, y esos gastos se pagaban con las rentas cubanas o por medio de anticipos bancarios.

La magnitud de la deuda llegó a ser tal, que en 1898 tenía un valor nominal de más de 500.000.000 de dólares. En 1886 se consolidó al 6% la cantidad a la que ascendía en ese entonces, que era de 124.000.000 de dólares, cuyo interés anual y primas de amortización subían a 7.838.200 dólares. En 1890 se emitió parte de un empréstito al 5% con el objeto de liquidar la deuda flotante, y el saldo de los títulos se utilizó para pagar los gastos iniciales de la lucha contra los insurrectos cubanos. En 1898 quedaba pendiente de pago un total de 171.000.000 de dólares de esta deuda, cuyas cargas anuales ascendían a 9.700.000. Ambas emisiones se llamaron “empréstitos cubanos” y fueron pagaderas en oro con la garantía del gobierno de España.

Desde 1896, España se vio obligada a recurrir a empréstitos interiores para combatir a los revolucionarios cubanos que llevaban la garantía especial de los ingresos aduaneros españoles, ya muy comprometidos por los anticipos del

---

<sup>86</sup> Patricia Adams, *op. cit*

<sup>87</sup> Leland H. Jenks, *Nuestra Colonia de Cuba*, Ed. Aguilar, Madrid, 1929, págs. 74-75

Banco de España. Cuando intervinieron los Estados Unidos, estos empréstitos ascendían a 160.000.000 de dólares y había además una deuda flotante contra el tesoro cubano por jornales y subsidios no pagados al ejército que importaba 70.000.000 de dólares. Es más que evidente que las argumentaciones de los negociadores norteamericanos fueron perfectamente razonables, ya que los montos de la deuda cubana habían sido utilizados específicamente para beneficio de España, no sólo en la ocupación y mantenimiento del régimen colonial, sino en gastos que nada tenían que ver con la isla.

La Comisión de Paz reconoció finalmente las razones esgrimidas por los Estados Unidos, determinando la nulidad de la obligación. Dijo que *“desde el punto de vista moral, la propuesta de imponer esas deudas a Cuba es igualmente insustentable. Si, como se ha declarado alguna vez, la lucha por la independencia de Cuba ha sido efectuada y sostenida por una minoría de la isla, imponerle a sus habitantes en su totalidad el costo de la represión de las insurrecciones significaría el castigo de todos por los actos de algunos. Si por otro lado, estas luchas han representado, como lo corroboran los Comisionados Americanos, las esperanzas y aspiraciones del conjunto del pueblo cubano, echar abajo a los habitantes por un gravamen creado por España en el esfuerzo de oponerse a su independencia, sería una injusticia mayor”*.<sup>88</sup>

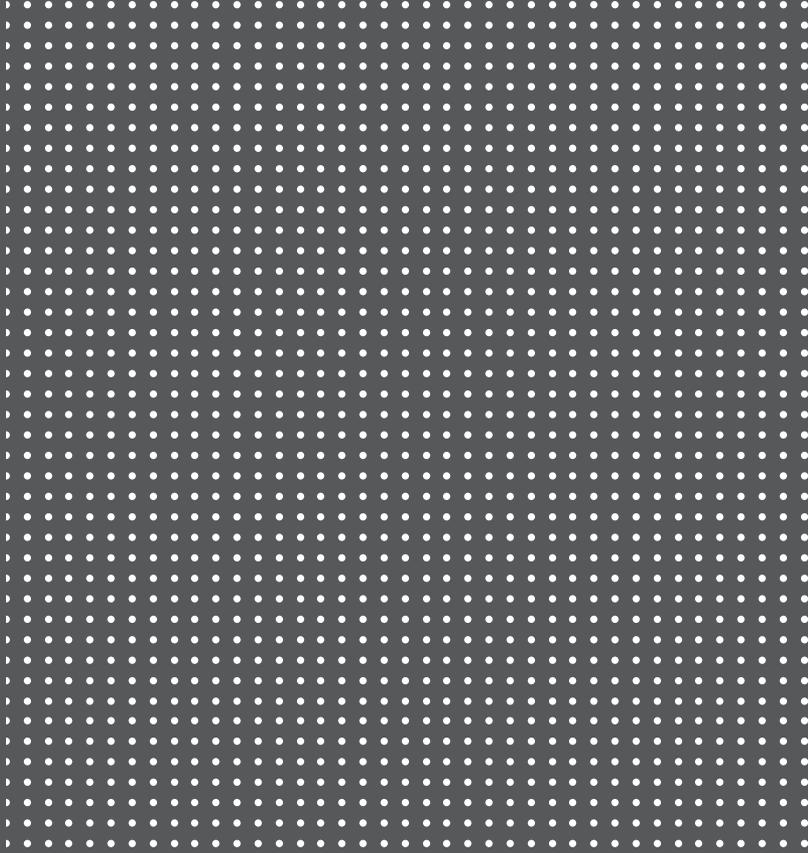
En general los que se ocuparon de la distinción de las deudas sólo establecieron distinciones entre deudas de régimen y deudas de Estado, planteando también la existencia de las deudas de sumisión, que serían aquellas que se imponen a un pueblo para someterlo. Es lo que caracterizaría a las deudas contraídas por gobiernos coloniales, Es lo que Bustamante definía como *“deudas contraídas durante la guerra de independencia por el soberano anterior, para atender a los gastos de esa guerra. En derecho privado se diría que no es posible imponer las costas de un pleito al que lo gana, y en derecho público no cabe pretender que una de las partes soporte las responsabilidades surgidas o creadas para impedir directa o indirectamente su existencia.”*<sup>89</sup>

En estos casos a los que me he referido de deudas que fueron repudiadas, en razón de la ilegitimidad de los gobiernos que las habían contraído, en ningún momento se hizo referencia al carácter odioso de las mismas, pudiendo señalarse que odioso significa algo contrario a los designios y presunciones de las leyes, lo cual si lo extendemos al significado de las deudas, son aquellas que fueron constituídas contrariamente al ordenamiento legal.

---

<sup>88</sup> Gunter Frankenberg - Rolf Knieper, *Rechtsprobleme der Überschuldung von Landen der Dritten Welt*, RIW, 1983, pág. 569, citado por Andreas Fischer Llescana en *Deudas Odiosas y el Derecho Mundial*.

<sup>89</sup> A. Sanchez de Bustamante y Sirven, *Derecho Internacional Público*, T° III, pág. 277



**DISTINCIONES  
SOBRE EL CA  
RÁCTER DE**

**6**

**A**

**DISTINCIONES SOBRE  
EL CARÁCTER DE LAS  
DEUDAS**

**DA**

**DISTINCIONES  
SOBRE EL CA  
RÁCTER DE**



# DISTINCIONES SOBRE EL CARÁCTER DE LAS DEUDAS

Hasta lo ocurrido con la deuda cubana, no existía en los tratados de derecho internacional una consideración explícita al carácter de lo que se consideraba deuda odiosa. La primera mención que encontré, referente a este tipo de deudas —aun cuando no se la califica de tal manera sino como una deuda de régimen— se encuentra en una obra del escritor y político italiano Francesco Nitti, quien sostuvo que *“los acreedores, que han prestado su dinero, no son ni menores ni interdictos, saben muy bien a quiénes han prestado y conocen los riesgos que corren. Si no han previsto la insolvencia están en la situación de cualquier especulador que se ha equivocado en sus previsiones”*.<sup>90</sup> Trayendo en apoyo de su criterio las opiniones de Lord Palmerston en 1848, Lord Derby en 1876 y Lord Salisbury en 1880, Nitti agregaba que *“aunque muchos juristas no quieran admitirlo existe una profunda diferencia entre las deudas de Estado y las deudas de régimen. En un país donde han sido suprimidas todas las manifestaciones de libertad, donde los parlamentos han sido suprimidos de hecho, donde no existen las libertades locales ni la libertad de prensa, el derecho de reunión, etc., el gobierno contrae empréstitos para consolidar su régimen de violencia [...]. Los capitalistas que les acuerdan dinero saben que prestan a gobiernos de hecho (de facto) pero no de derecho (de iure); que prestan a gobiernos que han abolido las garantías constitucionales, y, por lo tanto no ignoran los riesgos a los que se exponen. Cuando esos gobiernos sean derrotados y se haya restaurado la libertad, los que le sucedan, después de haber restablecido sus derechos legales, ¿deberán pagar los empréstitos que fueron hechos, para combatir a lo que ahora habrá triunfado? En caso de guerra civil, un gobierno de opresión se ocupa en contraer todas las deudas posibles para mantener el régimen. Sus sucesores ¿deberán reconocer las deudas contraídas para sostener la tiranía? Por lo tanto hay que deslindar las deudas de Estado de las de régimen. Las primeras deben ser pagadas, mientras que las otras no tienen ninguna base jurídica ni moral [...]. Pero los acreedores que han facilitado dinero a países que tienen dictaduras saben muy bien a quién prestaron, y que el pueblo no acepta legalmente el peso de la deuda. En tales casos los capitalistas corren el riesgo de todos aquellos que prestan a un régimen ilegal, bajo el cual a la voluntad del pueblo no es dable manifestarse, pero que puede, en rigor, revocar legítimamente mañana lo que hoy se hizo al margen de la ley, con un acto que contiene un vicio de consentimiento, y en el que está excluida absolutamente la unanimidad”*.<sup>91</sup> Con un criterio de singular realismo, Nitti planteó en ese momento, doctrinariamente, criterios que habían servido para repudiar la deuda portuguesa en 1834, la deuda de los estados del Sur por parte de los Estados Unidos, y fundamentalmente, el

---

<sup>90</sup> Nitti, Francesco, *op. cit.*, pág. 752.

<sup>91</sup> *Ibidem*, págs. 754-755.

repudio de la deuda cubana en 1898; es decir, no consentir la legalidad de deudas contraídas por regímenes usurpadores, que invariablemente eran utilizadas para el sostenimiento de esos regímenes.

Bastantes años después, el profesor Gaston Jezè, célebre economista y jurisconsulto francés, profesor de la Universidad de París —quien estuvo de visita en Buenos Aires pronunciando importantes conferencias— estableció con claridad la diferencia entre lo que significaba una deuda de régimen y una deuda del Estado al hacer la debida caracterización de ambas.

Jezè había estudiado con detenimiento el problema de las deudas de la Argentina, y en uno de sus trabajos consideró que *“hay que desconfiar del espíritu de imitación en materia política, social y financiera. Es excelente lo que otros pueblos han hecho para resolver tal o cual problema. Pero es preciso guardarse cuidadosamente de copiarlos de manera servil”*. Refiriéndose al hecho de que la Argentina no tenía crédito público, Jezè expresó que aquí no había deuda pública interna, porque toda estaba en manos de extranjeros, lo que era una causa de inquietud financiera, asegurando que *“existen serios peligros para un Estado en recurrir, para sus empréstitos públicos, a capitales extranjeros. Los empréstitos externos para un país que carece de crédito público son ordinariamente muy onerosos por las garantías pecuniarias de la emisión”*.<sup>92</sup>

Como era un especialista en finanzas públicas y profundo conocedor de todo aquello que tuviera que ver con las operaciones monetarias que realizaban los Estados, habiendo examinado muy bien el concepto de deuda de Estado y deudas de régimen, le pareció que el tema debía limitarse a establecer la distinción entre deudas de Estado y deudas de régimen, indicando que, en tiempos de guerra civil, la cuestión depende del empleo de los fondos. Si éstos fueron utilizados en beneficio del Estado, es decir, de la sociedad toda, se considerará una deuda de Estado, con prescindencia de si fue constituida por un régimen *de derecho* o de un régimen *de facto* debido a la competencia jurídica de un gobernante regular o de un gobernante *de facto*. A su criterio, los empréstitos contratados en tiempos de guerra civil y aplicados a ésta misma son deudas de régimen, mientras que los contratados para el funcionamiento de los servicios públicos son deudas de Estado. Al establecer esa diferencia, incluyó no sólo a las deudas de guerra, sino a las contraídas en tiempos de paz, para la administración del país. Aunque no consideraba relevante la naturaleza del régimen que hubiere contratado el préstamo, sí lo era el destino de los fondos obtenidos, ya que todo desvío de éstos

---

\* Gaston Jezè, diario *La Prensa*, Buenos Aires, 1913.

en beneficio del régimen dictatorial suponía un enriquecimiento ilícito que debía ser objeto de sanción, y en esta cuestión del enriquecimiento fundamentó parte de sus reflexiones.<sup>93</sup>

Además de los importantes antecedentes citados, sería el profesor Alexander Nahum Sack quien efectuara, un análisis de la sucesión de deudas de Estado, caracterizando con precisión el concepto de deuda odiosa, desde un punto de vista estrictamente jurídico.<sup>94</sup>

Siempre tuvo una preocupación constante por el derecho financiero, y todo lo que constituían las deudas contraídas por el Estado y las alternativas devinientes de la sucesión de éstas, a través del desmembramiento de los territorios, la independencia de las colonias, los cambios de régimen, etcétera. Creyó, como otros tratadistas, que las responsabilidades por la constitución de las deudas públicas no eran modificables por el carácter del régimen que las había constituido. En tal sentido, tenía claro el principio de que la personalidad jurídica del Estado, fuera *de iure*, o fuera *de facto*, no revestía diferencia alguna frente a sus obligaciones internacionales, pero estableció una distinción fundamental, de acuerdo con la utilización de tales deudas, ampliando lo que autores como Nitti y Jezè habían precisado.

---

<sup>93</sup> Gaston Jezè, *Cours de Science des Finances et de Législation . Finantiere Française*, París, Marcel Girard, 1922, págs. 302-303.

<sup>94</sup> Sack había nacido en Moscú en 1890. Fue profesor de la Facultad de Derecho y del Instituto de Altos Estudios Comerciales de San Petersburgo, ministro de Finanzas del zar en 1917; miembro de varias importantes sociedades de estudios económicos, y consejero financiero de la República de Estonia desde 1921 a 1924. En 1925 se radicó en París, donde se desempeñó como profesor del Instituto de Altos Estudios Internacionales de la Facultad de Derecho de París, del Instituto Franco-Ruso de Ciencias Sociales y Política de Francia



LA DEUDA O  
ODIOSA LA D  
EUDA ODIOS  
7 LA DA  
ODIOSA LA D  
EUDA ODIOS  
LA DEUDA O

LA DEUDA ODIOSA



# LA DEUDA ODIOSA

Casi simultáneamente con el planteo de la tesis de Estados Unidos al repudiar la deuda cubana, Francesco Nitti —a quien ya he citado— había definido con nitidez el significado de lo que era una deuda odiosa, aunque no había empleado tal término, sino el concepto de “deuda de régimen”, cuya caracterización amplió Jèze, a los efectos de determinar la inexigibilidad de aquellas contraídas con fines exclusivamente políticos, o producto de conflictos internos, entre fuerzas en pugna. Sack puso más énfasis en la elaboración de esos conceptos, precisando los términos inequívocos de su aplicación, y empleando por primera vez el término *dette odieuse* para aquellas deudas contraídas por poderes despóticos que no fueron empleadas en beneficio de la Nación, sino para tiranizar. Si hasta ese momento había como una especie de norma general referida a la transmisión de deudas de Estado, Sack consideró que las deudas odiosas, por responder a fines exclusivamente políticos, no podían estar incluidas en esa norma y debían ser repudiadas. Con meridiana claridad expresó: *“Si un poder despótico contrae una deuda no por las necesidades o el interés del Estado, sino para fortalecer su régimen despótico, para reprimir a la población que lo combate, etc., esta deuda es odiosa para la población de todo el Estado... Esta deuda no es obligatoria para la nación; es una deuda del régimen, una deuda personal del poder que la ha contraído, y en consecuencia cae con el derrumbe de ese poder... La razón por la cual estas deudas “odiosas” no pueden ser consideradas una carga sobre el territorio del Estado, es que no cumplen una de las condiciones que determinan la legitimidad de las deudas del Estado, a saber: las deudas del Estado deben ser contraídas y los fondos que de ellas provienen utilizados para las necesidades y los intereses del Estado... Las deudas odiosas contraídas y utilizadas para fines que, a sabiendas de los acreedores, son contrarias a los intereses de la nación, no comprometen a esta última —en caso de que la nación logre librarse del gobierno que la contrajo— excepto en la medida en que ha obtenido ventajas reales de esta deuda. Los acreedores han cometido un acto hostil con relación al pueblo; no pueden por lo tanto pretender que una nación liberada de un poder despótico asuma las deudas “odiosas” las cuales son deudas personales de aquel poder... Aun cuando un poder despótico sea reemplazado por otro, no menos despótico ni más representativo de la voluntad del pueblo, las deudas “odiosas” del poder eliminado no dejan de ser deudas personales y no son obligaciones del nuevo poder. Asimismo podemos incluir en esta categoría las deudas contraídas por miembros del gobierno o por personas o grupos asociados al gobierno para servir intereses manifiestamente personales, intereses que no están relacionados con los intereses del Estado”*<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> *Les Effets des Transformations des Etats sur Leurs Dettes Publiques et Autres Obligations Financieres*, Recueil Sirey, París, 1927, pág. 157. Pude consultar el ejemplar de este libro en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, ya que debe ser el único lugar donde está la obra.

Teniendo en cuenta tales premisas, no era cuestión de simplemente hacer un repudio para evadir pagos ante las falencias económicas de un Estado, sino que el repudio que hiciera cualquier país debía estar fundado, y a tales efectos se necesitaba probar que no se utilizaron los fondos en beneficio del pueblo obligado a pagarlos, sino que éstos sirvieron para el sostenimiento del régimen que los contrajo. A su vez, los acreedores al efectuar sus reclamos tenían que demostrar que los préstamos se utilizaron en beneficio del Estado frente a un tribunal internacional, y recién entonces se admitiría la exigibilidad de las obligaciones. Esa eventual demostración constituía un impedimento para que se fabricaran deudas, y de esa manera se articulaba un procedimiento con todas las garantías posibles para evitar fraudes. Análogamente a las consideraciones efectuadas por Sack respecto de la constitución de un tribunal internacional que juzgara este tipo de problemas, la propuesta del embajador Espeche Gil —que ya he citado— se relaciona indudablemente con esas tesis, en cuanto propone la intervención de un tribunal internacional como la Corte Internacional de Justicia para fijar las normas aplicables en cuestiones de esta naturaleza.

Después de los dos trabajos de Sack, el Dr. Ernst Feilchenfeld, profesor de la Universidad de Harvard, publicó, en 1931, su importante obra sobre la sucesión de deudas de Estado, reconociendo su deuda con Sack y considerando que había realizado el más notable aporte sobre una cuestión no suficientemente tratada. Feilchenfeld estudió minuciosamente el tema, dedicando un extenso capítulo a todo lo que fue el reclamo de España por la deuda cubana y las argumentaciones expuestas por Estados Unidos para desconocerla. Hizo suya la tesis de Sack, al encontrar que era sustancialmente correcto su análisis de la deuda odiosa, como un acto hostil de los acreedores, quienes prestaron sumas de dinero sabiendo del origen ilegítimo del régimen con el que contrataba y del destino que invariablemente se daría a los fondos entregados.

En 1977, el Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, Mohammed Bedjaoui, realizó un importante estudio, analizando las deudas, de guerra, las de régimen, las de sumisión, haciendo una serie de consideraciones sobre la “deuda odiosa”. De las dos definiciones que diera, la que importa es la muestra que “ todas las deudas contraídas por el Estado predecesor para un fin y con un objeto no conformes al derecho internacional y en particular a los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas”<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Sucesión de Estados en Materia Distinta de los Tratados. Documento A/CN.4/301 y ADD.1, página 73

Bedjaoui mostró las diversas interpretaciones existentes sobre el carácter de las deudas, y el concepto que tenían que cada uno de los doctrinarios que se ocuparon del tema, y si bien hace referencias explícitas a las deudas odiosas, existe una especie de confusión cuando las asimila a deudas de guerra, que no debe asumir el estado predecesor. Es cierto que como él señala que: *“La doctrina no enfoca sus posiciones, con todo el cuidado deseable, sobre cada categoría de deudas, identificándola claramente, de manera que no se logra fácilmente desenmarañar sus posiciones respecto de cada una de ella. Y cuando por suerte se consigue, se advierte que la doctrina está muy dividida. En la hipótesis aquí examinada, relativa a la deuda general del Estado predecesor amputado de una parte de su territorio incorporada a otro Estado, la doctrina concluye en la transmisibilidad o en la intransmisibilidad de una porción de la deuda general al Estado sucesor, sin duda según se acojan o no los autores a la antigua concepción del Estado patrimonial, pero con mayor seguridad por el hecho de cierta confusión general.”*<sup>97</sup> Esa dificultad que señala el relator está dada, porque en general existe una asimilación respecto a las deudas de guerra y deudas de régimen, no hablándose una palabra de deudas contraídas por gobiernos democráticos. Quizás por esa razón es que la distinción que hizo Jézé sobre el empleo de los fondos recibidos, es la que resulta válida a los fines de considerar la odiosidad de una deuda, máxime cuando los acreedores, conocen debidamente como han sido utilizados los mismos, como ocurrió no solo en la época de la dictadura, sino aun en gobiernos democráticos.

Debe tenerse en cuenta además, que los tratadistas a los que nos hemos referido, plantearon sus consideraciones en situaciones distintas a las actuales, cuando todo el proceso de endeudamiento masivo, comenzado en la década del 70 no existía. Pero no obstante ello, sus aportes han resultado significativos, y esa caracterización que efectúa el Relator respecto a deudas utilizadas de conformidad con el derecho internacional, resulta muy relevante, ya que también es fácil demostrar cómo se violaron los Pactos Internacionales, al no utilizar la deuda en beneficio del país contratante, sino para mantenerse en el poder como en el caso de la dictadura militar, o la realización de negocios especulativos, que beneficiaron a grupos económicos, pero que en ningún caso fueron utilizados en beneficio del pueblo obligado a pagar tales deudas.

De lo reseñado anteriormente, se pueden establecer tres características fundamentales para la caracterización de una deuda como odiosa:

1. Que haya sido contraída sin la autorización de los representantes

---

<sup>97</sup> *ibidem*, pág. 80

legítimos del pueblo. Es decir, un régimen dictatorial que ha usurpado el poder, y en uso de las prerrogativas del gobierno de facto, que otros países no están en condiciones de cuestionar, contrae deudas. En el caso argentino, tal circunstancia está debidamente acreditada, por medio de dos investigaciones judiciales, una de las cuales terminó con el dictado de un fallo, cuya parte esencial transcribimos más adelante, mientras que la otra se encuentra en pleno trámite, pero aun en esa etapa del proceso, ya han quedado acreditados múltiples ilícitos.<sup>98</sup>

2. Falta de consentimiento nacional, es decir, que se trate de una obligación impuesta. Es evidente que no sólo se trata, en este caso, de una deuda que haya contraído una dictadura, sino también de aquella asumida por un régimen democrático para refinanciar deudas provenientes de un régimen dictatorial. En el caso argentino, esto se pudo efectuar mediante la delegación inconstitucional de facultades que efectuó el Congreso Nacional para autorizar las diferentes refinanciaciones que se hicieron. Respecto a tales actos del Poder Ejecutivo, es necesario decir que el vicio de origen de la deuda no puede dar lugar a una obligación lícita.<sup>99</sup>

3. Ausencia de beneficios para el pueblo. Cuando la deuda fue contraída únicamente para mantenimiento del régimen dictatorial.

4. Conocimiento por parte de los acreedores, del status jurídico del gobierno que contrae la deuda, sabiendo que la posible ilegitimidad del mismo, puede ser materia de impugnación de las obligaciones contratadas.

Coincidiendo con esta doctrina, Verdross puntualizó que “el Derecho Internacional común, que desde luego, no protege a los acreedores internos, protege sólo a los de afuera en tanto y en cuanto las deudas no hubieren sido contraídas para fines militares o políticos”,<sup>100</sup> no mencionando específicamente el término “deuda odiosa”, pero es innegable que su definición está acorde con la caracterización que Sack hiciera de ella. En este orden de ideas, es más que evidente que los acreedores que celebran contratos con un régimen dictatorial conocen a la perfección cuáles son los riesgos que corren, ya que la utilización de los fondos siempre responderá al mantenimiento de ese régimen y al sostén de sus políticas, cuyo propósito no es precisamente el bienestar de la comunidad, cuya representatividad han usurpado.

Interpretando las posibilidades de la aplicación eventual de esta doctrina, los asesores legales del First National Bank of Chicago, publicaron un trabajo advirtiendo que *“las consecuencias para los acuerdos crediticios de un cambio de soberanía dependen en parte del empleo de los fondos por el Estado predecesor. Si la deuda del predecesor fue calificada de “odiosa”, es decir, que los fondos fueron*

<sup>98</sup> Véanse las referencias sobre el caso de Indonesia y Polonia que consigna P. K. Menon, *op. cit.*, págs.111-117.

<sup>99</sup> Ernst Feilchenfeld, *Public Debts and State Succession.*, pág. 165, N° 96

<sup>100</sup> Alfredo Verdross, *op. cit.*, pág. 232.

*empleados en contra de la población, la deuda no puede recaer sobre el sucesor”, agregando que “los bancos comerciales deben mantenerse alertas ante estas doctrina [...] porque hay gobiernos sucesores que han invocado doctrinas fundadas en el uso “odioso” u “hostil” de los fondos, los prestamistas deberían describir con detalle el empleo de los fondos prestados y, en lo posible, comprometer al tomador por representación, garantía y vigilancia de esos usos”.*<sup>101</sup>

Además de estos antecedentes que son útiles para definir el carácter de odiosa de una deuda, es necesario destacar un trabajo elaborado por dos funcionarios del Fondo Monetario Internacional: Michael Kremer, profesor de Economía de La Universidad de Harvard e investigador de Brookings Institution, y Seema Jayachandran, graduada en el Departamento de Economía de la Universidad de Harvard, titulado *Odious Debt*, presentado en la conferencia sobre macroeconomía y pobreza del FMI en febrero de 2002, en el que los autores proponen modificar “la legislación en los países acreedores para abolir la confiscación de los activos de un país que no reembolsa un deuda odiosa, lo que haría inejecutables esos contratos” y que “una condición para la asistencia externa a los regímenes sucesores podría ser no reembolsar la deuda odiosa”. En el trabajo citado se habla de la necesidad de repudiar los préstamos odiosos, y como propuesta final se estima la necesidad de crear una institución “independiente que pueda determinar si un régimen es legítimo y declarar odiosa la deuda soberana incurrida por el que no lo sea y por lo tanto que el gobierno sucesor no deba asumirla. Si se organiza adecuadamente, esta institución podría restringir la capacidad de los dictadores para saquear, reducir el endeudamiento de los países pobres, limitar el riesgo para los bancos y bajar las tasas de interés para los gobiernos legítimos y sus empréstitos. Esta política podría considerarse como una sanción económica que nadie tendría incentivos para evadir”<sup>102</sup>

Al examinar las expresiones de los autores que se ocuparon de este tipo de deudas y las experiencias históricas en las se repudió una deuda considerada ilegítima, no deben quedar dudas acerca de la importancia política de esta doctrina y de la imperiosa necesidad de que recobre la vigencia que tuvo en su momento. No se trata de sumergirse en especulaciones jurídicas para conformar una abstracción más, carente de efectividad alguna; o el vano ejercicio de idealistas de gabinete, que sólo fabrican proposiciones o teorías para la mera discusión académica, sino de una concepción rigurosa que se origine en realidades concretas y pueda ser un instrumento más para enfrentar la estructura de dominación política que supone el “sistema de la deuda”.

---

<sup>101</sup> Patricia Adams, *op. cit.*, pág. 212

<sup>102</sup> Véase resumen publicado, en *Finanzas y Desarrollo. Publicación Trimestral del Fondo Monetario Internacional*, junio de 2002, págs. 37-38.

Respecto a esta caracterización de las deudas, es importante tener en cuenta que no se trata en ningún caso de obligaciones normales, contraídas para desarrollar proyectos específicos, sino de una manera de contar con los recursos necesarios para sostener un régimen usurpador —en el caso de un gobierno *de facto*—, o de contraer obligaciones para pagar viejas deudas en una indefinida refinanciación que no se acabara nunca, ya que los mecanismos que articulan este tipo de préstamos están enmarcados en un sistema donde, aunque se pague en forma continua, la deuda sigue vigente y no se extingue nunca, debido a que se pagan intereses, pero no el capital, y cuando esos intereses no se pueden pagar en su totalidad se capitalizan por anatocismo, lo que ha ocurrido invariablemente en la Argentina. Mientras este mecanismo continúa funcionando, la economía sigue subordinada a manejarse dentro de los parámetros de este sistema que no permite un cambio de situación, ya que su propia lógica determina que la deuda se pague con emisión de nueva deuda, además de los fondos que el país destina a los servicios financieros que ya están pautados. Es como un circuito que se realimenta a sí mismo y del que resulta imposible salir, si no se buscan otras opciones que puedan romper abruptamente con él.

Si hacemos referencia a la deuda argentina, no existen dudas sobre su origen espurio, que fue investigado por la justicia federal contando con la colaboración de peritos de reconocida solvencia que determinaron sin dudas, que la deuda de la dictadura no tenía justificación, administrativa, ni económica ni financiera. Como contrapartida a la deuda hubo una notoria fuga de capitales, a lo que debe sumarse la estatización de la deuda privada, que benefició a un conjunto de grandes empresas, que se endeudaron ficticiamente para beneficiarse contando con la complicidad de bancos del exterior.. De allí que la deuda contraída entre 1976 y 1983, debe ser caracterizada como odiosa, porque no solo no fue utilizada en beneficio del país, sino para mantener un régimen que estructuró un sistema represivo y criminal sin antecedentes en la historia del país.

Esa odiosidad, no se terminó con el advenimiento de la democracia, ya que desde 1984, fue necesario contraer nuevas deudas para pagar los vencimientos de las obligaciones que se habían contraído, lo que significó una continuidad estructural del endeudamiento que continuó invariablemente hasta ahora, ya que a pesar de los pagos que se hicieron la deuda siguió creciendo, y todo lo referido a la deuda investigada en cuanto a su ilicitud fue dejado de lado, como si careciera de importancia, limitándose los distintos gobiernos a un reconocimiento de hecho a través de los distintos presupuestos del Estado. A esto se suma que en la investigación penal que continúa en trámite, se han detectado nuevos actos ilícitos, lo que configuraría la existencia de una nueva odiosidad en la deuda contraída, sin perjuicio del arrastre producido por la vieja deuda de la dictadura.

El centro de la cuestión para determinar la odiosidad de la deuda consiste en un punto clave, y es si la misma fue utilizada en beneficio del pueblo que está obligada a pagarla, y no el haber servido para la especulación de grupos financieros, que fueron beneficiados con los créditos que se contrajeron, como ocurriera especialmente durante la década del 90, y entre los años 2016 y 2019. En ambos casos los acreedores tuvieron pleno conocimiento del destino de los fondos entregados, y de la imposibilidad del país de pagarlos, debido a lo cual sabían a quien prestaban, la dificultades para el repago de los créditos, y como las sumas se transfirieron al exterior por parte de los que utilizaron esa deuda para beneficiarse ilícitamente.



RESPONSABILIDAD DEL ESTADO RESPONSAB  
ILIDAD DEL  
STADO RESP  
8  
AD DEL ESTA  
DO RESPON  
ABILIDAD DE

**RESPONSABILIDAD  
DEL ESTADO**



# RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

En un tema arduo como el que tiene que ver con la responsabilidad internacional del Estado, resulta conveniente aclarar previamente una cuestión que es motivo de planteos que muchas veces no se corresponden con el orden jurídico. Al discutirse la legitimidad de la deuda argentina, se ha considerado que puede ser impugnable, desde el punto de vista del derecho, al haber sido constituida por un gobierno de facto, como lo fue la última dictadura militar, como si esa condición de ilegitimidad del régimen que la contrajo basta para fundamentar el cuestionamiento de aquélla.

Tales planteos tienen dos vertientes: una de ellas —producto del superficial discurso político y de un activismo que no ve más allá de sus condicionamientos ideológicos— ha ignorado la necesidad de efectuar un examen serio de un tema tan complejo, demostrando, por un lado, el grado notable de desconocimiento con los cuales, en algunos casos, se encara el problema de la deuda y, por otro, determinando la proliferación de criterios equivocados que no responden a la realidad con la que se manejan internacionalmente ciertas cuestiones. La otra vertiente es la que, partiendo de un riguroso análisis de lo que significa un estado de derecho y la actitud delincencial que significa una ruptura de éste, niega la exigibilidad de las obligaciones generadas por ese régimen usurpador.

Sayagués Lasso estableció una distinción muy precisa respecto a la naturaleza de facto de un régimen, diciendo que *“conviene precisar a fin de evitar equívocos que la solución de la validez (de un acto) alcanza exclusivamente a los regímenes políticos que merecen el calificativo de “gobiernos de facto”, es decir, las autoridades de hecho que durante cierto tiempo, de manera estable y pacífica ejercen el gobierno de un país, dictando en ese carácter disposiciones legislativas y administrativas. No comprende pues, a los usurpadores o sea quienes por la fuerza ocupan el poder en forma precaria, sin perjuicio de que éstos puedan llegar a convertirse en gobiernos de facto, si con el transcurso del tiempo el régimen citado adquiere estabilidad y firmeza, es decir lo que se ha dado en llamar “investidura plausible”*<sup>103</sup>

Si bien resulta clara la distinción efectuada respecto a esa naturaleza de facto de un régimen, el Derecho Internacional ha adoptado un sistema de practicidad, que aunque a mi juicio significa relativizar los preceptos fundamentales del

---

<sup>103</sup> J. Sayagués Lasso, Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, 1953, Tomo I, pág. 110. Todo lo relacionado con esta cuestión se puede ampliar consultando a Albert Constantineau en Tratado de la doctrina de facto, Buenos Aires, 1945, y a Maurice Duverger en Contribution a l' etude de la legitimité des gouvernements de fait, París, 1945.

ordenamiento jurídico, es el que finalmente se ha impuesto y que rige hoy, sin discusión alguna en cuanto a sus alcances.

A través de la practicidad funcional que señalaba, se ha considerado que los cambios internos y cualquier tipo de transformación política no alteran la personalidad internacional del Estado. Como apunta Moreno Quintana, recogiendo la opinión de diversos autores y efectuando un resumen de la doctrina aplicable: "Cualquiera fuesen de hecho o de derecho las modificaciones operadas en las instituciones o en los gobiernos o en las personas que lo desempeñen, el Estado es siempre idéntico a sí mismo [...]. De trascendental importancia en las relaciones internacionales, el principio de identidad es uno de los principios generales del derecho de gentes. Impera de modo permanente en las relaciones del Estado dentro de la comunidad internacional. No se altera por consiguiente la existencia jurídica de la transformación estatal por efecto de las transformaciones, cambios, o sustituciones pacíficas o violentas que caracterizan la secuela del orden político"<sup>104</sup>

De allí parte el principio de responsabilidad que determina que un gobierno debe hacerse cargo de las obligaciones internacionales contraídas por su predecesor, no importando a los países de la comunidad internacional la naturaleza del régimen, sea éste de derecho o de facto.

Este criterio quedó consolidado a través de numerosos precedentes que se pueden citar, sirviendo como ejemplo lo ocurrido en oportunidad del reconocimiento de la independencia de Bélgica. En ese momento, las grandes potencias firmaron un protocolo en Londres el 19 de febrero de 1831 estableciendo el principio de que los *"tratados no pierden su eficacia sea cuales fueren los cambios que sobrevinieron en la organización interna de los pueblos [...]. Los Estados sobreviven a sus gobiernos y a las obligaciones imprescriptibles de los tratados a los que las contrajeron"*. Tal principio fue reafirmado por las potencias occidentales el 28 de marzo de 1918, al determinar que *"aucun principe n'est mieux établi que celui d'après lequel une nation est responsable de son gouvernement, sans qu'un changement d'autorité affecte les obligations encourues [...]"*.<sup>105</sup> Todo lo cual se confirmó en diversas instancias internacionales, como la sentencia del tribunal franco-chileno del 5 de julio de 1901, en el caso Dreyfus; la del Tribunal de Arbitraje de La Haya del 11 de octubre de 1921 en el asunto Pierola entre Francia y Perú; la del árbitro Taft del 18 de octubre de 1923, en el caso Tinoco que he citado, y en la jurisprudencia

---

<sup>104</sup> Moreno Quintana, Lucio, Tratado de Derecho Internacional, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1963, T. II, pág. 159.

<sup>105</sup> "ningún principio está mejor establecido que el de que una nación es responsable de su gobierno, sin que un cambio de autoridad afecte a las obligaciones contraídas"

interna de la cual son ejemplos la sentencia del Tribunal Federal de Suiza del 2 de febrero de 1923 y la del Tribunal Mixto de El Cairo del 11 de enero de 1923.<sup>106</sup>

De acuerdo con esos antecedentes es que resultan casi unánimes los conceptos doctrinarios que consideran irrelevante el significado de los cambios internos en un país, frente a las obligaciones internacionales que haya asumido. En algunos casos que conozco, se adoptaron previsiones para que la validez de los actos de un gobierno de facto fuera reconocida por un ulterior gobierno de iure, tal como lo exigió Bismarck para que el tratado de paz con Francia, firmado el 10 de mayo de 1871 con el gobierno de la Defensa Nacional, fuera ratificado por el Parlamento francés. Con ese motivo se consignó en él una cláusula que establece que “las ratificaciones del presente tratado por S. M. el Emperador de Alemania, por una parte, y por la otra la Asamblea Nacional y el jefe del Poder Ejecutivo de la República Francesa, serán canjeadas en Francfort en el término de diez días o antes si fuese posible”, habiendo dictado la Asamblea Nacional una ley, el día 18, ratificando el tratado de paz.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Verdross, *ob. Cit.* Pág. 233

<sup>107</sup> Podestá Costa, *op. cit.*, T. I, págs. 172-173.



ALGUNAS PI

PROPUESTA

ALGUNAS PI

9

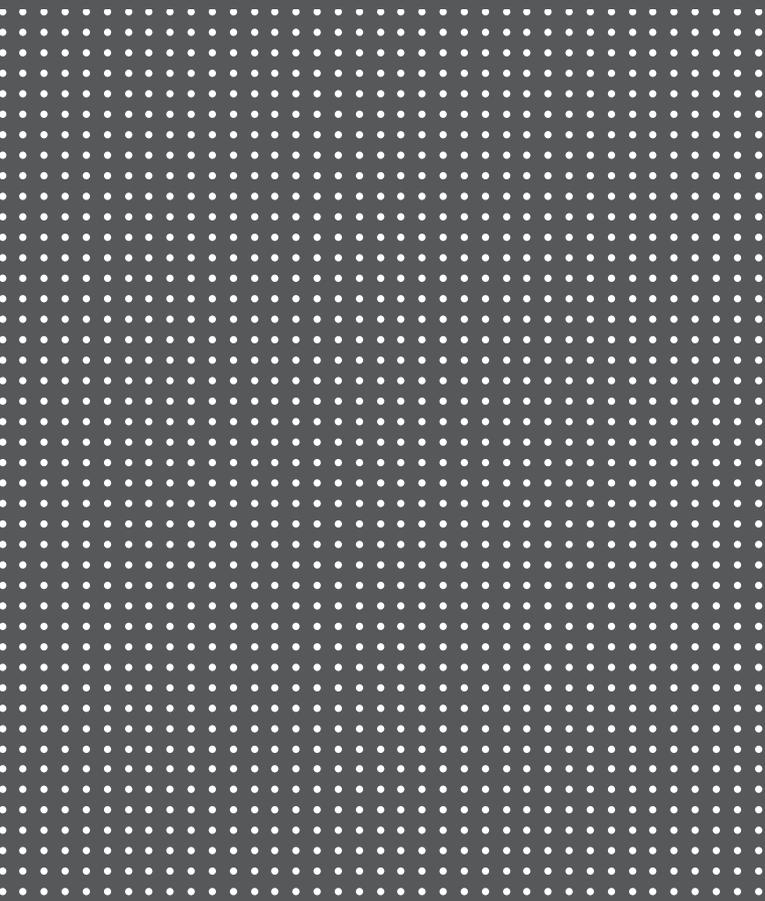
ALGUNAS  
PROPUESTAS

EST

ALGUNAS PI

PROPUESTA

ALGUNAS PI



# ALGUNAS PROPUESTAS

“En el caso de la deuda, su decodificación a la luz de los conceptos jurídicos es imprescindible; pues ella se esconde en criptogramas. Por lo tanto, es urgente desenmascararla y desestructurarla, utilizando, también, los propios esquemas jurídico-legales que conforman el derecho burgués. Y comunicar ese conocimiento a la sociedad. Descartar las varias máscaras que asume y percibir lo que tiene oculto, su origen espurio y la ilicitud de sus prácticas. Se postula, pues, como tarea urgentísima para el Tercer Mundo, un examen estrictamente jurídico-legal de sus contratos y cumplimientos a través de los cuales ella se revela en la plenitud de su iniquidad. ES PRECISO CONOCER LAS ENTRAÑAS DE ESE MONSTRUO QUE MUTILA Y MATA A MILLONES DE SERES HUMANOS PARA QUE LAS MINORÍAS PUEDAN LUCRAR.”

Duboc Pinaud, João Luiz, Dívida contra o Direito

Aunque su consideración es eminentemente política, es necesario reiterar que el tema de la deuda es, por definición —como acertadamente lo indicó Lozada—, una cuestión *jurídica*, y resulta sospechoso que se la haya marginado de los ámbitos del derecho, como si sus principios no fueran aplicables a ella, y todo lo que tuviera que ver con su problemática necesitará una jurisdicción especial que la hiciera inmune a cualquier planteo que tenga que ver con la juridicidad.

El que primero trató de llevar esta discusión al ámbito del Derecho Internacional fue el embajador Miguel Ángel Espeche Gil, quien en 1984 formuló una tesis adoptada por el XV Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional (IHLADI), que tuvo lugar en Santo Domingo en marzo de 1989, por medio de la cual sostenía que el Derecho Internacional Público debía encaminar el tratamiento del problema de la deuda externa mediante el procedimiento consultivo ante la Corte Internacional de Justicia.

En su ponencia, el destacado diplomático mostró cómo el alza unilateral de los intereses de la deuda —decidido por los acreedores— dio como resultado que

el monto de lo adeudado, lejos de disminuir, aumentaba constantemente no obstante los pagos que se efectuaran, impidiendo de este modo el desarrollo de los países endeudados y comprometiendo su futuro. El trabajo de Espeche Gil —verdaderamente pionero en avizorar las futuras consecuencias del endeudamiento— tuvo una importante acogida en los ámbitos académicos, pero fue sistemáticamente silenciado en los círculos políticos, más allá de algún apoyo circunstancial. Ocurre que Espeche había advertido antes que nadie que el ámbito del Derecho Internacional era el marco adecuado para situar todo lo relacionado con las obligaciones financieras internacionales, estableciendo una normativa de carácter general que pusiera un límite a la prepotencia de los acreedores. En ese sentido, la Corte Internacional de Justicia era el organismo competente para emitir opiniones que no podían ser desconocidas por los países miembros de las Naciones Unidas.

Recogiendo esa idea fundamental, el Grupo de Trabajo de Jurisprudencia del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL) realizó importantes aportes que pusieron en evidencia la necesidad de examinar el tema desde ese necesario ámbito, pero sus esfuerzos no tuvieron la contundencia necesaria para instalar el tema de una manera más efectiva que la mera discusión en determinados círculos intelectuales. Fue así que en el Seminario Roma-Ciudad del Vaticano, en marzo de 1992, se formó una comisión que luego se reunió allí en junio del mismo año, donde se recogieron los trabajos y estudios del IHLADI y del CEISAL. Se tomó como base la tesis original de Espeche Gil y, teniéndose en cuenta, en forma especial, las recomendaciones formuladas por dos ex presidentes de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, José María Ruda y Eduardo Jiménez de Arechaga, se procedió a redactar lo que se conoce como “fórmula de Roma” y que dice:

“La Asamblea General de la ONU pide a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre:

1. ¿Cuál es el marco jurídico de Derecho Internacional en el cual se sitúan las obligaciones que resultan de la deuda externa y su cumplimiento?
2. En particular, ¿qué consecuencias producen sobre dichas obligaciones el aumento imprevisto en términos reales de los capitales y de los intereses?”.

Para discutir estas proposiciones y aportar otras que pudieran resultar de utilidad en el tratamiento de la deuda, se realizaron numerosos encuentros, pudiéndose señalar, entre otros —además del citado—, el Seminario Deuda Externa-Principios Generales del Derecho-Corte Internacional de Justicia, Roma, Sant’Agata dei Goti 25-27 de mayo de 1995; el VI Coloquio América Latina-Europa, celebrado en Madrid el 24 y 25 de junio de 1996; el encuentro continental “El Fin del Milenio

y la Deuda externa” organizado por el Parlamento latinoamericano, en Caracas, en julio de 1997; la 99ª Conferencia Interparlamentaria, celebrada en Windhoek, Namibia entre el 6 y 11 de abril de 1999, donde se aprobó un extenso documento con recomendaciones que nunca se llevaron a la práctica; el VII Coloquio “América Latina-Europa”, celebrado en la ciudad de San Pablo, entre los días 24 y 25 de mayo de 2001, organizado por el Grupo de Trabajo de Jurisprudencia del CEISAL, el Parlamento Latinoamericano y la Facultad de Derecho de la Universidad de San Pablo. En ese encuentro, se aprobó la llamada “Carta de San Pablo”, donde se efectuaron una serie de recomendaciones y se resolvió constituir un Comité Internacional de Estudios sobre Legalidad de la Deuda externa Latinoamericana. También en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires se llevó a cabo, en el año 2003, un encuentro sobre la deuda que reunió a distinguidos juristas. También el Consejo Interuniversitario Nacional, se pronunció frente a la negociación de la deuda externa en el año 2004<sup>108</sup>, como también los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades nacionales.

La lista no es exhaustiva, y vale aclarar que en todos los casos se trató de enfocar el tema de la deuda desde el ámbito de los principios generales del derecho, como una forma de sacar la cuestión de los círculos estrictamente económicos, en los que invariablemente se la pretendió recluir, como si la consideración del tema fuera un exclusivo privilegio de los economistas.

Las buenas intenciones estuvieron siempre presentes y el objetivo de todas las reuniones fue el de encontrar alguna vía de solución, empero los ámbitos jurídicos no fueron más allá de la discusión académica, los ámbitos parlamentarios no fueron más allá de la discusión política y, en otros casos, se constituyeron tribunales populares o foros de opinión en diversas partes del mundo, donde se enjuició el endeudamiento, se efectuaron diversos diagnósticos y se proclamó una necesaria condena moral y ética, pero de escasa repercusión internacional y carente de resultados prácticos que pudieran ser de utilidad para resolver la cuestión.

No voy a relativizar los criterios éticos y morales que tienen que ver con este problema, ni tampoco minimizarlos, pero resulta indudable que su utilización dista mucho del realismo que rige las relaciones internacionales y las formas en que desarrollan su actividad las organizaciones financieras que manejan los préstamos, que refinancian o no la deuda, fijan los intereses, coaccionan a los países endeudados, condicionan su economía y que, teniendo como eficaz aliado

---

<sup>108</sup> Declaración emitida por unanimidad del 52 Plenario de Rectores, mediante el Acuerdo N° 545/04

al FMI, determinan invariablemente las condiciones de pago.

En la actual situación —y sin negar la validez de tales criterios—, no resulta realista efectuar planteos éticos, moralistas o ecológicos, los cuales, aunque legítimos, son de imposible aceptación para los acreedores. Por eso resulta imperioso recurrir al derecho sustantivo y a las normas jurídicas que rigen las relaciones entre los Estados, y entre éstos y los acreedores privados, para limitar las exigencias a los reclamos que sean legítimos, planteando así un nuevo orden en materia de obligaciones internacionales. Es de toda evidencia que el que está actualmente en vigencia, además de injusto, contraviene en rigor normas jurídicas que son fundamentales, que tienen que ver con los principios del derecho que regulan la vida internacional

El dominio de los grandes bancos y de los fondos comunes de inversión en el actual esquema de poder es de tal magnitud<sup>109</sup>, que puede verse cómo utilizan selectivamente todos los recursos legales de que disponen y echan mano a otros procedimientos nada convencionales, pero sí efectivos, para negarse a cualquier tipo de control gubernamental. Un claro ejemplo de este manejo absolutamente arbitrario y discrecional de los grupos financieros —que consideran que no están sometidos a controles de ninguna naturaleza y menos aún a una fiscalización gubernamental— es el relato que hizo Karin Lissakers, quien fue miembro de la Subcomisión sobre Corporaciones Internacionales de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos y directora de FMI. En su libro “Banca, Deudores e Instituciones, cuenta que en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado —que presidía el Senador demócrata Frank Church, presidente de la Subcomisión de Corporaciones Multinacionales, y que integraban los senadores republicanos Clifford Case y Charles Percy, además de otros miembros— decidieron recibir a los representantes de los cinco bancos más grandes de los Estados Unidos, junto al presidente del Banco de la Reserva Federal, Paul Volcker, el subsecretario del Tesoro para Asuntos Monetarios, Edwin Yeo, y el secretario adjunto para Asuntos Económicos del Departamento de Estado, Thomas Enders. Los bancos habían pedido esa reunión a puertas cerradas y con la mayor confidencialidad, para discutir la solicitud de la subcomisión, que había reclamado a treinta y nueve de los principales bancos de la nación un informe acerca de cuánto dinero habían prestado y recibido en depósito de una selecta lista de países extranjeros, detallando país por país. Como los bancos se habían negado a cumplir la solicitud de la subcomisión que investigaba sus operaciones internacionales, los senadores intentaban saber el alcance de las operaciones por

---

<sup>109</sup> Solo Black Rock, cuenta con un fondo de 10 billones de dólares

reciclaje de petrodólares. Después de algunos breves comentarios se quedaron atónitos al descubrir que ni el Tesoro de los Estados Unidos ni la Reserva Federal tenían la respuesta. Nadie en el gobierno sabía nada sobre el tema. Lewis Preston, entonces vicepresidente del Morgan Guaranty Trust; Al Constanzo, vicepresidente del First National City Bank de Nueva York, y Hans Sangermueller, asesor; William S. Ogden, jefe ejecutivo financiero del Bank of America, y Gaylord Freeman, presidente del Consejo del First National Bank of Chicago, se negaron a suministrar cualquier tipo de información.

Con el objeto de detener las indagaciones, David Rockefeller, presidente del Chase Manhattan Bank y hermano del entonces vicepresidente de los Estados Unidos, voló a Washington en su avión privado para asistir a un desayuno con los senadores Church y Case, ya que las investigaciones estaban transitando caminos potencialmente peligrosos; como resultado nada en concreto se pudo llegar a saber.

Este ejemplo del manejo de los grupos financieros demuestra que su accionar es inmune a consideraciones éticas y morales, que pueden estar muy bien intencionadas pero que responden más bien a criterios de irrealidad política, pues no consideran la existencia de factores muy poderosos que resulta imposible soslayar. Lo fundamental para tener en cuenta es que estos grupos de poder, aun en medio de la discrecionalidad con la que se manejan, son muy cuidadosos de los preceptos legales de forma, aunque los transgredan a cada paso. Siempre encubren la ilicitud de sus operaciones a través de una cobertura legal ficticia que dé apariencias de legalidad a aquello que no la tiene.

Buscando antecedentes se pueden ver con claridad las modalidades operativas de los bancos acreedores, a los que solo les importa resguardar sus intereses, aun desconociendo las normas jurídicas, que siempre son interpretadas para justificar lo que hacen. Más allá del aporte que puede efectuar la economía para descubrir ciertos mecanismos que han posibilitado el endeudamiento, es una verdadera prioridad desmontar los andamiajes jurídicos que se han creado y utilizar los principios fundamentales del derecho para poner en evidencia cómo se ha instrumentado el sistema de la deuda. No resultan suficientes los análisis económicos que sólo ven aspectos parciales del problema, dentro de las limitaciones de ese particular enfoque, sino que es necesario realizar un análisis multidisciplinario y, dentro de él, la cuestión jurídica tiene una particular relevancia.

Entre otras ideas que se sumaron fuera del discurso convencional, es necesario mencionar la proposición expuesta por el Dr. Kunibert Raffer,

profesor de la Universidad de Viena, que estima necesario aplicar, en caso de insolvencia soberana, disposiciones análogas a las establecidas por las leyes de los Estados Unidos para el caso de las bancarrotas en que incurrieron los municipios. Algunas de sus consideraciones resultan de utilidad para enfrentar los criterios únicos con los que se manejan los acreedores internacionales, pero resulta extremadamente discutible poner en un pie de igualdad a las naciones soberanas con los acreedores privados y con municipios que se manejan con otras características\*. Sin ser exhaustivos, se pueden señalar las investigaciones llevadas a cabo por el profesor Pierangelo Catalano, distinguido jurista de la Universidad de Roma, quien, recogiendo antecedentes académicos y parlamentarios sobre esta cuestión, efectuó una severa condena al aspecto usurario e infamante de la deuda, basado en esa maquinación fraudulenta de los acreedores, que ya condenaba el Derecho Romano, el Código de Justiniano y que también condena la doctrina católica.\*\* También otro distinguido jurista italiano, el profesor Sandro Schipani, hizo notar con singular rigorismo la necesidad de manejar otro encuadramiento de la deuda, debiéndose considerar, según él, la responsabilidad de los intervinientes, el dolo y la ilicitud de los contratos, además de tomarse en cuenta la prohibición de capitalizar los intereses de la deuda. En esencia, Schipani sostiene que en Europa se ha vuelto a orientar el derecho hacia los fundamentos de una ética sustancial, que supera la ética formal, más propia del siglo anterior. Completando otros ángulos de observación, el jurista uruguayo Héctor Gross Espiell ha realizado un análisis de los elementos fundamentales a tener en cuenta en los contratos de deuda.

Sin dejar de reconocer la importancia de muchas de las soluciones propuestas y aun de aquellas gestiones realizadas por Jubileo 2000 el Comité para la abolición de las deudas ilegítimas (CADTM), y otras organizaciones no gubernamentales para obtener la condonación de la deuda, es necesario efectuar una distinción respecto a la deuda externa de la Argentina y aquéllas otras contraídas por otros países. La diferencia está relacionada con dos aspectos de dicha deuda que hacen a su ilegitimidad e ilegalidad, conceptos que pueden resultar parecidos, pero que son sustancialmente diferentes. No se trata aquí de hablar de insolvencia soberana, o de la ejecución de políticas económicas que no funcionaron adecuadamente, articulando una deuda impagable. En el caso argentino, hay una realidad distinta, que sólo puede ser planteada desde la juridicidad y no desde enfoques limitadamente económicos.

---

<sup>110</sup> Kunibert Raffer, "Lo que es bueno para Estados Unidos debe ser bueno para el mundo. Propuesta de una Declaración Universal de Insolvencia", en "Un Continente *contra la Deuda*", Centro de Derechos Económicos y Sociales, Quito, 2000.

<sup>111</sup> Pierangelo Catalano, "La Esclavitud del Tercer Milenio", en *La Deuda Externa - Dimensión Jurídica y Política*, Ed. IEPALA, Madrid, 1999.

En lo referente a la deuda externa argentina, plantear una condonación como la que se ha propuesto respecto a las deudas de otros países puede resultar un verdadero despropósito. Primeramente, hay que tener en cuenta que las iniciativas de condonación surgidas hasta el presente no tuvieron por ahora una efectividad que permitiera romper con los mecanismos del endeudamiento que instrumentan los acreedores. El programa sobre Países Pobres Altamente Endeudados (Heavily Indebted Poor Countries) se presentó con ciertas condiciones que aseguraron la nula efectividad en su instrumentación. Además, fue una propuesta que se impuso desde Estados Unidos, con la intervención del Banco Mundial, lo que es una muestra de la falta de garantías para lograr una reducción de los montos exigidos.

En 1999, en la Cumbre de Colonia, los países del Grupo de los 7 se comprometieron a una condonación de deuda por la suma de 100.000 millones de dólares, lo que no se efectivizó, más allá de los retóricos anuncios sobre reducciones de deuda en algunos países. Pero en realidad, las cifras que se manejaron en ese entonces resultaron irrisorias frente a la magnitud creciente de los obligaciones que siguieron aumentando en una espiral indetenible. La prueba evidente de todas esas promesas incumplidas la dio la cumbre de Okinawa, donde nuevamente las palabras sin contenido se cubrieron de solemnidad para esconder las evidencias de lo que no se pensaba hacer. Como corolario a la situación, en mayo del 2001, la propuesta naufragó definitivamente en cuanto a las expectativas que se tenían ya que Gordon Brown, ministro de Finanzas de Gran Bretaña y presidente del Comité de toma de decisiones del Fondo Monetario Internacional, rechazó el pedido de las campañas de perdón de la deuda, para que el Banco Mundial y el FMI condonaran las obligaciones de los países más pobres. Como puede observarse, las promesas de condonación o reducción de la deuda no pasaron de ser meras promesas, sin ninguna ulterior efectividad. Estas afirmaciones no están desmentidas por el hecho de que algunas quitas se efectuaron, puesto que en definitiva, nada resolvieron.

En el caso argentino, las propuestas de condonación y aun de reestructuración de la deuda pública no pueden considerarse seriamente, ya que no se puede condonar ni reestructurar lo que es ilegal y lo que es ilícito. Y si bien después de 40 años resulta difícil hacer un replanteo general de la situación es necesario buscar alternativas distintas, ya que las usadas hasta ahora no han dado resultado y la deuda ha seguido creciendo a pesar de los pagos y las reestructuraciones.

Si durante la dictadura militar se gestaron las bases del endeudamiento actual, durante la década menemista se perfeccionaron todos los mecanismos para consolidar el fraude, estructurando un sistema, para que la Argentina continuará

indefinidamente con el pago de intereses, capitalizándolos cuando no los podía pagar en su totalidad, ya que los criterios habituales consolidados por el pensamiento económico, es que la deuda no se paga nunca.

Cuando se hace referencia a la ilegitimidad y la ilicitud, los economistas miran para otro lado, como si el análisis del endeudamiento no tuviera que considerar tales aspectos fundamentales, y se limitan a aceptar un estado de cosas donde los únicos puntos que parecen tener relevancia son los montos de la deuda y la necesidad de su pago, de acuerdo con las disponibilidades que se tengan. La elaboración de los distintos planes alternativos pasa invariablemente por la aceptación global de los montos reclamados, y lo más arriesgado que se sugiere es una reestructuración ordenada, mediante una quita en el valor nominal de los bonos. Aun los destacados economistas del grupo Fénix incurrieron en esa sobrevaloración de lo económico, sin hacer referencias sustanciales a los aspectos jurídicos, y este es uno de los puntos importantes que siempre deben considerarse, ya que la deuda no puede estar marginada de la legalidad, de ahí mi insistencia y el objeto de exponer aquí todo lo relacionado con el derecho, ya que de otra manera se seguirá transitando un camino de ilegalidad donde todos miran de costado, y la única alternativa es pagar.

Sin dejar de reconocer la validez de algunas propuestas, es necesario decir, con toda claridad, que lo que invariablemente se expone y las soluciones que se esbozan se relacionan siempre con las consecuencias de la deuda, ya que las causas que se ponen de relevancia tienen que ver nada más que con factores económicos (déficit fiscal, problemas de la balanza de pagos, exceso del gasto público, ineficiencia de la administración estatal, convertibilidad de la moneda, etc). Se guarda, en todos los casos, un invariable silencio sobre los mecanismos fraudulentos de su instrumentación, las conductas delictivas de los grupos empresarios —que fraguaron deudas para transferirlas al Estado—, el dictado de leyes y decretos inconstitucionales, el remate de las empresas públicas —transferidas a vil precio para consolidar el sistema de desguace de la riqueza nacional— y el quebrantamiento del orden jurídico a través de la violación reiterada de la ley fundamental.

Hace treinta años muchas de las particularidades del endeudamiento no eran demasiado conocidas, pero a partir de la publicación del libro de mi padre, que fue totalmente ignorado por los que se ocuparon del tema, y, mucho tiempo después del dictado de la sentencia de Ballester, tomó estado público cómo se realizaron las operaciones crediticias con los bancos extranjeros; el vaciamiento de las empresas públicas, a través de la constitución de obligaciones que no respondían a sus necesidades y cuyos préstamos externos fueron derivados al

Tesoro. El invariable sometimiento a los tribunales del exterior en los contratos de deuda; el ficticio nivel de reservas del Banco Central, que se gestionaban a través del estudio Klein-Mairal, y las enormes pérdidas operativas del Banco Central son ejemplos de esa enorme cantidad de ilicitudes que no pueden obviarse y que los economistas desconocen sistemáticamente, no resultando excusable la ignorancia sobre una cuestión que es de fundamental importancia para toda consideración que se quiera hacer sobre el endeudamiento.

Quizás en todas esas iniciativas que se plantearon durante años, lo más relevante fue la decisión del presidente del Ecuador, Rafael Correa de crear una auditoría de la deuda, para así establecer la legalidad de lo que correspondía pagar y rechazar todas aquellas deudas carentes de toda justificación<sup>112</sup>, ya que a excepción de la auditoría ordenada durante la primer presidencia de Getulio Vargas en Brasil, nadie se había atrevido a cuestionar la deuda pública, y mucho menos enfrentarse con los acreedores externos. Esa auditoría puso en evidencia, irregularidades, violaciones al ordenamiento legal y constitucional, amenazas, presiones extorsivas, sometimientos a la decisiones de los acreedores, delitos de orden público; un verdadero ejemplo de cómo se manejan los acreedores externos, y las responsabilidades de los funcionarios públicos, que siempre procedieron de la misma manera, sin tener en cuenta el beneficio de su país, y si el de los intereses de los prestamistas, ya que pensaban que no había posibilidad de adoptar otras decisiones.

En la Argentina, y a pesar de los distintos proyectos para crear una Comisión Bicameral que investigara la deuda pública, nunca el Poder Legislativo quiso involucrarse en investigación alguna, y todo lo que puede llegar a conocerse, sobre la ilegalidad de ciertos procesos, es materia de la investigación que desde 1982, lleva adelante la justicia federal, aunque lo único positivo es acumular pruebas, testimonios y evidencias, pero no adoptar ninguna determinación sobre las responsabilidades inherentes a los funcionarios que intervinieron durante décadas en el endeudamiento. Si bien el Fiscal Federico Delgado hizo todo lo humanamente posible para que se adoptaran resoluciones sobre esa investigación

---

<sup>112</sup> A través del Decreto Ejecutivo 472 de julio del 2008 se creó una Comisión de Auditoría de la deuda pública que trabajó más de un año y presentó sus conclusiones en noviembre del año 2008, mostrando todo lo ocurrido con la deuda, y todas las ilegalidades que se habían cometido no solo durante la dictadura, sino durante los sucesivos gobiernos constitucionales. En el Monde Diplomatique de marzo del año 2009, publiqué un trabajo "El fraude no tiene fronteras" donde hice una reseña detallada de la auditoría que integré. Lamentablemente ante la ninguna colaboración por parte de los países latinoamericanos, Correa se encontró en soledad para enfrentar a los grandes grupos financieros. Pudo haber cuestionado toda la deuda, pero enfrentar a los grupos financieros sin apoyos era una tarea virtualmente imposible. A pesar de todo a través de una serie de negociaciones se consiguió recomprar la deuda comercial que era la más voluminosa, produciéndose un ahorro del 70% de lo reclamado originalmente

el tribunal, nunca accedió a sus requerimientos. Es así que esa causa que ya lleva más de 40 años, parece condenada al archivo de los tribunales federales, un claro ejemplo que como funciona la justicia en la Argentina respecto a los que tienen el poder. Sin embargo esa causa, nutrida de pruebas relevantes, resulta fundamental a la hora de decidir encarar el problema de la deuda desde otra perspectiva, y allí están elementos concretos para mostrar no solo la odiosidad de la deuda de la dictadura, sino de gran parte de las acciones llevadas a cabo por los distintos gobiernos constitucionales.

# PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

10

LOS PRINCIPIOS  
GENERALES DEL  
DERECHO Y LA  
DOCTRINA DE LA  
DEUDA ODIOSA

# NA DE LA DE UDA ODIOSA PRINCIPIOS



# LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y LA DOCTRINA DE LA DEUDA ODIOSA

Al ser el tema de la deuda externa materia jurídica, aun cuando se lo haya confinado deliberadamente al campo de la ciencia económica, evitando así la posibilidad de cualquier cuestionamiento legal que pudiera efectuarse a su reestructuración, debe ser analizado teniendo en cuenta principios de derecho que se han desconocido invariablemente. Esa materia resulta imprescindible para determinar la posibilidad de analizar los aspectos que hacen a su problemática desde ese fundamental ángulo de observación y diagnóstico, sin perjuicio de que un enfoque multidisciplinario resultaría una forma más integral de análisis y consideración de todas las aristas que presenta.

No voy a reiterar las exhaustivas consideraciones efectuadas por Salvador María Lozada, en su obra ya citada —en la que con minuciosa prolijidad examina las implicancias jurídicas de la deuda, la aplicación de normas fundamentales que tienen que ver con la tradición internacional de la Argentina y las consecuencias letales que el olvido de tales normas ha tenido para el Estado Nacional—, sino que me remito a ella en homenaje a la brevedad; pero sí quiero puntualizar algunos aspectos esenciales que tienen que ver con los principios generales del derecho, que sumados a otros fundamentos de antigua data que fueron aplicados en su momento, van a permitir encuadrar con precisión la razón por la cual la deuda argentina es odiosa y debe ser repudiada.

Examinar la deuda a través de los principios generales del derecho —como lo hizo el Grupo de Trabajo de Jurisprudencia del CEISAL— permite tener una visión adecuada de esa transgresión al orden jurídico a la que me he referido reiteradamente en el curso de estas páginas.

Algunos ejemplos pueden ser ilustrativos de tales transgresiones:

## 1. El vicio de origen:

Los contratos de deuda que fueron instrumentados durante la dictadura, y aun aquellos celebrados por los gobiernos constitucionales, no resultan la expresión natural de prestaciones recíprocas, con cláusulas equivalentes en cuanto a las obligaciones suscritas, sino que invariablemente responden a un mismo patrón, que no es sino la voluntad suprema del prestamista, que trata de asegurar su

crédito de todo riesgo o contingencia que pueda afectar o disminuir su valor. Esta particular situación, que se ha hecho crónica, determina que se produzca desde la concertación de intereses usurarios, hasta aceptar invariablemente la jurisdicción del país desde donde se origina el crédito, lo que supone el sometimiento de la soberanía argentina a otra soberanía, afectando así su independencia de todo poder extranjero, pasando por toda una serie de normas por medio de las cuales el deudor carece de todo derecho y sólo tiene obligaciones a cumplir, mientras que el acreedor tiene todos los derechos, está respaldado fácticamente por los organismos internacionales y posee su propia jurisdicción donde hacer exigible el pago de las sumas que reclame. Ello significa, en rigor, que desde el inicio existe un vicio contractual que está dado por la existencia de cláusulas inequitativas, en las cuales únicamente se encuentran protegidos los derechos del prestamista. El argumento para justificar la modalidad de estas operaciones es siempre el mismo: el riesgo que corren los acreedores ante un eventual incumplimiento de los deudores.

Ese supuesto riesgo —que es fundamento de la inequidad de las prestaciones— no deja de ser una falacia. Es más que obvio que todo contrato de préstamo de dinero supone un riesgo eventual; empero, ello no autoriza a la concertación de estipulaciones que constituyen una verdadera exacción para el deudor, que debe afectar la totalidad de los recursos que posee para pagar sumas que no pudo prever y que son consecuencia de los manejos especulativos de aquellos que manipulan las tasas de interés en los mercados financieros

Respecto a esta cuestión, el profesor Dr. Paolo Ferro-Luzzi, catedrático de Derecho Bancario de la Universidad de Roma, “La Sapienza”, sostiene con lógica indiscutible que *“en cada contrato hay un elemento de riesgo, y en el caso del contrato de financiamiento el riesgo es el incumplimiento. Es natural, por lo tanto, que el acreedor se proteja de ese riesgo. Con todo, diferente de protegerse del riesgo de incumplimiento es protegerse de toda hipótesis de riesgo que pueda resultar de la obligación contractual, transfiriendo para el financiado la carga de todo posible evento futuro de riesgo. Formulando hipótesis de eventos futuros, obviamente lo son la variación cambiaria y la tasa de interés, que escapan completamente del control del deudor. En esos casos, ocurre ciertamente un vicio del origen del contrato, que puede ser apreciado ya sea bajo el enfoque de la voluntad del contrayente más frágil, constreñido a aceptar condiciones desfavorables, o bajo el enfoque de la nulidad inherente a las cláusulas que contradicen el fisiológico y natural equilibrio de los intereses contractuales, esto es, de la causa del contrato”*.<sup>113</sup> De manera que resulta muy claro que ese vicio de origen puede convertirse —y los ejemplos sobran— en

---

<sup>113</sup> Carta de San Pablo del 25 de mayo de 2001 - VII Coloquio América Latina y Europa, Parlamento Latinoamericano -Facultad de Derecho de la Universidad de San Pablo- Grupo de Trabajo de Jurisprudencia del CEISAL

el causante de todos los desequilibrios que se produjeron con posterioridad y que fueron a alterar las formas de la contraprestación original.

Una de las evidencias de tal alteración sustancial de esas prestaciones lo constituyó el alza unilateral de las tasas de interés y su consecuente capitalización en las distintas refinanciaciones de deuda. Como ya dije, el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos elevó en pocos meses las tasas de interés del 6 al 22% y fue así que los acreedores se vieron beneficiados con un aumento desmesurado de sus acreencias en detrimento de los países deudores, lo que constituyen acciones ilícitas que el Derecho Internacional Público no puede convalidar. Si analizamos con detenimiento todos los casos de préstamos internacionales, se podrá ver que, mientras se incrementaban los intereses y se pagaban las amortizaciones, la deuda siguió creciendo en una espiral indetenible.

Además del concepto de riesgo que cité, en la Carta de San Pablo se hizo una referencia insoslayable a principios básicos de derecho sobre los que resulta oportuno efectuar alguna reflexión.

## 2. Principio de buena fe

La Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 2, párrafo 2, prescribe que los Estados deben cumplir de buena fe las obligaciones contraídas. En los casos a los que hice referencia, ese principio fue alterado en todas las situaciones que se plantearon con motivo del endeudamiento. En el caso argentino, se puede señalar que tanto en la celebración de los contratos, como en las posteriores refinanciaciones —asistidas por el FMI y el Banco Mundial—, tal principio estuvo ausente, considerando el juez Ballesteros que “el país fue puesto desde el año 1976 bajo la voluntad de los acreedores externos, y en aquellas negociaciones participaron activamente funcionarios del FMI”.

## 3. Principio de equidad.

Es el que determina abstenerse de aplicar principios rígidos y uniformes a situaciones diferentes que necesariamente necesitan ser tratadas de distinta manera. La presión financiera, la imposición de cláusulas abusivas —producto de la voluntad del acreedor—, es también una forma de desconocer este principio fundamental. La ley no protege en modo alguno el uso abusivo de un derecho que determine un serio quebranto a una de las partes del contrato, cuando éste se ha originado por cuestiones ajenas a alguna de ellas, mientras que la otra parte se ve beneficiada por esas cuestiones y exige el cumplimiento de obligaciones

que resultan imposibles de satisfacer. Si bien debe reconocerse que el criterio de equidad es elástico cuando se analiza un conflicto internacional, no es menos cierto que, en la materia que nos ocupa, la alteración de las prestaciones ha sido de tal naturaleza, que no hay forma de disimular los perjuicios sufridos invariablemente por los deudores.

#### 4. Principio que prohíbe la usura y el anatocismo

En los contratos de deuda, han imperado en forma regular estas dos formas de incremento de las obligaciones. El caso de la deuda argentina es un claro ejemplo, y las variables que se conocen a través de esa calificación denominada “riesgo país” —forma encubierta de practicar la usura— permitieron ese incremento constante de lo que Catalano llama “una nueva esclavitud”. La situación es muy fácil de determinar, si se examinan tales contratos, las condiciones en que fueron suscriptos, las modificaciones impuestas por voluntad de una sola de las partes y lo que esas modificaciones significaron para el deudor. Además, al generarse los incumplimientos en el pago de los servicios, los intereses devengados fueron incorporados al capital, y así se continuó, en una escalera ascendente, que cambió en forma sustancial la contratación originaria. Es así que, cuando se efectuó la conversión de la deuda en Bonos Brady, se pactó expresamente el pago de intereses sobre intereses, estableciéndose el porcentaje de éstos en las distintas monedas. Es decir, que el Poder Ejecutivo se avino a las exigencias de los bancos.

#### 5. El principio “Rebus sic stantibus”

En este punto, resulta de importancia fundamental el planteo efectuado por el embajador Espeche Gil —al que ya hice referencia— sobre el alza unilateral de las tasas de interés. En las obligaciones contraídas por nuestro país a tasa variable, los intereses treparon del 5% hasta el 22% en numerosos casos y por la imposición de los acreedores, lo que disparó el incremento de la deuda a las impagables cifras que se conocen. Esa alteración contractual se tradujo en un claro desprecio a las condiciones de equidad que deben regir en este tipo de obligaciones internacionales. Aquí también es posible considerar lo que se dio en llamar “lesión enorme”, que viene del derecho romano para impugnar estos préstamos que en nuestro país tienen un claro antecedente en la ley 73 del 6 de noviembre de 1863. En la citada norma se estableció que el gobierno nacional “liquidará la deuda legítimamente contraída por el gobierno de la Confederación Argentina” y “no se comprenderán en la liquidación los daños y perjuicios causados por autoridad no constituida legítimamente, y aún estándolo si provienen de actos ilícitos y aquellos en cuyo contrato hubo dolo, causa torpe, lesión enorme y otro vicio cualquiera”.

Gordillo considera que el principio de lesión es perfectamente aplicable. Dice que “tanto el derecho privado como público, sanciona la “ventaja” patrimonial y evidentemente desproporcionada y sin justificación que obtenga una de las partes merced a la ligereza o inexperiencia del otro, lo que se presume *iuris tantum* cuando existe una notable desproporción en las prestaciones. La lesión que en sus orígenes se relaciona con el delito de usura queda así vinculada al problema de las ganancias excesivas cuando existe situación de monopolio o exclusividad otorgada por el Estado en situación de lesión subjetiva”.

Sobre esta modificación de las circunstancias ulteriores a la celebración de los contratos, existen dos concepciones jurídicas, que fueron objeto de controversia constante y de resoluciones en muchos casos contrapuestas. El *pacta sunt servanda* es un principio que se encuentra en los fundamentos del Derecho Internacional Público, por medio del cual se considera que los contratos deben cumplirse, con prescindencia del cambio de las situaciones y el *Rebus sic stantibus* que permite una modificación del contrato si las circunstancias exteriores lo hicieran de cumplimiento imposible u oneroso para el deudor.

Para aclarar algunos cuestionamientos sobre el particular y fijar algunas normas aplicables, en caso de suscitarse controversias, la Convención sobre Tratados, efectuada en La Habana en 1928, estableció la regla que afirmaba que “ningún Estado puede liberarse a sí mismo de las obligaciones emergentes de un tratado, ni modificar sus estipulaciones, salvo mediante un acuerdo logrado por medios pacíficos con las partes contratantes”. Nada se decía allí respecto de que las partes contratantes no estarían dispuestas, en la generalidad de los casos, a revisar convenios que habían firmado y mucho menos modificar pautas que los beneficiaban a través de hechos sobrevinientes a la celebración de tales contratos. En el caso de la deuda Argentina, esto es de una evidencia incontestable.

Algunos doctrinarios pensaron que esa regla de inmutabilidad es de una rigidez inaceptable y ocasiona ingentes perjuicios, derivados de una modificación de circunstancias, totalmente ajenas a la voluntad de los deudores y generalmente originadas en manipulaciones que efectúan los acreedores por medio del poder financiero de que disponen.

El principio *contractus qui habent tractum successivum et dependentium de futuro rebus sic stantibus* —al que siempre se cita en su forma abreviada: *rebus sic stantibus*— fue examinado por los tratadistas, y se llegó a una diferencia de conclusiones que determinó la inexistencia de un criterio uniforme respecto de su aplicación. Martens fue categórico al señalar que los efectos de un convenio

internacional cesan, según el derecho, entre otros ítems, “cuando se verifica una modificación esencial de las circunstancias en virtud de las cuales ha sido celebrado [...] se firman siempre con la condición implícita de que permanecerán en vigor mientras que las circunstancias en las que han sido firmados no se modifiquen”.<sup>115</sup> Resulta de la naturaleza de los convenios internacionales el hecho de que el Estado, racionalmente, sólo puede obligarse para conseguir un fin político, y que toda obligación contraída por aquél sólo es válida en cuanto esté conforme con dicho fin.

Por este motivo, el efecto de los tratados sólo cesa cuando se verifica, en la situación recíproca de las partes contratantes, un cambio tal que pueda determinar que el fin que se propone conseguir el convenio no pueda alcanzarse, convirtiéndolo en un peligro para el Estado. Jèze, con su obsesiva preocupación por los temas inherentes a las obligaciones del Estado, estudió profundamente la cuestión y publicó sus conclusiones sobre tema tan controvertido, estableciendo que a esta eventual alteración de los contratos debía observarse también desde el lado del enriquecimiento ilícito. Para Verdross no se trata de una cláusula convencional efectiva o sobreentendida, sino de un principio jurídico internacional objetivo. Este autor entiende que la formulación objetiva de esta cláusula no puede demorarse, y citó un fallo del Supremo Tribunal Alemán del 29 de junio de 1925, en el litigio entre Bremen y Prusia, que declaró posible, con referencia al Derecho Internacional, la extinción de un tratado como consecuencia de una alteración profunda de las circunstancias de hecho que sirvieron de base a dicho tratado. Con posterioridad, otros estudiosos analizaron la conveniencia o no de la aplicación de ese principio, y la controversia continuó produciéndose porque las opiniones nunca fueron coincidentes.

En el Proyecto de Convención sobre Derecho de los Tratados, se estableció la regla de que “cuando un tratado ha sido celebrado, considerando la existencia de un estado de cosas, cuya prolongación fue contemplada por las partes como factor determinante de las obligaciones estipuladas, el mismo puede ser declarado caduco por un tribunal o autoridad competente internacional, siempre que se pruebe que las circunstancias han cambiado esencialmente”.<sup>116</sup>

Aún hoy se sigue discutiendo ese principio en los ámbitos internacionales, existiendo una notable precaución en cuanto a las posibilidades de ser empleado en determinadas circunstancias, debido al lamentable abuso a que podría dar lugar, y en general se trata de escapar a su aplicación. Es una actitud que tiene que ver más con lo formal, que con las realidades que se plantean en la órbita de

---

<sup>115</sup> F. de Martens, *op. cit.*, T. I, pág. 527

<sup>116</sup> *International Law of the Future; Postulates, Principles and proposals*, Washington, 1944.

las relaciones entre los Estados.

Lo cierto es que el *pacta sunt servanda* sigue ejerciendo su magisterio de inmutabilidad, para legitimar todas las arbitrariedades, favoreciendo en forma invariable las pretensiones de los acreedores, y es por eso que todavía hoy algunos autores sostienen que los contratos deben ser escrupulosamente respetados más allá de la modificación de las circunstancias que puedan afectar a las partes en ellos.<sup>117</sup>

El derecho internacional sigue observando esa lucha constante de estos dos principios. Si bien hubo algún intento de los juristas para armonizarlos y pueden destacarse interesantes precedentes que demuestran las posibilidades de su aplicación, no existe una normativa específica que permita contemplar, por un lado, la necesidad de que los pactos sean respetados, y, por el otro, que el cambio de las situaciones permita una revisión acorde con elementales principios de equidad en los convenios celebrados. Entiendo que las necesarias condiciones de estabilidad que requiere un tratado no se alteran por la inclusión de una norma que contemple una adecuación a éstos, si las circunstancias sobrevinientes difieren de aquellas existentes cuando tales tratados o pactos fueron suscriptos.<sup>118</sup> En un mundo de situaciones cambiantes, en las que la estabilidad de las economías fluctúa constantemente por una diversidad de factores —muchas veces totalmente ajenos a la responsabilidad de los deudores—, aceptar la validez de la inmutabilidad de los contratos supone creer en la existencia de relaciones uniformes y estáticas, a las que ningún cambio puede llegar a modificar.

Aun cuando el conflicto doctrinario continúa, el principio *rebus sic stantibus* fue incorporado a nuestro Código Civil en 1968, a través del artículo 1198. El Código Federal de Suiza lo ha contemplado en su artículo 373, como así también el Código polaco de 1934, consagrándolo el Código Civil italiano, en su artículo 1467. El artículo 478 del Código Civil brasileño establece que *“En los contratos de ejecución continuada o diferida, si la prestación de una de las partes se torna excesivamente onerosa, con extrema ventaja para la otra, por acontecimientos extraordinarios e imprevisibles, el deudor puede pedir la terminación del contrato. Los efectos de la sentencia que se dicte serán retroactivos a la fecha del servicio”*, pudiendo hacer referencia a otros textos donde rige el principio, aunque hay países como Francia que lo han rechazado.

La doctrina alemana, siempre en busca de precisiones, estableció la teoría de la “dificultad desmesurada de la prestación”, que se funda en el artículo 242

---

<sup>117</sup> John Rawls, *Teoría de la Justicia*. Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1978

<sup>118</sup> Fenwick, Charles, op. cit., pág. 521

del Código Civil de Alemania, y sobre la base de una amplia interpretación del artículo 1447 del Código Civil austríaco. A su vez, Francesco Nitti fue concluyente al sostener que “*el principio rebus sic stantibus regla toda la materia de las relaciones económicas*”, y Jean Auverny Bennetot estableció una interesante sistematización de la doctrina en su obra *La Theorie de l'Imprevision*, como también lo hizo J. Rozis, en *L'execution des Obligations et les variations de valeur de la monnaie*, estudiando con amplitud una cláusula fundamental no sólo para los contratos de índole privada, sino también respecto a aquellos contraídos por los Estados.

Si debido a elementales razones de lógica jurídica ese principio se incorpora al derecho interno, no existe razón alguna para que en lo atinente a cuestiones que tengan que ver con el derecho internacional no se contemple la posibilidad de revisión de los contratos de deuda o de otras obligaciones similares, cuando se han modificado sustancialmente las condiciones existentes al tiempo en que fueron celebrados.

En el caso argentino, el alza de los intereses efectuada por el Banco de la Reserva Federal determinó una modificación sustancial de las prestaciones, en un claro beneficio para los acreedores, que vieron aumentadas sus acreencias en detrimento del deudor. Y no resulta admisible que, por ciertos criterios de lógica formal, se convalida un acto que está reñido con elementales razones de justicia. Esto sin entrar a considerar la indudable connivencia que existió entre los más altos funcionarios del Estado y los acreedores para convalidar esta situación.

#### 6. Principio de enriquecimiento sin causa

Resulta muy fácil de demostrar, ante la simple verificación de los montos originales de las obligaciones, que las sumas que fueron pagadas a los prestamistas por amortización de capital e intereses, y el hecho de que la deuda haya seguido incrementándose debido a esa alza unilateral de la que ya hablé, han determinado un enriquecimiento sin causa legítima en el acreedor.

#### 7. Principio de la solidaridad y la cooperación

Es un principio de Derecho Internacional expresamente reconocido por los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, y calificado como principio fundamental, de acuerdo con la resolución 2625 de la Asamblea General. Supone la existencia de criterios distintos de los que se conocen, por medio de los cuales los países del Grupo de los 7, además de usufructuar el mayor porcentaje de la riqueza que se produce, elaboran políticas económicas de diversa naturaleza, que no tienen para nada en cuenta las necesidades de los países pobres o de aquellos que están en vías de desarrollo.<sup>119</sup>

El desarrollo forma parte de una nueva concepción dentro del campo del derecho

internacional y —como señala Gross Espiell— “se integra así dentro de un orden jurídico internacional, que supone necesariamente el reconocimiento de la existencia de un sistema de derechos y obligaciones respecto al desarrollo entre los diversos Estados de la comunidad internacional. Ese desarrollo no puede efectivizarse, si se mantiene el actual sistema de la deuda, que permite la creación de Estados verdaderamente tributarios, y donde no se reconocen otros derechos que las exigencias de los acreedores, para obtener el pago de sus acreencias, aunque para ello, sea necesario llevar a la ruina a pueblos enteros.”<sup>120</sup>

Existen cuestiones que tienen que ver con los principios generales enunciados, que pueden ser utilizadas para cuestionar la contratación y mostrar la ilegitimidad de un acto, evidenciando además la inexistencia de la tan mentada autonomía de la voluntad, pero además hay elementos importantes del derecho anglosajón a los que están sometidos los contratos de endeudamiento y, finalmente, están los principios del UNIDROIT<sup>121</sup> que no pueden ser caracterizados como teorías o doctrinas inaplicables, ya que responden a principios jurídicos incuestionables

---

<sup>119</sup> Andre Franco Montoro, “Dívida Externa e o Parlamento Latinoamericano”, en *La Deuda Externa - Dimensión Jurídica y Política*, Ed. IEPALA, Madrid, 1999.

<sup>120</sup> Héctor Gross Espiell, *El Derecho Internacional del Desarrollo*, Valladolid, España, 1975, pág. 30.

<sup>121</sup> El International Institute for the Unification of Private Law convocó en 1980 a un conjunto de expertos para elaborar un restatement internacional de los principios generales del derecho de los contratos. Son principios que se encuentran en casi todos los sistemas jurídicos y por eso se ha tratado de unificarlos, mostrando soluciones equilibradas que deben estar presentes en los contratos. Es importante mencionar que los miembros del Grupo de Trabajo, que terminaron su labor en 1994, fueron Michel J. Bonell, Profesor de Derecho de la Universidad de Roma I “La Sapienza”; Patrick Brazil, Abogado en Canberra y Secretario del Attorney- General Department; Paul André Crépeau, Director del Centre de Recherche en Droit Privé et Comparé du Québec y Profesor de Derecho en la Universidad McGill de Montreal; Samuel K. Date-Bah, Profesor de Derecho de la Universidad de Accra y Asesor jurídico especial, Secretaría del Commonwealth, Londres; Adolfo Di Majo, Profesor de Derecho de la Universidad de Roma I; Ulrich Drobning, Director del Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburgo; E. Allan Farnsworth, Profesor de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia, Nueva York; Marcel Fontaine, Profesor de Derecho del Centre de Droit des Obligations de la Universidad Católica de Lovaina, Louvain-la Neuve; Michael Furmston, Profesor de Derecho de la Universidad de Bristol; Alejandro Garro, profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia; Arthur S. Hartkamp, Abogado General en la Corte Suprema de los Países Bajos, La Haya, y Profesor de Derecho en la Universidad de Utrecht; Hisakazu Hirose, Profesor de Derecho en la Universidad de Tokio, Komaba; Huang Danhan, Profesor de Derecho en la University of International Business and Economics, Deputy Director of the Department of Treaties and Law at the Ministry of Foreign Economic Relations and Trade de la República Popular de China; Alexander S. Komarov, Presidente de la Corte de Arbitraje Comercial Internacional de la Cámara de Comercio e Industria de la Federación Rusa y Jefe de la División de Asuntos Jurídicos, All-Russian Academy of Foreign Trade, Moscú; Ole Lando, Profesor de Derecho del Institute European Market Law de la Copenhagen School of Economics and Business Administration; Dietrich Maskow, Abogado en Berlín y antiguo Director del Institut für ausländisches Recht und Rechtsvergleichung der DDR; Denis Tallon, Profesor de Derecho y antiguo

que deben regir las contrataciones internacionales de orden privado, y que pueden resumirse de esta manera.

1. Las partes son libres para celebrar un contrato (Art. 1.1).
2. Estos principios no restringen la aplicación de normas de carácter imperativo, sean de origen nacional, internacional o supranacional que resulten aplicables conforme las normas del derecho internacional privado. (Art. 1.4).
3. a.- Las partes deben actuar con buena fe y lealtad negocial en el comercio internacional. b.- Las partes no pueden excluir y limitar este deber (Art. 1.7).
4. El contrato se invalida por error, amenaza, dolo y/o excesiva desproporción (Art. 3.4).
5. La excesiva onerosidad del contrato (hardship) (Art. 6.2.2).
6. Fuerza mayor (Art. 7.1.7).

El Unidroit considera que hay “excesiva onerosidad” (hardship) cuando el equilibrio del contrato es alterado de modo fundamental por el acontecimiento de ciertos eventos, bien porque el costo de la prestación a cargo de una de las partes se ha incrementado, o porque el valor de la prestación que una parte recibe ha disminuido, y: (a) dichos eventos acontecen o llegan a ser conocidos por la parte en desventaja después de la celebración del contrato; (b) los eventos no pudieron ser razonablemente tenidos en cuenta por la parte en desventaja en el momento de celebrarse el contrato; (c) los eventos escapan al control de la parte en desventaja; y (d) el riesgo de tales eventos no fue asumido por la parte en desventaja.

#### Efectos de la “excesiva onerosidad” (hardship)

---

Director del Institut de Droit Comparé de Paris, de la Université de Droit, d'Économie et de Sciences Sociales, Paris 2. Además de los nombrados que redactaron el trabajo, participaron del proyecto destacados juristas de las Universidades de

Gotemburgo, Estocolmo, Carlos III de Madrid, Singapur, Externado de Colombia, California, Berkeley; Londres, Milán, Cambridge, Sydney, Belgrado, Ginebra, Complutense de Madrid, Edimburgo, Utrech, Laval, Halle, Caracas, California, Los Ángeles; Oxford, Friburgo, San Pablo, Nápoles, Buenos Aires, Turín, Zurich, Edimburgo, Helsinki, Budapest, y miembros de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, Corte de Casación de Brasil, Ministerio Federal de Justicia de Alemania, etc

1. En caso de “excesiva onerosidad” (hardship), la parte en desventaja puede reclamar la renegociación del contrato. Tal reclamo deberá formularse sin demora injustificada, con indicación de los fundamentos en los que se basa.
2. El reclamo de renegociación no autoriza por sí mismo a la parte en desventaja para suspender el cumplimiento.
3. En caso de no llegarse a un acuerdo dentro de un tiempo prudencial, cualquiera de las partes puede acudir a un tribunal.
4. Si el tribunal determina que se presenta una situación de “excesiva onerosidad” (hardship), y siempre que lo considere razonable, podrá: (a) resolver el contrato en fecha y condiciones a ser fijadas; o (b) adaptar el contrato con miras a restablecer su equilibrio.

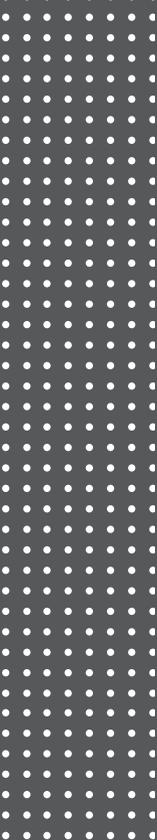
Todas estas cuestiones estrictamente jurídicas están alejadas de las consideraciones que se hacen respecto a las obligaciones internacionales suscritas por nuestro país, ya que pareciera que solo importa lo estrictamente económico y las posibilidades o no de afrontar su pago, o financiarlas en caso de no poder hacerlo

En lo que hace al contrato irrazonable, existe una coincidencia con los principios del derecho administrativo provenientes del derecho romano germánico, ya que se supone que en todo contrato de la administración pública siempre debe estar presente el principio cardinal de la razonabilidad, lo que nunca a ocurrido en las prestaciones que han sido materia del endeudamiento público, donde se han acordado préstamos que el acreedor sabía que eran imposibles de pagar, se establecieron cláusulas violatorias de los principios del derecho, se exculpa a los acreedores de acciones negligentes o de la mala conducta en los procesos posteriores a la instrumentación de los acuerdos.

También existe en el derecho anglosajón la protección contra cláusulas ilícitas o que atenten contra la moral y las buenas costumbres y no respeten la equidad de los contratos. Si de una promesa resultase una obligación contraria a la ley y a las buenas costumbres es obvio que tanto el derecho inglés como el norteamericano declaran que la promesa es nula. Los juristas admiten una acción de nulidad en contra de cualquier contrato cuya ejecución comprenda una infracción de la ley positiva o de la ley moral. Por tal razón se habla de un contrato nulo como contrario al orden público y bajo este aspecto se nulifican las promesas de no acudir a la justicia. Empero, hay que tener en cuenta que para eximirse de cumplir un contrato, es necesario que el contratante invoque y pruebe el error, violencia, abuso de autoridad o (breach of contract).

Sin perjuicio de cuestionar los contratos firmados durante la dictadura, todos los procesos de refinanciación, además de tener el vicio de origen, volvieron

a reproducir un sistema contractual que afectaba al país en su carácter de prestatario, y lo firmado durante el Plan Brady es un claro ejemplo de todas esas ilicitudes, aunque desde la perspectiva económica de los contratantes todo pareciera normal, porque resultaba ser la práctica habitual con las que se instrumentaron esas operaciones, donde no se discutían las imposiciones de los acreedores, como la única posibilidad de acceder a créditos y las refinanciaciones



# LAS INVESTIGACIONES DE LA JUSTICIA

11

LAS INVESTIGACIONES  
DE LA JUSTICIA  
FEDERAL

# TIGACIONES DE LA JUSTICIA LAS INV



# LAS INVESTIGACIONES DE LA JUSTICIA FEDERAL

Aunque la problemática de la deuda externa, siempre ha estado presente de una u otra manera en los análisis económicos, y ha tomado una enorme gravitación en los últimos años debido, al crecimiento de la misma, a la dificultad de pago de las obligaciones externas, y las dificultades generadas por su posible incumplimiento, su relación con el derecho siempre ha estado ausente, y son prácticamente desconocidos los aspectos que la vinculan al derecho penal, debido a los actos ilegales e ilícitos que se realizaran, durante la constitución de la misma. Esa invisibilización permitió que no se tomara debida conciencia, de la gravedad de un proceso que comenzara en el año 1976, y que se desarrollara a través de los distintos gobiernos, después de la instauración de la democracia en diciembre de 1983, y que las investigaciones que llevara a cabo la justicia en lo criminal y correccional federal permanecieran ignorada no sólo por los grandes medios, sino también en los ámbitos universitarios donde ha estado ausente su consideración, salvo alguna que otra excepción<sup>122</sup>

Entre los estudiosos del derecho penal, es prácticamente desconocida esa investigación, los actos ilegales e ilícitos que fueran comprobados, la sentencia dictada respecto a un tramo de la deuda, y el trabajo desarrollado por el Ministerio Público Fiscal, para poner en evidencia la enorme cantidad de operaciones ilícitas que se constituyeron a partir de la dictadura, y que a través de similares acciones siguieron adelante en el tiempo, sin que la justicia adoptara una decisión sobre los involucrados en los distintos procesos, limitándose a una recolección de pruebas, acumulando, documentos, testimonios, informes, auditorías que mostraban cómo se fue articulando un proceso de graves consecuencias para la estructura económica de la Nación.

Cuando se ponen en evidencia las morosidades de la justicia en la investigación de determinadas causas que involucran a funcionarios públicos, se hacen múltiples referencias a la comisión de posibles delitos de acción pública, pero la deuda siempre está ausente, siendo esta precisamente una de las investigaciones más importantes que están en la justicia federal por la magnitud de los créditos investigados, y por el desmesurado crecimiento de la misma, que nunca se detuvo, desde las primera operaciones que comenzaron en la primera mitad del año 1976. De allí que surge una relación inescindible entre ciertas formas de

---

<sup>122</sup> La Cátedra Libre de Deuda externa que se dicta hace más de 6 años en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, ha funcionado de manera intermitente, ya que muchas veces las autoridades de la Facultad han tratado de invisibilizar

las operaciones que se llevaron a cabo y la aplicación del derecho penal, como ha intentado hacerlo desde hace décadas el Ministerio Público Fiscal, sin que la justicia, haya adoptado procedimientos que permitieran juzgar a los responsables de diversas acciones, que ocasionaron graves perjuicios a la economía nacional. No me estoy refiriendo a cuestionar algunas decisiones económicas, que pueden no ser materia de judicialización alguna, sino a la realización de actos ilegales, la comisión de delitos de acción pública, las diversas acciones de encubrimiento, para que una investigación que comenzara hace 38 años, terminara en la nada, y se convirtiera nada más que en una acumulación de papeles sin destino.

En la primera investigación de la deuda que tuviera sentencia definitiva en el año 2001, se decretó el sobreseimiento por prescripción, debido a que los 18 años de trámite no daban lugar a resolverla de otra manera, aún cuando el tribunal fue el principal responsable, por su constante inacción. La causa que tramitó en la justicia en lo penal económico, que fuera remitida por incompetencia a la justicia federal, no tuvo mejor resultado, ya que el magistrado interviniente, no adoptó ni una sola medida para investigarla a pesar de las miles de infracciones a la ley penal cambiaría que fueran detectadas, y a la responsabilidad penal, que el juez en lo penal económico había detectado en el comportamiento de los directivos del Banco Central de la República Argentina. La tercera causa de la deuda, donde se investigan los distintos ilícitos relacionados con la estatización de la deuda privada, la deuda con el Club de París y los distintos procesos llevados a cabo a partir de 1984 sigue abierta, sin que se adoptara decisión alguna. A esta causa se añadió otra iniciada en el año 2006 para investigar hasta la última reestructuración de la deuda del 2005, que siguió el mismo camino después de años donde se discutió la competencia del tribunal que debía intervenir.

En estos procesos penales, donde se pusieron en evidencia distintas maniobras defraudatorias en perjuicio del patrimonio público, el procedimiento penal se constituyó en letra muerta. A pesar de enorme trabajo realizado por algunos peritos del Banco Central, de la existencia de numerosa documentación probatoria, los distintos titulares del Juzgado federal N°2 no consideraron que debían cumplir con los trámites fijados por el Código Procesal Penal, y fue así que las distintas causas, fuera de los documentos que se incorporan, permanecieron en una especie de limbo, cuyas consecuencias sería nuevamente la prescripción de los ilícitos investigados. En una de las apelaciones relacionadas con incidentes de las últimas causas, uno de los jueces de la Cámara en lo Criminal y Correccional Federal, consideró que no tenía ningún sentido seguir adelante con estas investigaciones, debido a que no se podía volver atrás en las operaciones de endeudamiento.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Voto del Dr. Eduardo Farah

Ninguno de los organismos de control que tuvieron debido conocimiento de los distintos procesos quisieron involucrarse en materia tan peligrosa. Ni la Sindicatura General de la Nación, ni la Auditoría General de la Nación, ni la Procuración General de la Nación, ni la Procuración del Tesoro, y vanos fueron los esfuerzos del titular de la Fiscalía Federal N° 6, Dr. Federico Delgado, que reiteradamente insistiera, para que se tomara la debida intervención en la causa. La Procuración del Tesoro, entendió que no le correspondía efectuar acciones de responsabilidad, ante un pedido del Ministerio Público Fiscal, y decidió que solo lo haría después de analizar las conclusiones a las que hubiera llegado la Comisión Bicameral de Investigación y Seguimiento de la Deuda Externa, creada en septiembre del año 2014, mediante la ley 26.984, que fuera disuelta en marzo de 2016 la Procuradora del Tesoro estimó más relevantes el trabajo de la Comisión y no las investigaciones llevadas a cabo por la justicia.<sup>124</sup>

Pareciera que todas las herramientas suministradas por el derecho penal, y las propias competencias que la Constitución le asigna al Poder Judicial de la Nación, hubieran resultado inútiles para llevar a cabo un proceso, donde además de verificar la existencia de los posibles delitos de acción pública y actos ilegales realizados por funcionarios públicos, se estableciera con claridad las responsabilidades emergentes de muchas decisiones, que llevaron a constituir una deuda externa pública, que comenzara a incrementarse desde marzo de 1976, hasta este año 2020. .

Es relevante hacer un resumen de lo que tratan los referidos expedientes, a los efectos de que se pueda observar la magnitud de los fraudes cometidos y cómo fue necesario quebrantar el orden jurídico para llevar a cabo las distintas operaciones de endeudamiento.

---

<sup>124</sup> En la nota enviada el 17 de noviembre de 2014 a la Comisión Bicameral por la Dra. Angelina Abbona, se hizo constar "Ahora bien, la Procuración del Tesoro de la Nación no ha intervenido en representación del Poder Ejecutivo Nacional, en carácter de parte, en la referida causa judicial, ni en ninguna otra vinculada con la estatización de la deuda externa privada entre 1981 y 1983... Ello en virtud de no haber recibido encomienda alguna en tal sentido, decisión esta derivada de las conclusiones a las que arribó el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N°2 de esta Capital en el pronunciamiento dictado el 13 de julio de 2000 en la causa 14.467, caratulada "Olmos Alejandro s/ denuncia" (Expte 7723/98) en la que el magistrado actuante concluyó dictando sobreseimiento en la causa; pero a la vez, dispuso la remisión de los antecedentes reunidos durante la investigación al H. Congreso de la Nación, instándolo a adoptar dentro de sus competencias constitucionales, las medidas que estime conducentes para a mejor solución de la deuda externa de la República. Esa cuestión ha sido finalmente abordada por el Poder Legislativo con la sanción de la Ley 26984, en la que se contempló la creación de la Comisión Bicameral que Ud. preside, a los fines de la investigación del origen y legitimidad de la deuda externa de la Nación. Resulta claro que las conclusiones a las que arribe esa Comisión constituirán el antecedente indispensable para la adopción de diversos cursos de acción futuros, en el ámbito jurisdiccional."

El día 4 de abril de 1982, Alejandro Olmos formuló una denuncia penal contra José Alfredo Martínez de Hoz, ante el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal No. 2, por los delitos previstos y penados por los arts. 173, inc. 7 y 248 del Código Penal. Esta causa lleva el N° 9147/98 ( Antes 14.467/82). Fundó esta denuncia en el hecho de que el plan económico concebido y ejecutado por el ministro de Economía de la Nación, en el período 1976-1981, se realizó con miras a producir un desmesurado e irregular endeudamiento externo; que el ingreso de divisas se produjo con el objeto de negociar con las tasas de interés, produciendo quiebras y cierres de empresas, y enormes dificultades en la capacidad exportadora, de producción y crecimiento del país.

A fs. 5.101 de la referida investigación, se acumuló, a esa causa, otra que lleva el No. 14.586, originada a raíz de un informe pericial suscrito por los peritos, Dres. Sabatino Forino y Alberto Tandurella, en el que se había determinado:

- a) Con fondos del Tesoro Nacional, se cancelaron obligaciones externas de varias empresas privadas en distintas monedas.
- b) Ni el Banco de la Nación Argentina ni el Banco Nacional de Desarrollo, como entidades financieras que tomaron a su cargo los aspectos operativos, iniciaron actuaciones para el recupero de las sumas pagadas por el Estado ni se acogieron al beneficio de la exclusión.
- c) La Dirección General de Asuntos Jurídicos no inició las acciones judiciales correspondientes para obtener el recupero de las sumas que afrontara el Estado, respecto a empresas como Acindar S. A., Autopistas Urbanas S. A., Covimet S. A., Parques Interama S. A., Aluar S. A., Papel Prensa S. A., Induclor S. A., entre otras.
- d) Existieron avales otorgados en contratos en los que se debían establecer garantías reales sin haberse efectuado los correspondientes estudios técnicos y financieros, y sin haberse extremado los debidos recaudos antes del otorgamiento del aval.

En esta causa —además de una importante cantidad de testimonios prestados por funcionarios públicos de la dictadura y la declaración indagatoria tomada a Martínez de Hoz, único procesado en ella—, se realizaron varias pericias donde se analizaron exhaustivamente las particularidades del endeudamiento.

Durante el curso de las investigaciones que se llevaron a cabo, se pudieron analizar las actas secretas del Banco Central durante la dictadura, que fueron reiteradamente negadas al Juzgado, hasta que la decisión de uno de los magistrados intervinientes permitió conocer muchas de las negociaciones externas instrumentadas y el papel de los participantes den las mismas. Las negativas reiteradas de la autoridad monetaria, cuyos letrados consideraron

que resultaba inadmisibles la pretensión de la justicia, siguieron paralyzando el proceso, hasta que el juez interviniente, Dr. José N. Dibur intimó a las autoridades a entregar tales documentos, bajo apercibimiento de proceder al allanamiento de la institución y el secuestro de las actas. A esos extremos se llegó en el ocultamiento de documentos que resultaban fundamentales para establecer las operatorias que habían sido de cuestionamiento.

El total de las actas secretas desclasificadas, pertenecían al período 1981/1983, con un total de 19 sesiones secretas del Directorio del Banco Central, junto con 3 anexos secretos de Actas de Directorio, incorporándose otra donde se disponía el relevamiento de la deuda externa, de acuerdo con lo solicitado en su oportunidad por el Juez Martín Anzoategui.

En 12 de las actas, se hizo constar la autorización de financiamiento de las exportaciones de material bélico otorgado a Fabricaciones Militares

A través del análisis hecho por los peritos surge, que en muchos casos las cifras que se daban a publicidad no mostraban la realidad del endeudamiento, debido a que no estaban incluidas deudas de reparticiones del Estado, entre ellas, las operaciones realizadas por las Fuerzas Armadas y la Secretaría de Inteligencia del Estado que eran de carácter reservado, y estaban excluidas del cómputo del Banco Central. De la lectura de las actas y lo informado por los peritos quedó en evidencia la autonomía con la que se manejaban las fuerzas militares, y el desconocimiento sobre los créditos recibidos para la compra de armamentos.

En algunos de los préstamos celebrados con varios consorcios de bancos, se convino que cualquier acción por incumplimiento del Banco Central, podría ser iniciada, no solo en los tribunales de Nueva York, de Londres, sino en los tribunales de cualquier ciudad donde los bancos prestatarios tuvieran oficinas, sometiéndose el Banco de manera irrevocable a cualquiera de esas jurisdicciones.

Además de todas las operaciones de endeudamiento efectuadas por el Banco Central con bancos europeos, japoneses y norteamericanos, también existieron operaciones, con dictaduras militares afines, ya que como señalan los auditores: *“Las relaciones internacionales de la dictadura argentina no se ciñen únicamente a la solicitud de créditos internacionales con los países del centro. Un cuadro de alianzas dentro del contexto latinoamericano de regímenes gubernamentales dictatoriales presenta registros de préstamos donde la Argentina colabora con los países vecinos que se encuentran también bajo regímenes de facto. Así no se trata solo de recibir, sino también de prestar e intercambiar, y de ese modo consolidar redes de colaboración y trabajo entre dictaduras que asolaron a las sociedades americanas. Algunas marcas*

*burocráticas asentadas en las Actas de Directorio confirman estas tácticas de acción que enhebran cuadros estratégicos de sostén mutuo bajo el paradigma de la doctrina de seguridad interior que Estados Unidos promoviera sin cesar durante todo el período de los años setenta”<sup>125</sup>*

En las distintas actas también se pusieron en evidencia las conexiones con las dictaduras latinoamericanas y autorizaciones a las exportaciones de material bélico a Bolivia, Perú, Honduras, Guatemala, El Salvador, Haití; Ecuador y Venezuela generando triangulaciones de crédito internacional, al tiempo que se promueven alianzas estratégicas en torno a ejes de comercialización y desarrollo económico para el país como afianzando relaciones políticas a nivel regional. Asimismo se hacían constar las diversas misiones de los funcionarios más importantes del Banco (Diz, Zimmermann, Dagnino Pastore y otros) a los efectos de conseguir una importante cantidad de créditos internacionales.

Todo el enorme cuerpo probatorio acumulado, fue materia del esfuerzo del Secretario del Tribunal, que insistía ante las oficinas públicas, ante los ministerios, ante la autoridad monetaria, a través de oficios, que no se contestaban y era necesario reiterar una y otra vez, para obtener la información que era requerida. Hubo años donde la inactividad procesal fue muy evidente, ya que las prioridades del Juzgado eran otras, y parecía que este proceso, era una cuestión menor, a la que no se le adjudicaba la importancia que era debida.

En el informe final suscripto por los Dres. Fernando M. Curat y Alfredo A. Peralta, del cuerpo de peritos contadores de la Justicia nacional, y los Dres. William Leslie Chapman, Alberto Tandurella y José A. Gomáriz, quedó definitivamente establecido que:

1. El acrecentamiento de la deuda externa del país, entre los años 1976 y 1982, fue excesivo y perjudicial. Carece de justificación económica, financiera y administrativa.
2. Existe responsabilidad del ministro Martínez de Hoz y de sus sucesores hasta el 31 de diciembre de 1982, por las operaciones que determinaron el endeudamiento público y por haber promovido el endeudamiento del sector privado. Fueron partícipes de esa responsabilidad, el ex presidente del Banco Central Dr. Adolfo Diz y sus sucesores.
3. Las consecuencias actuales y futuras del crecimiento de la deuda externa

---

<sup>125</sup> Causa 9147, Juzg. Criminal y Correccional Federal N° 2

del país son extremadamente perniciosas, los servicios de la deuda no podrán pagarse y las responsabilidades, aunque puedan hacerse ahora efectivas, han dañado el prestigio del país, su vida política, institucional, el orden jurídico, el sistema y la estructura económica, la paz social y la tradición histórica de la República. La transgresión al artículo 67 incisos 3 y 6 de la Constitución Nacional importa suma gravedad.

4. Pueden considerarse probadas, en cuanto dependen de los resultados del examen pericial, las denuncias que obran en la causa, en relación con lo que ha sido objeto de estudio.

Finalmente, después de dieciocho años de morosos trámites y la incorporación de miles de documentos, el juez Jorge Ballesterio, titular del Juzgado Criminal y Correccional Federal No. 2, dictó un pronunciamiento poniendo fin a la causa, en el que sostuvo, en su parte final, lo siguiente:

*“Ha quedado evidenciado en el trasuntar de la causa la manifiesta arbitrariedad con la que se conducían los máximos responsables políticos y económicos de la Nación en aquellos períodos analizados. Así también se comportaron directivos y gerentes de determinadas empresas y organismos públicos y privados; no se tuvo reparos en incumplir la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina; se facilitó y promulgó la modificación de instrumentos legales a fin de prorrogar a favor de jueces extranjeros la jurisdicción de los tribunales nacionales; inexistentes resultaban los registros contables de la deuda externa; las empresas públicas, con el objeto de sostener una política económica, eran obligadas a endeudarse para obtener divisas que quedaban en el Banco Central, para luego ser volcadas al mercado de cambios; se ha advertido también la falta de control sobre la deuda contraída con avales del Estado.*

*Todo ello se advirtió en no menos de cuatrocientas setenta y siete oportunidades, número mínimo de hechos que surge de sumar cuatrocientos veintitrés préstamos externos concertados por YPF, treinta y cuatro operaciones concertadas en forma irregular al inicio de la gestión y veinte operaciones avaladas por el Tesoro Nacional que no fueron satisfechas a su vencimiento.*

*A ellos deben agregarse los préstamos tomados a través del resto de las empresas del Estado y sus organismos, así como el endeudamiento del sector privado que se hizo público a través del régimen de seguro de cambio.*

*Empresas de significativa importancia y bancos privados endeudados con el exterior, socializando costos, comprometieron todavía más los fondos públicos con el servicio de la deuda externa a través de la instrumentación del régimen de seguro de cambio. La existencia de un vínculo explícito entre la deuda externa, la entrada de capital*

*externo de corto plazo y altas tasas de interés en el mercado interno y el sacrificio correspondiente al presupuesto nacional desde el año 1976 no podían pasar desapercibidos a las autoridades del Fondo Monetario Internacional que supervisaban las negociaciones económicas.*

*Así pues, deseo recalcar la importancia que pudieran llegar tener cada una de las actuaciones que se sustancian en el desarrollo de este sumario, las que sin lugar a dudas, resultarán piedra fundamental del análisis que se efectúe para verificar la legitimidad de cada uno de los créditos que originaron la deuda externa argentina.*

*Es por estas razones que remitiré copia de la presente resolución al Honorable Congreso de la Nación, para que a través de las comisiones respectivas, adopte las medidas que estime conducentes para la mejor solución en la negociación de la deuda externa de la Nación que, reitero, ha resultado groseramente incrementada a partir del año 1976 mediante la instrumentación de una política económica vulgar y agravante que puso de rodillas al país a través de los diversos métodos utilizados, que ya fueran explicados a lo largo de esta resolución, y que tendían entre otras cosas, a beneficiar y sostener empresas y negocios privados —nacionales y extranjeros— en desmedro de sociedades y empresas del Estado que, a través de una política dirigida, se fueron empobreciendo día a día, todo lo cual, inclusive se vio reflejado en los valores obtenidos al momento de iniciarse la privatización de las mismas.*

*En efecto, debe recordarse que el país fue puesto desde el año 1976 bajo la voluntad de acreedores externos y en aquellas negociaciones participaron activamente funcionarios del Fondo Monetario Internacional”.*<sup>126</sup>

Aunque los términos transcritos son más que elocuentes, creo oportuno hacer algunas referencias a cómo se llevó adelante el proceso y las razones de su conclusión final.

En primer lugar, es necesario decir que, de acuerdo con las constancias de la causa, la sentencia debió haber tenido conclusiones más severas dada la magnitud de las pruebas acumuladas. Sin embargo, las indudables presiones a que están sometidos los magistrados federales y cierto culto reverencial por el poder político obraron como factor limitante en el desarrollo de sus consideraciones y, sobre todo, en su resultado final, que no es, en definitiva, más que un pronunciamiento superficial y de compromiso, no obstante la clara definición explícita en éste de algunos aspectos que tuvo la economía implementada por la dictadura militar.

---

<sup>126</sup> La sentencia completa puede leerse en *Cuadernos de Historia Viva, Serie 2, La Historia del Tiempo Presente*, Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, otoño de 2001, págs. 9-145

Era obvio que, ante el cúmulo de ilícitos demostrados, algo “debía” decirse, ya que no se podían negar las evidencias. El juez Ballestero optó por no arriesgarse más allá de lo que era prudente y propuso una suerte de híbrido que indica cómo fue la instrumentación de la deuda, generalizando conductas de personas que no nombra, sin señalar responsables concretos y manifestando una serie de vaguedades impropias de una decisión judicial. Así y todo, con las limitaciones apuntadas, es un antecedente importante más por lo que sugiere que por lo que resuelve.

Una sentencia es la resolución final de un litigio, la expresión de razonabilidad derivada de un análisis de hechos controvertidos, el reconocimiento del derecho de un litigante, o la conclusión de la investigación de una denuncia. En este caso, la llamada “sentencia” dictada por el juez Ballestero es una simple recopilación de antecedentes, documentos, pericias, testimonios de funcionarios y la declaración indagatoria de Martínez de Hoz, quien, si bien fue procesado, luego fue sobreseído por prescripción de la acción penal. Si se hace un exhaustivo examen de esta sentencia, podrá comprobarse que no existe un análisis, ni siquiera superficial sobre los hechos denunciados, las pruebas aportadas y las minuciosas puntualizaciones efectuadas por los peritos. Los ilícitos denunciados por los contadores oficiales no fueron investigados nunca y, en realidad, tampoco se tomó en cuenta la gravedad de la denuncia presentada en el Tribunal.

Cuando se dio intervención a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, ésta tampoco hizo nada, con excepción del trabajo efectuado por el fiscal Dr. Ricardo Molinas, que fue interrumpido cuando se lo removió del cargo.

Aun cuando las conductas investigadas, tipifican la comisión de diversos delitos de acción pública, el juez Ballestero se limitó a enunciarlos, sin abrir juicio en ningún momento sobre la naturaleza de éstos, hasta su decisión final. No se tuvo en cuenta la intervención de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas en el análisis de los diversos ilícitos, ni muchas de las consideraciones preliminares que hiciera sobre la materia investigada.

Pero existe un hecho singularmente grave respecto a la decisión que adoptó el Juez Ballestero y que pone en evidencia, las precariedades del fallo, que no es el ejemplo de lo que debe ser una decisión judicial sujeta a las constancias de la causa, sino una resolución de compromiso, para terminar con un proceso sin que tuviera ningún resultado concreto. La sentencia no fue una decisión derivada del derecho vigente, ajustada a las constancias de la causa, lo que resulta fácil de comprobar, sino la expresión acumulativa de datos, sin ninguna consideración

de los mismos por parte del magistrado. Las pericias efectuadas, pusieron en evidencia la ilegalidad de una multitud de operaciones, todo lo cual fue receptado por el fallo, aun cuando se trató de manera sutil de disimular la contundencia de lo que surgía de esas pericias, hablando solamente de “irregularidades” “de modificaciones legales para beneficiar a los acreedores”

En lo que hace a la estricta aplicación del derecho, tampoco procedió Ballestero como correspondía, ya que para el derecho civil y el derecho administrativo los actos irregulares e ilícitos son nulos de nulidad absoluta, debiendo haber procedido conforme a la normativa, cosa que no hizo, dejando de lado que el artículo 1047 del Código Civil establecía que: *“La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparece manifiesta en el acto”,* lo que también está indicado en el artículo 14 de la ley 19.549 que dispone que el acto administrativo es nulo de nulidad absoluta e insanable cuando *“la voluntad de la administración resultare excluida por error esencial, dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos, o por simulación absoluta; o por falsos los hechos o el derecho invocado; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado”.* No terminaron ahí los “olvidos” del juez, ya que el artículo 17 de la Ley citada establece que *“el acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad”,* y el Código Civil en el artículo 502 de su anterior redacción mostraba que: *“la obligación fundada en una causa ilícita es de ningún efecto”,* como aquellos viciados de fraude y simulación.

Las disposiciones legales que cito fueron pasadas por alto por Ballestero, como si hubiera querido eludir sus responsabilidades, mostrando además que a su juicio la causa no era algo que había estado dentro de sus prioridades. Sus propias palabras, en un conocido film documental sobre la deuda, son reveladoras de su particular criterio para juzgar las conductas lesivas al Estado. Al ser entrevistado manifestó que nunca le pareció importante la causa y que sólo en el último tiempo se había dedicado a examinarla<sup>127</sup>.

El análisis riguroso de la llamada sentencia, pone en evidencia la falta de un análisis ponderado de la prueba, de las conclusiones periciales, y donde tampoco se hace ninguna referencia explícita a la cantidad de declaraciones de funcionarios públicos, y a lo que contienen. Se transcriben parcialmente muchas de ellas, terminando ahí toda la consideración que le merece al Tribunal, aún cuando de las mismas surgen muchos elementos de juicio que deberían haber sido examinados como corresponde, y no citarlos como al pasar, relacionándolas con otros elementos obrantes en la causa.

Este extraño juicio que duró 18 años y llegó a una conclusión superficial y de compromiso pudo terminarse debido al esfuerzo del secretario adjunto del Tribunal, que en soledad y sin contar con auxilio alguno del personal de Juzgado, mantuvo vivo el proceso, realizando esfuerzos para que se arribara a una solución. Su meritorio trabajo para acumular pruebas y distintos elementos de juicio nunca fue acompañado por decisiones concretas del magistrado actuante, que con notoria displicencia consideró siempre que el tema no era significativo, aunque si lo fueron otras cuestiones menores que resolvió durante su paso por el Juzgado Federal N° 2.

El pronunciamiento del juez Ballesterero fue largamente discutido y es citado en publicaciones del mundo entero, pero todos aquellos que se refieren a él mencionan que se trata de un pronunciamiento acotado a la época de la dictadura y que la causa no ha tenido efectividad en cuanto a lo que decidió. Lo que generalmente se ignora es que, si bien la investigación se limitó al período 1976-1982, se tramitó una nueva causa, que se refiere al período 1983-2000 y que es consecuencia natural del anterior proceso. Además en el año 2006, junto con Daniel Marcos un antiguo colaborador de mi padre en las investigaciones presentamos una denuncia para que se continuará con la investigación desde el año 2000 hasta el canje del año 2005

La causa iniciada en 1993 originalmente tramitó ante el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 8, y luego por razones prácticas y de economía procesal pasó al Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 2, donde se tramitaba el juicio de la deuda. A esa nueva causa se le anexó otra, tramitada en el año 1991 ante el Juzgado en lo Penal Económico a cargo del Dr. Miguel García Reynoso, donde se investigaban infracciones a la ley penal cambiaria; este juez se excusó de seguir interviniendo por entender que había conexidad con la que se llevaba adelante en la justicia federal.

La fiscal interviniente emitió su dictamen el 21 de julio de 1991, en el que sostuvo que "atento a las manifestaciones de los gerentes del Banco Central, es obvio que la materia investigada es una defraudación al Fisco. El Banco Central señala nada más que la existencia de treinta y nueve sumarios, lo que no es proporcional con los miles de implicados que aparecen en las investigaciones realizadas. Ello demuestra que el Banco no ha arbitrado los medios para controlar las divisas".

En agosto del mismo año el Dr. García Reynoso se declaró incompetente y en su resolución manifestó: *"A través de la investigación de personal especializado de la Dirección Nacional de Aduanas y del Banco de la Nación Argentina, se detectaron cientos de casos de violaciones a las normas del artículo 1 del régimen penal*

*cambiario, cuya investigación y juzgamiento corresponde al Banco Central que no la ejecutó. Con respecto a la deuda externa, se ha comprobado que un volumen del relevamiento que se expuso no tiene un correlato con los indicadores que expresan un aumento de la actividad económica, por una inversión productiva en esas condiciones. Para decirlo de otra manera, el dinero que se prestó al país no se ve en la calle. El problema para obtener datos confiables sobre el ingreso de divisas y la posterior fuga de capitales, consiste en que en nuestro país fueron desmontados paulatinamente todos los organismos destinados al control de este tipo de movimientos, y es así que la autoridad monetaria llegó a ignorar el volumen de las divisas que se encontraban pendientes de ingreso".* **El juez concluyó afirmando que "se habría cometido el delito previsto por el artículo 148 del Código Penal" y considerado que el directorio del Banco Central era penalmente responsable de la violación a las normas del Código citado.**

## **LA DEUDA PRIVADA ESTATIZADA**

Al expediente donde se investigaba la deuda desde la dictadura hasta el año 1992, se sumaron algunos antecedentes relacionados con la investigación de la deuda privada, que constituía en diciembre de 1984, casi el 40% de la deuda externa pública.

Como existían sospechas sobre la constitución de la deuda privada al asumir Alfonsín el gobierno planteó que solo se pagaría la deuda legítima, estableciéndose la verdadera naturaleza de cada obligación. Consecuente con este propósito, el Congreso de la Nación dictó la ley 23062, estableciendo que *"En defensa del orden Constitucional republicano basado en el principio de la soberanía popular, se establece que carecen de validez jurídica las normas y los actos administrativos, emanados de las autoridades de facto surgidas por un acto de rebelión, y los procesos judiciales y sus sentencias, que tengan por objeto el juzgamiento o la imposición de sanciones a los integrantes de los poderes constitucionales, aun cuando quieran fundarse en pretendidos poderes revolucionarios. Mediante esta ley se ejerce en la instancia legislativa un acto de contralor constitucional respecto de normas y actos de la especie señalada en el párrafo anterior, del poder de facto, que pueden y deben ser revisados por los poderes de "jure" y que alcanza inclusive a la declaración de invalidez constitucional actual de las actas institucionales dictadas por el gobierno anterior.* carecían de validez jurídica las normas y los actos administrativos emanados de las autoridades de facto, surgidas de un acto de rebelión" **A su vez se rechazó la gestión financiera del gobierno militar, mediante la ley 23.854, en cuyo artículo 1 se determinó: "recházanse las cuentas de inversión presentadas por el Poder Ejecutivo Nacional correspondiente a los ejercicios de los años 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982 y 1983".**

Estas normas estuvieron inspiradas ciertamente en la ley 224 del 29 de septiembre de 1859 que establecía que “la Confederación Argentina desde la instalación de un gobierno constitucional, no reconoce derecho a indemnizaciones en favor de nacionales o extranjeros sino por perjuicios causados por las autoridades legítimas del país”; y en la ley 73 del 6 de noviembre de 1863 que indicaba que la autoridad nacional “liquidará la deuda legítimamente contraída por el gobierno de la Confederación Argentina (...) No se comprenderán en la liquidación (...) los daños y perjuicios causados por autoridad no constituida legítimamente y aún estándolo si provienen de actos ilícitos” y “aquellos en cuyo contrato hubo dolo, causa, torpe, lesión enorme y otro vicio cualquiera”.

A pesar del dictado de las leyes citadas, que permitían desconocer la deudas de la dictadura cívico- militar, se decidió llevar a cabo una investigación, que omitiendo todo lo referido a la constitución de la deuda pública, se limitara exclusivamente a la verificación de la deuda privada. A tal efecto, el 5 de julio de 1984, el directorio del Banco Central, presidido por el Dr. Enrique García Vázquez, dictó la circular N° 340, mediante la cual se dispuso la conformación de un cuerpo de investigadores, que tendría a su cargo el análisis de las declaraciones de deuda en moneda extranjera al 31 de octubre de 1983 efectuada por los deudores privados.<sup>128</sup>

La división de la deuda en legítima e ilegítima debía basarse en algunos de los siguientes parámetros:

- a) Cuando el acreedor del exterior, no confirme o niegue la existencia de una deuda ante el pedido de conformación de saldos efectuados por el Banco Central.
- b) Cuando aparezca confusión en la calidad de deudor y acreedor, parcial o total, directa o indirectamente en una misma persona, a través de indicios graves, precisos y concordantes o cualquier otro medio de prueba (autopréstamos)
- c) Cuando la operación se realizase fuera de las prácticas de mercado generalmente aceptadas.

---

<sup>128</sup> El equipo denominado “Cuerpo de Investigación”, conformado por el Banco Central el 5 de julio de 1984 tuvo como objetivo analizar las declaraciones de deuda en moneda extranjera al 31 de octubre de 1983 efectuada por los deudores del sector privado para distinguir la deuda legítima de la ilegítima, de acuerdo a parámetros establecidos en la Circular 340. Estuvo formado por muchos funcionarios. Nestor Omar Milano, Ricardo Carlos Ferioli, Juan Horacio Watson, Raúl Vilanova, Lidia Amodeo, Alberto Sadi, Raúl Calahorra, Inés Rosolini, Carlos Arnais, Teresa Mazei, Francisco Mazur, Rosa Basile, Omar Raúl Verdi, Miguel Ruiz y Ormaechea, Ricardo Lujambio, Ricardo Venancio López, Milagros Villabrille, Alicia Carmen Galófaro, Julio Enrique Ghigliazza, Nora Penedo y Liliana Romagnolo, gran parte de los cuales declaró en el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 2

d) En todas aquellas situaciones en que la operación a juicio del Banco Central y como resultado de la investigación, no se encuentre suficientemente acreditada. La deuda a verificar alcanzaba en 1983 a la suma de 17.000 millones de dólares, dividida en varios segmentos. El primero de ellos estaba conformado por las 19 empresas más endeudadas, por un importe de 6417 millones de dólares, alcanzando el 37% del total de la deuda, y comprendía obligaciones superiores a los u\$s 96 millones. El segundo, comprendía 495 empresas cuyo endeudamiento se encontraba entre los 4 y 96 millones, por un importe total de 7556 millones de dólares y el tercero comprendía a 8.048 deudores, con cifras superiores a los 17.000 dólares e inferiores a los 4 millones, los que totalizaban 3233 millones de dólares. Las obligaciones estaban divididas en

- a) Deuda comercial
- b) Deuda financiera
- c) Otras

El cuerpo de inspectores contratados por el Banco Central, además de trabajar en soledad, no tuvo más infraestructura que su propio esfuerzo personal, careciendo totalmente de una apoyatura funcional que se imponía dada la magnitud de la tarea a desarrollar. En ningún momento contaron con espacios propios para organizar la enorme tarea a llevar a cabo, llegando al extremo de reunirse en bares a la mañana para coordinar las empresas que serían visitadas, a fin de no superponer el trabajo, además de intercambiar ideas sobre la mejor forma de llevar adelante la tarea que se les había encomendado. Es importante remarcar esto, debido a que las autoridades del Banco Central, aparte de la emisión de la circular 340 y la contratación de los inspectores externos, no incentivaron en modo alguno el trabajo significativo que debía llevarse a cabo, aunque tales inconvenientes no resultaron ningún obstáculo para que la investigación arrojara conclusiones sorprendentes que pueden resumirse así:

- a) anomalías en las concertaciones de seguros de cambio
- b) autopréstamos (ejemplos: Fiat, Suchard, Renault Argentina, Selva Oil, etc.
- c) Endeudamientos producidos por proyectos de inversión que no se efectuaron (Ej. Cementos N.O.A.)
- d) Aportes de capital disfrazados como préstamos financieros
- e) Sobrefacturación y abultamiento de la deuda (ej. Parques Interama, Cogasco)

Los inspectores debieron enfrentar una tarea harto compleja, teniendo serios obstáculos con los directivos de las empresas investigadas, con sus abogados

y sus contadores, quienes trataron sistemáticamente de entorpecer el trabajo, para evitar que se pusieran en descubierto las maniobras defraudatorias que les habían permitido transferir deudas ficticias al Estado.

Uno de los aportes más significativos a la nueva causa, fueron las declaraciones de muchos de los inspectores del Banco Central, que mostraron aspectos significativos del endeudamiento privado, y presentaron copias de muchos de los informes que efectuaran desde su designación en el año 1984. Aunque algunos de ellos, “no recordaban demasiado”, y otros se limitaron a una exposición formal sobre casos en los que actuaron, hubo también aportes valiosos que mostraron como se había llevado a cabo la investigación. Indicaron la precariedad de los instrumentos con los que contaban al extremo, que al no tener un lugar físico en el Banco Central, se reunían informalmente en distintos bares y confiterías, para organizar el trabajo diario, decidiendo en cada caso a que empresa iban a requerir información para realizar el trabajo que les fuera encomendado. Presentaron evidencias sobre la deuda privada, mostrando, todas las dificultades a las que tuvieron que sobreponerse por parte de las autoridades del banco, muchas de las cuales, trataron de obstruir la investigación, hasta desarticularla definitivamente. Dado el cariz que fue tomando la investigación, que puso en claro las maniobras defraudatorias que se realizaron, los inspectores tuvieron fuertes discrepancias con los funcionarios que tenían a su cargo la decisión final sobre los resultados de la tarea desarrollada, que no participaban de los mismos criterios respecto de la ilicitud de gran parte de la deuda. A éstos no les interesaba en modo alguno llegar a la verdad de los hechos, sino encubrir a través de su poder de decisión todas las maniobras que se iban detectando, llevando a una vía muerta los resultados de las comprobaciones efectuadas. Todo ello culminó con la renuncia del ministro de Economía Bernardo Grinspun y su sustitución por Juan V. Sourrouille, y la del Presidente del Banco Central García Vázquez, que fue sustituido por José Luis Machinea. A partir de ese año 1985, cambió la política económica y no se quiso seguir adelante con la investigación

Los resultados obtenidos por ese equipo de trabajo no resultaron del todo suficientes para torcer los criterios adoptados por la Gerencia de Estudios y Estadísticas del Sector Externo. Precisamente, ese sector del BCRA tuvo como objetivo establecer la legitimidad o no de las deudas presuntamente contraídas. De manera sorprendente dejaron de lado, en gran parte, las conclusiones a las que arribaron aquellos especialistas de desconocer una gran parte del endeudamiento privado, y esas obligaciones pasaron a engrosar considerablemente la deuda de la administración central.

Para evitar que se pusiera en descubierto la forma utilizada para la creación de esas deudas ficticias utilizando la cobertura del Estado en especulaciones de

diversa factura, las autoridades del Banco Central emitieron el 4 de diciembre de 1986 el llamado informe 480/161, firmado por varios funcionarios<sup>129</sup>, elevado a la Gerencia de Estudios y Estadísticas del Sector Externo. Mediante ese documentó se modificó sustancialmente la resolución 340, dejando reducida la investigación a verificar solamente la entrada de divisas al país, obviando las disposiciones del régimen penal cambiario, con lo que se consagró la legitimidad de la fuga de divisas, y se desarticuló la investigación.

En ese informe se cuestionaron las interpretaciones de los expertos del cuerpo de inspectores y se sostuvo *“que todo préstamo entre una empresa de capital extranjero y la sociedad del exterior que directa o indirectamente la controla o entre una firma argentina y su filial en el exterior debe considerarse como celebrado entre partes independientes”*<sup>130</sup>. Además de ello se relativizó el hecho de que existiera confusión entre deudor y acreedor, y se consideró como algo normal, que las empresas solicitaran préstamos que estaban garantizados con depósitos que tenían en el mismo banco, lo que era una ficción para disimular la existencia de auto préstamos.

Este documento, verdadera muestra de la consagración de la impunidad en el manejo de las obligaciones con el exterior, donde se comprometieron fondos públicos, continuó perfeccionándose a través de otros instrumentos administrativos para cerrar definitivamente la investigación sobre la ilegitimidad de la deuda privada.

Elevado ese informe a la Asesoría Legal del Banco, esta se expidió remitiéndose a dictámenes anteriores. Uno de ellos elevado el 21 de enero de 1986 al Subgerente Gral. Dr. Federico Gabriel Polack establecía que *“Desde el punto de vista jurídico, el tema de la confusión puede verse desde dos ópticas: una de tipo formal y la otra con apoyo en la teoría de los conjuntos económicos”* agregando *“si se diese prioridad a la interpretación basada en la teoría del conjunto económico habría fundamento para sostener la confusión”*

---

<sup>129</sup> Esa resolución fue firmada el 4/12/1986 por Carlos Melconian -Jefe del Departamento de Deuda Externa-, Nora Penedo -2da Jefa de Departamento-; Julio González -Jefe de Departamento-; y Juan Carlos Gómez -Subgerente Departamental

<sup>130</sup> Ese cuestionamiento impugnaba la llamada “teoría de los conjuntos económicos” sustentada por el entonces Juez Nacional de Primera Instancia en lo Comercial Dr. Salvador María Lozada, en su fallo donde decretó la quiebra del frigorífico Swift, y la hizo extensiva a la sociedad controlante, Deltec International. Debe recordarse que la referida sentencia, fue confirmada por la Excm. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial respecto a la quiebra de la empresa Swift, revocándose la extensión a Deltec. Ante el Recurso Extraordinario que se interpuso ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el más alto Tribunal, revocó el fallo de la Cámara en cuanto había revocado la extensión de la quiebra, y confirmó la decisión del juez Lozada en su totalidad.

El Dr. Polack, en su informe de elevación al directorio se refirió despectivamente a lo que llamó los “*slogans jurisprudenciales*”<sup>131</sup> que hablan del conjunto económico, y sostuvo -cuando no- de las necesidades de inversión de capitales, debido a lo cual no podía admitirse tal criterio” Corrida vista al Síndico del Banco, Dr. Cataldo, este sostuvo terminantemente que” debe decidirse que existe confusión deudor acreedor si los medios de prueba así lo acreditan” pero después también relativizó este concepto. ¿Cómo terminó ese trámite destinado a liquidar una investigación fundamental? Se lo hizo utilizando el eufemismo “complementar” los puntos 1b y 1c de la resolución 340, se la reinterpreto, liquidando de un plumazo su efectividad a través de una nueva resolución firmada por Daniel Marx y Roberto Eilbaum, quedando registrada como resolución 298 de junio de 1988 del Directorio del Banco Central. A partir de esta última norma, los inspectores ya nada pudieron hacer.

El resultado final de la investigación interrumpida puede resumirse así:

1.- Sobre el primer segmento de 6417 millones de dólares, solo se investigó algo menos de la mitad: 3035 millones.

2.- Sobre el segundo que comprendía deudas por 7556 millones de dólares, solo se investigaron obligaciones por 2045 millones

3.- Sobre el tercero que comprendía deudas por 3233 millones, solo se investigaron 400 millones

Los auditores determinaron, que sobre la base de las irregularidades y anomalías detectadas, además de las flagrantes ilegalidades había que dar de baja de los registros de la deuda pública a las siguientes empresas: Cargill S.A., Papel de Tucumán S.A, Cia de Perforaciones Río Colorado S.A, Textil Castelar S.A, Suchard Argentina S.A. Isin S.A (grupo Fiat),Petrosur S.A, Renault S.A., Fiat Concord S.A, Cogasco S.A, Aluar S.A Sudamtex Sudamericana S.A. Ford Motors S.A, Uvexport S.A, Boveri S.A.,Merck S.A., Saab Scania, Alba S.A., Selva OPil, Cementos NOA, Petrolera Pérez Companc, IBM Argentina, FATE, Pirelli, Coca-Cola Argentina, Kodak, Loma Negra S.A. Grafa, Kaiser Aluminio S.A., Minetti S.A., Alpargas S.A., Ventura S.A., Astra S.A., IMPA S.A., Papel de Tucumán S.A., Kicsa Aluminio S.A, Sideco Americana S.A., Bidas Austral S.A., Astilleros Alianza S.A. Grupo Gotelli (Banco de Italia y Rio de la Plata) ESSO S.A.P.A, La Fenic Florinda S.A., Galli Nhos, Blair Kerlitzka, Eucaliptus S.A. Merck Sharp & Dohme, Panificación Argentina S.A., Celulosa Jujuy, Ducilo

<sup>131</sup> En ese dictamen hubo una notoria modificación de los anteriores criterios sustentados por el Dr. Polack, ya que en 1972 acompañó con su firma y su actividad judicial, a uno de los más impetuosos impugnadores del frigorífico Swift, el Dr. Carlos Alconada Aramburú, que luego sería ministro de justicia de Alfonsín. Cuando el Dr. Salvador Lozada decretó la quiebra del frigorífico y la hizo extensiva a la sociedad controlante Deltac International Swift, el Dr. Polack estuvo muy exultante por la decisión judicial y fue el primero en saludar al Juez Lozada (Testimonio del ex magistrado al autor)

La deuda de Parques Interama S.A no se pudo investigar debido a que no se pudo localizar ni la documentación ni los responsables de esa firma.<sup>132</sup>

No se conoce dónde fue a parar esta investigación, ya que, en los archivos del Banco Central, no hay constancia alguna de su existencia \*\* y tampoco el Banco informó al Juzgado federal interviniente en la investigación, sobre dónde podrían haberse archivado los informes. Se pudo acceder a parte de ella, por algunos breves testimonios del cuerpo de auditores muchos de los cuales “no se acordaban” “no sabían”. Solo los Dres. Miliano, Galófaro, Gighliazza y Ruiz Ormaechea, prestaron amplias declaraciones en la causa de la deuda sobre lo que se les preguntara, y los tres primeros, acompañaron documentación relevante sobre las auditorías que habían realizado. Como siempre ocurre cuando existen poderosos intereses, la documentación desaparece, se oculta o se destruye, y así es posible que los que usufructuaban de los dineros públicos difícilmente puedan ser identificados, y continúen operando como si nada hubiera pasado.

La mención a la deuda privada no es ociosa, ya que esta deuda, a través de sucesivas transformaciones, es parte de la deuda que se ha pagado o refinanciado durante décadas, teniendo una indudable relación causal con la deuda contraída durante la dictadura. No es deuda utilizada por el Estado para beneficio de sus ciudadanos, sino que fue contraída de manera ficticia por un conjunto de empresarios nacionales y extranjeros, con el único propósito de beneficiarse contando con las decisiones del gobierno de la dictadura, que, a través de resoluciones de la autoridad monetaria, les permitió utilizar un mecanismo para enriquecerse ilícitamente.

Si, como lo he planteado anteriormente, el concepto de deuda odiosa tiene que ver con aquella que no se contrae en beneficio del pueblo sino para desconocer sus legítimos intereses, resulta indudable que *la deuda argentina es odiosa por su propia naturaleza*, y se puede observar cómo se han transgredido los principios legales en su constitución, habiendo sido instrumentada en su origen para llevar adelante una política que destruyera hasta las mismas bases de la estructura económica del Estado.

---

<sup>132</sup> Las investigaciones sobre todas las maniobras llevadas a cabo por Parques Interama S.A, están minuciosamente descriptas, en la extensa sentencia dictada el 20 de octubre del año 2015, por la Jueza a cargo del Juzgado en lo Contencioso Administrativo Tributario N° 1, Dra. Elena Amanda Liberatori, quien gentilmente me hiciera llegar una copia de la misma

<sup>133</sup> El Dr. Alejandro Vanoli que fuera presidente del Banco Central, ignoraba su existencia en la declaración que prestó ante la Comisión Bicameral de la Deuda en el año 2015

Si como la definieron los tratadistas que cité, la “deuda odiosa” es aquella que se constituye y no se emplea en beneficio del pueblo de una nación y de los intereses del Estado, no cabe duda de que la deuda de la dictadura militar es una deuda de régimen y, en consecuencia, entra dentro de esta calificación. Por otra parte, la deuda actual es, en su mayor parte, refinanciación de aquélla, por lo que le cabe la misma caracterización. A los efectos de demostrar que no se trata de un simple artificio jurídico para demorar el pago de obligaciones que es necesario cumplir, existen causas penales, nutridas de abundante documentación, que lo prueban de manera inequívoca.

## **LOS AVALES DEL ESTADO**

Un aspecto de la deuda privada, que no se menciona generalmente, es el referido a los avales entregados por el Estado, desde 1976, hasta el fin de la dictadura cívico-militar, que permitieron también el crecimiento de muchas empresas a expensas del Tesoro Nacional, sin que nunca devolvieran las sumas que debieron pagarse ante el incumplimiento de las obligaciones que se habían contraído.

Del total de avales entregados, solo el 2% correspondió a los años 1984-1988, y en este último año el presidente Alfonsín en el mensaje del proyecto de presupuesto propuso en el artículo 42 la prohibición de volver a otorgar avales por parte del gobierno nacional, diciendo “ *A partir de la vigencia de la presente Ley, el Tesoro Nacional no otorgará nuevos avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza que sean, y cualquiera sea el tipo de obligación que se pretenda garantizar, a favor de personas públicas, estatales o no estatales, o privadas cualquiera sea la norma que permita dicho otorgamiento o el organismo facultado para realizarlo, salvo cuando la NACIÓN ARGENTINA, hubiera comprometido o deba comprometer formalmente el otorgamiento de tales garantías en razón de las características y condiciones especiales de la operación concertada o a concertar*”. Tal decisión fue adoptada debido a los reiterados incumplimientos por parte de las empresas de las obligaciones avaladas por el Estado.

La mayor parte de estos avales fueron otorgados por el Tesoro Nacional al sector privado entre 1976 y 1983 por 6.815 millones de dólares, y en el período 1984-1988 por 146 millones. El régimen legal que permitía tales garantías tuvo su origen en leyes de promoción industrial, entre las que se destacan las del sector petrolero y siderúrgico, elaborándose un conjunto de subsidios, desgravaciones y diferimientos impositivos para financiar el aporte de capital privado y garantizar a los bancos internacionales, la deuda por el financiamiento externo que otorgaban

a las empresas privadas mediante la figura del aval. Dado que la titularidad estaba en la cabeza del sector privado, se logró ocultar el gasto público recién advertido cuando hubo que abonar los avales por falta de pago del sector privado. En el caso de Autopistas Urbanas Sociedad Anónima, por caso el mecanismo permitió eludir la restricción presupuestaria de la ciudad, transfiriendo el cargo de los servicios no pagados por el sector privado a la órbita del gobierno nacional.

Como debiera ser usual para otorgar los avales se tendría que haber realizado estudios técnicos, económicos y financieros para establecer la solvencia patrimonial de las empresas a avalar, como así también de las necesidades reales de los préstamos que iban ser avalados, pero nada de eso se hizo, poniendo en evidencia una arbitrariedad manifiesta en la disposición de los fondos del Estado. Después de las pericias efectuadas y las advertencias de los auditores, las conclusiones no fueron tenidas en cuenta, y el Estado nunca recuperó las sumas que debió afrontar con motivo de los seguros otorgados, ni hubo instrucciones por parte de las autoridades económicas para que se recuperaran las sumas que se habían pagado. Los peritos que intervinieron en la causa que fuera sentenciada en el año 2001, comprobaron que ni el Banco de la Nación ni el Banco Nacional de Desarrollo como entidades que tomaron a su cargo los aspectos operativos, iniciaron actuaciones para recuperar las sumas pagadas por el Estado Tampoco se habían iniciado actuaciones judiciales para el recupero de las sumas a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía

El excesivo endeudamiento privado avalado por los bancos oficiales (Banco de la Ciudad de Buenos Aires y Banco Nacional de Desarrollo, les generó problemas al quedar en infracción al régimen de relaciones técnicas del Banco Central, debido a lo cual tuvieron que gestionar un tratamiento de excepción ante el Banco Central, firmada su aprobación por su vicepresidente Cristian Zimmermann. El Banco Central invocó razones de urgencia (art. 11 de su carta orgánica) pero la justicia nunca pudo conocer tales razones y porqué no las consideró el Directorio de banco.

A su vez la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas emitió un dictamen donde concluyó que los avales otorgados a las empresas privadas fueron otorgados en forma indiscriminada desde 1976, sobre la base de decisiones políticas y administrativas. Que a partir de 1982, se transformaron las operaciones del sector privado en deuda pública, pero sin tener en cuenta los requisitos mínimos para otorgarlos, y en muchos casos no se exigieron las contragarantías necesarias e indispensables para su cumplimiento, ni registrarse los destinos para los que fueron empleados los fondos.

Esta operatoria de los avales caídos, muestra una vez más como fue la conducta

habitual de una gran cantidad de empresas de primer nivel, que trasladaron sus costos operativos a toda la comunidad, beneficiándose de los dineros públicos, sin que se les ocurriera en algún momento cumplir con las obligaciones que se habían pactado, y la responsabilidad de los funcionarios actuantes que no cumplieron con los presupuestos básicos del procedimiento administrativo.

A partir del año 2001, tomó nuevo impulso el proceso con el agregado de documentos que se pudieron obtener y copias de documentos oficiales que se pudieron localizar y estaban relacionados no sólo con el endeudamiento de las empresas privadas, sino también con la instrumentación del plan financiero, que reestructuró la deuda en 1992. El Juzgado Federal se limitó a seguir agregando documentos, sin tomar ninguna resolución, habiendo solicitado en el año 2006 a la Sindicatura General de la Nación, que efectuara una pericia sobre las pruebas existentes. Esta institución se negó a intervenir por no tenerlo entre sus planes. Es decir que la continuidad del nuevo proceso siguió teniendo las mismas características del anterior: mera acumulación de papeles y testimonios que fueron ofrecidos en esa etapa instructora, sin que en ningún caso se citara a los funcionarios que habían intervenido en los procesos de endeudamiento de la década del 90.

## **RESULTADO DE LAS INVESTIGACIONES PENALES**

En el año 2006, se inició una nueva causa, a los fines de que se investigaran las operaciones externas, hasta el último canje del 2005. Después de diversas incompetencias, el expediente fue remitido al juzgado federal N° 2, donde tramitaron las causas anteriores, continuándose con el agregado de documentos, el aporte de auditores del Banco Central de la República Argentina, siendo inútil las reiteradas presentaciones del Ministerio Público Fiscal, para terminar con la investigación, identificando responsabilidades y resolver en una investigación que en conjunto lleva exactamente 38 años, y que invariablemente se terminará con el dictado de un nuevo auto de prescripción

De los documentos e informes existentes en las tres causas que siguieron a la iniciada en 1982 surge:

1.- La existencia de más de 21.000 sumarios por infracción a la ley penal cambiaria, que involucraron a una enorme cantidad de empresas, bancos privados y particulares, que nunca fueron imputados.

2.- El Banco Central no cumplió con las obligaciones que la ley le asigna y archivó los pocos sumarios existentes sin realizar ninguna

investigación, ni efectuar ninguna denuncia a la justicia.

3.- En cuanto a la infracción a la ley penal cambiaria siempre hubo una actitud permisiva por parte de las autoridades, debido quizás a la importancia económica de las empresas y particulares involucrados. En sumarios efectuados durante la gestión de Alfonsín, fueron responsables directos del archivo de los sumarios el ministro de Economía, Juan V. Sourrouille, y el secretario de Hacienda, Mario Brodherson, quienes con su firma el 29 de agosto de 1985 propiciaron dejar sin efecto: “toda acción penal cambiaria por infracciones cometidas en relación con los conceptos que se normalicen, que hubiesen constituido en la disposición o utilización indebida de divisas obtenidas en el mercado de cambios o en la omisión de operaciones, así como en las transferencias de divisas al exterior realizadas sin intervención de entidad autorizada al efecto”. Por medio de esta resolución, se premiaba a lo que ellos mismos calificaban como un “incremento desmesurado de la actividad especulativa, fuga de capitales al exterior y desarrollo de una economía subterránea de gran magnitud dedicada a la especulación financiera en desmedro de la inversión productiva”.

4.- Que todos los créditos solicitados por el gobierno argentino al FMI, al Banco Mundial y a bancos privados del exterior durante los años 1980-90, fueron solicitados al solo efecto de refinanciar la deuda de la dictadura..

5.- El Plan Financiero argentino del año 1992, por el cual se instrumentó la conversión de la deuda en bonos, fue confeccionado por uno de nuestros acreedores, J. P. Morgan, y no por el Ministerio de Economía, a cargo en ese entonces de Domingo Cavallo. A tal efecto se firmaron una serie de instrumentos, para acordar las operaciones.

6.- Como consecuencia del Plan Financiero de 1992 deuda pública de la Nación y la deuda privada fueron administradas durante algunos años por un Comité de bancos extranjeros liderados por el Citibank e integrado por el Bank of America, The Bank of Tokyo, The Chase Manhattan Bank, Chemical Banking Corporation, Credit Lyonnais, Credit Suisse, Dresdner Bank, Lloyds Bank, Marine Midland Bank, Morgan Guaranty Trust, The Royal Bank of Canada, The Sanwa Bank, los cuales establecieron los importes exactos de la deuda privada y la forma en que ésta sería pagada, todo ello con la anuencia del FMI, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

7.- A los efectos indicados en los puntos 5 y 6 se firmaron contratos específicos, cuyo costo se mantuvo siempre en secreto, no conociéndose las cifras de honorarios que se pagaron.<sup>134</sup>

8.- Para efectuar los trabajos de consultoría para la conciliación de las deudas, se contrató a una firma extranjera: Price Waterhouse, en desmedro de los organismos del Estado.

9.- La investigación sobre la deuda privada llevada cabo por los auditores del Banco Central, a instancias del ministro Grinspun en 1984, y que efectivizara el presidente del Banco Central, Enrique García Vázquez, fue dejada sin efecto por las autoridades designadas partir de 1985: José Luis Machinea y Daniel Marx. Tal como surge de los papeles obrantes en el Juzgado Federal N° 2 gran parte de las deudas estatizadas, fueron operaciones ficticias, realizadas de acuerdo con los bancos acreedores.

10.- Se acreditaron pérdidas del Banco Central, que alcanzaron más de 100.000 millones de dólares entre los años 1985 y 1995 tal como lo determinó la Comisión Investigadora dispuesta por Decreto 1901/90, sin que tampoco, la justicia hubiera decidido tomar la debida intervención<sup>135</sup>.

11.- En lo que hace al dictamen respecto al Plan Financiero 1992 (Plan Brady), el Procurador del Tesoro de la Nación se limitó a firmar un dictamen, que fue impuesto por los abogados de los bancos acreedores a través de una minuta que se hizo llegar al Ministerio de Economía, traducida en la institución y enviada a la Procuración a los efectos de la firma en cuestión. Este gravísimo hecho constitutivo de falsedad ideológica y de incumplimiento de los deberes de funcionario público, tampoco fue materia de decisión alguna de la justicia federal que ni siquiera citó al referido funcionario.<sup>136</sup>

Como señaló oportunamente la Fiscalía Federal, en uno de los tantos dictámenes obrantes en la causa “ *El Estado no podía sin más asumir una deuda que no le correspondía y no hacer ninguna auditoría al respecto, aunque como vamos a ver más adelante, si bien ese “control” se encaminó de manera clara en sus primeros momentos, luego todo pareció ser una puesta en escena para que el sector privado*

---

<sup>134</sup> A los efectos de verificar lo que se había pactado, pedí informes al Ministerio de Economía, sin respuesta y entrevisté al Dr. Claudio Dal Din, quien me informó que cuando se efectuó el traspaso del Sector Externo del Banco Central al Ministerio den Economía, hubo como “una zona gris” y es difícil saber dónde fueron esos documentos. Eso recuerda la falta de documentación existente sobre la deuda pública y privada en el Banco Central, lo que le fue reiteradamente informado a la justicia federal ante los reiterados pedidos que se le hicieron.

<sup>135</sup>El Juzgado Federal N° 2, envió distintos oficios para obtener los resultados de la investigación, sin que se encontraran los resultados de la misma, hasta que finalmente después de una exhaustiva búsqueda se la encontró

<sup>136</sup> La Procuración del Tesoro, la falsedad ideológica y las acciones reparatorias. Revista de Derecho Penal Económico, T° II, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, diciembre 2020

*resulte beneficiado por este régimen de cambio impulsado por los funcionarios públicos que representan la voluntad del Estado en cada uno de los actos normativos que señalamos".<sup>137</sup>*

De lo expuesto en las páginas anteriores, se puede concluir que la ilicitud de la deuda está materialmente probada en sede penal, sin perjuicio de que aquellos contratos legítimos, donde estén documentadas operaciones genuinas, deban ser respetados; lo que podría establecerse mediante el trabajo de una auditoría que pueda determinarlo.

---

<sup>137</sup> Nota enviada el 26 de febrero de 2018 por el Fiscal Federico Delgado al Procurador General de la Nación

LA ILEGALIDAD DE LA DEUDA Y EL QUEBRANTAMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO

12

LA ILEGALIDAD DE LA DEUDA Y EL QUEBRANTAMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO



# LA ILEGALIDAD DE LA DEUDA Y EL QUEBRANTAMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO

Uno de los elementos fundamentales que posibilitó la reiterada consumación del fraude del endeudamiento ha sido el permanente quebrantamiento del orden jurídico, desconociéndose no sólo cuestiones elementales que hacen al ordenamiento legal, sino violentándose también, sin hesitación, los preceptos constitucionales, mientras se ejercía una suerte de interpretación sofisticada de algunas normas para adecuarlas al propósito de dotar al Poder Ejecutivo de facultades poco menos que absolutas, que lo autorizaban a hacer lo que le viniera en gana con los acreedores, llegándose a recurrir a ciertos pseudo doctrinarios que justificaron, de todas las maneras posibles, esa violación de las normas fundamentales establecidas por la Constitución.

Desde hace décadas, fue costumbre inveterada del Poder Ejecutivo manejar a su antojo las cuentas públicas y todo lo relacionado con el sector externo, limitándose a informar en unas breves líneas al Congreso Nacional sobre las medidas adoptadas. La década del 90 es el mayor exponente de esa abierta violación al texto constitucional. La disciplina partidaria de los sectores mayoritarios fue la llave para que nunca se cuestionaran las cuentas presentadas en los distintos presupuestos y las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo a renegociar la deuda. La irresponsabilidad de los supuestos representantes del pueblo se hizo más evidente que nunca en esa infausta época.

Para manejar sin tropiezos la deuda externa y acordar con los acreedores, siempre se recurrió a la utilización de decretos, en los cuales se consignaba, como muletilla, que las facultades por medio de las cuales se procedía a cualquier negociación provenían de la ley complementaria permanente del presupuesto (la Nº 11.762), del artículo 48 de la ley 16.432, a lo que se agregó posteriormente otra norma como la “ley de Ministerios”, en cuyo artículo 20, inciso 5 se facultó al ministro de Economía “para entender en la conducción de la Tesorería, en el régimen de pagos y en la deuda pública”. El inciso 13 lo facultó para “entender en la autorización de operaciones de crédito interno y externo del sector público nacional, incluyendo los organismos descentralizados y empresas del sector público, de los empréstitos públicos por cuenta del Gobierno de la Nación y de otras obligaciones con garantías especiales o sin ellas”. El inciso 25 dispone que “podrá entender en las negociaciones internacionales de naturaleza económica,

monetaria comercial y financiera” y finalmente el inciso 26 le permite “entender en las relaciones con los organismos económicos, monetarios, comerciales y financieros internacionales”.

También para justificar la supuesta legalidad de las obligaciones externas, se consideró que al consignarse en las sucesivas leyes de presupuesto, dictadas a partir de 1984, los montos en concepto de intereses que se pagaban con habitualidad, ello significaba sin más la aprobación legislativa respecto de lo actuado por el Ministerio de Economía en las sucesivas administraciones.

El manejo del endeudamiento por parte del Poder Ejecutivo debió haber sido algo excepcional, y quizás ante una grave emergencia podría hasta encontrarle alguna justificación, sin perjuicio de que todos esos actos fueran posteriormente revisados y aprobados por el Congreso. En las condiciones normales de la vida democrática no existe justificación alguna para que esa situación se haya hecho una costumbre que observaron todos los gobiernos constitucionales desde 1984, sin que jamás los legisladores —que tanto hablan y nada de importancia hacen— hubieran efectuado algún planteo que pusiera en evidencia la inconstitucionalidad de tales procedimientos.

Esta costumbre a la que me refiero —por medio de la cual se altera el funcionamiento de la división de los poderes del Estado al invadir el Ejecutivo potestades privativas del Congreso de la Nación— ha pretendido ser justificada por la mayor parte de la dirigencia política, para quienes existe un sistema jurídico que no ve inconveniente alguno en que se le otorguen al Poder Ejecutivo facultades que la Constitución jamás le asignó.

Es cierto que, a los efectos de manejar a su arbitrio todo aquello que estuviera relacionado con el endeudamiento, el Ministerio de Economía ha justificado su intervención mediante esa delegación de facultades que le efectuó el Congreso, a través del dictado de algunas normas, especialmente de la ley 24.156; pero la doctrina es unánime al considerar que tal delegación de facultades carece de todo sustento y es manifiestamente inconstitucional.

Todas las refinanciaciones y reestructuraciones de la deuda externa, como así también las emisiones de bonos por parte de la autoridad económica, no se realizaron sobre la base de lo establecido por una ley específica, sino a través de normas generales en las que no existió una determinación precisa sobre montos, plazos y demás condiciones a las que se obligaría el Estado. La autorización conferida por el artículo 65 de la ley 24.156 es también de carácter general, en cuanto se trata de un mandato intemporal e indeterminado para refinanciar la

deuda, lo que no se admite ni aun en las legislaciones que contemplan en ciertos casos una delegación de facultades, como en las de Estados Unidos. Por otra parte, si no se considerara la manifiesta inconstitucionalidad de artículos como el citado, en la referida ley se establece que, a los efectos de tales negociaciones, deberá requerirse la opinión del Banco Central para que informe sobre el impacto de éstas en la balanza de pagos, y siempre y cuando se mejoraran las condiciones de la deuda, no pudiéndose emitir deuda para cubrir gastos operativos, como ocurrió en la mayoría de los casos.

Empero, existe un punto que es necesario explicitar, ya que cuando se habla de esa delegación de facultades se alega que en el actual texto constitucional existe una excepción, y es la posibilidad de realizar algunos actos de administración. Creo que en modo alguno la solución del problema de la deuda esté incluida en ninguna facultad administrativa o reglamentaria, sino que, por el carácter que ella tiene de afectar el crédito público de la Nación, no puede ser objeto de una concesión de poderes que la ley fundamental no contempla.

El Congreso Nacional —tal como lo dispone el artículo 75, inciso 7 de la Constitución— es el único que está facultado para “arreglar” la deuda, y este término es particularmente restrictivo en cuanto a la acepción con la que debe ser considerado. No se trata en la especie de legislar sobre la deuda, sino de resolver todo lo atinente a ésta. La terminología del texto es muy precisa, y en la ley 73 del año 1863 se encuentra confirmada en cuanto a su sentido y en la intención que tuvieron los constituyentes al dictarla. Por medio de esa norma se estableció que el Crédito Público estaría manejado por senadores y diputados, quienes, como integrantes del Poder Legislativo, eran los encargados natos de todo lo que estuviera relacionado con afectar el crédito de la Nación. En el articulado de la ley no existe ninguna referencia a la participación del Poder Ejecutivo en esto y sólo queda reservado a la autoridad de los legisladores en la conducción del organismo.

Erróneamente —y de acuerdo con la torcida hermenéutica que necesita dar algún aspecto de juridicidad al manejo de la deuda, que desde hace largo tiempo efectúa el Ministerio de Economía—, se ha interpretado que el hecho de que el Congreso de la Nación aprobara, a través de las distintas leyes de presupuesto, las partidas para el pago de los servicios a los acreedores externos, significaba convalidar lo decidido por el Poder Ejecutivo, y que ésa era una forma de ejercer el control sobre todo lo atinente a ella. Entiendo que ese criterio carece de todo sustento normativo, ya que la Constitución diferencia con nitidez las facultades de aprobar las cuentas de inversión y tratar el presupuesto, de las facultades para arreglar la deuda pública, que son dos cuestiones sustancialmente distintas

y pertenecen a competencias diferentes. De allí que los constituyentes, cuando sancionaron la norma del artículo 67 en sus incisos 3 y 6 —incorporado al nuevo texto constitucional mediante el artículo 75 en sus incisos 4 y 7—, se ocuparon de no confundir tales actos, estableciendo sus respectivos campos de acción.

Hay autores que hablan de que existirían funciones compartidas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pero incluso ellos consideran que siempre está presente la decisión final del Congreso y del control que éste debe ejercer sobre las negociaciones como así también en su ratificación. Pero ocurre que —tal como se puede comprobar— si se verifican las leyes de presupuesto, en éstas sólo hay asignaciones para el pago de los servicios de la deuda, y en los mensajes de elevación del Poder Ejecutivo al Congreso sólo se da una escueta información en apenas unas pocas líneas, que están invariable y únicamente relacionadas con cuestiones numéricas de la deuda, sin hacerse mención alguna a los aspectos contractuales de su instrumentación. En muchos de los acuerdos que he investigado es evidente que se han pactado cláusulas lesivas al interés y la dignidad de la Nación, no teniendo el Congreso la menor idea de su contenido, y se nos hace forzoso concluir que tampoco se ha ejercido, en ningún caso, el “debido control” que debiera haberse ejercido.

Existe otro elemento de relevancia, por medio del cual no es posible soslayar la competencia legislativa de la que venimos hablando; me refiero a la singular dimensión de la deuda, que afecta toda la estructura económica del país. No se trata, en este caso, de la emisión de un acotado empréstito o de la reestructuración de obligaciones con alguna significación, sino de arreglar el principal problema que hoy presenta el país y que tiene consecuencias muy graves para la totalidad de su pueblo, ya que se debe disponer de una ingente masa de recursos para cumplir con el tributo que la deuda ha generado. Las sumas que se pagan son la contracara de un país empobrecido, que destina gran parte de la riqueza que genera para alimentar la voracidad de los especuladores financieros, quienes, mediante el engranaje del endeudamiento, han perfeccionado un sistema del que no se podrá salir si se continúan aceptando las exigencias que son la consecuencia lógica y perversa de éste.

Si se verifican escrupulosamente todos los presupuestos de la administración nacional desde 1978, se podrá ver que la asignación de recursos para el pago de las obligaciones externas ha ido creciendo cada vez más, y que por medio de la realización de pagos imposibles, el superávit primario fue convertido en déficit presupuestario que debió ser financiado con nueva deuda, configurándose un círculo del que no se ha podido salir. Esa conceptualización del fenómeno del endeudamiento, problema verdaderamente estructural de la economía, no

permite sostener con seriedad que se trate de una cuestión de carácter meramente administrativo o reglamentario y que en razón de ella el Poder Ejecutivo tenga facultades para ejercer la responsabilidad de su negociación.

No es el caso de cuestionar políticas económicas que pueden estar equivocadas o no en cuanto a sus resultados, porque ello significaba hacer un análisis valorativo de dichas políticas, lo que siempre es materia opinable de acuerdo con el punto de vista que se tenga. Aparte de cualquier subjetivismo que se pueda utilizar, las cifras concretas de la deuda —suministradas por los organismos oficiales— demuestran de manera incontrovertible que todos los canjes y refinanciaciones no hicieron más que continuar incrementando sus montos. Es decir, que esa indebida apropiación de las facultades congresionales para resolver el problema no se tradujo nunca en una mejora de la situación del sector externo, sino que precisamente tuvo el efecto contrario. Y lo más grave es que mediante las refinanciaciones efectuadas se dio apariencia de legalidad a un conjunto de hechos delictivos, que son materia de actual investigación por parte del Poder Judicial.

Los criterios que justifican la delegación legislativa son particularmente graves, ya que el problema de la deuda ha alcanzado proporciones de tal magnitud, que no se la puede considerar como algo habitual dentro del desenvolvimiento normal del Estado, y es precisamente por eso que la comentada delegación, además de su falta de respaldo normativo, convierte al Congreso en un espectador pasivo de todas las determinaciones que adopte el poder administrador. Y esto es tan así, que los únicos informes que reciben los senadores y diputados son los que puede obtener cualquier ciudadano mediante la lectura de los distintos medios de información, si exceptuamos aquellos datos generales sobre la deuda que se consignan en las leyes de presupuesto, donde se efectúan ciertos enunciados sobre el modo en que se han de llevar adelante las negociaciones y los montos de deuda que se piensan renegociar. Durante la gestión de Menem, la voluminosa reestructuración de la deuda convertida en bonos Brady, el plan financiero y los contratos ilegales que se firmaron, fueron resumidos en apenas treinta líneas de texto que se enviaron al Parlamento para la debida información de los legisladores. Desde luego, en ese escueto informe no se hacía la menor referencia a cómo se había negociado el canje, sino que se mencionan solamente las condiciones de la nueva emisión de títulos y de aquella deuda que se iba a reestructurar.

Todas las negociaciones que tienen que ver con el sector externo permanecen invariablemente en el más impenetrable de los secretos, hasta que luego de establecer acuerdos y firmar contratos, se conocen los hechos consumados y la imposibilidad de su reversión.

Tenemos así que las normas anticonstitucionales se multiplicaron, convirtiendo al Congreso de la Nación en un espectador pasivo de las decisiones del Poder Ejecutivo, que ha ejercido sin limitación alguna las facultades que aquel le delegó. Salvador María Lozada estudió tales características mediante un exhaustivo análisis, debido a lo cual me parece sobreabundante volver sobre lo mismo.

Quedan perfectamente demostradas las dos vertientes ya señaladas: actos fraudulentos probados y quebrantamiento del orden jurídico respecto a la ilicitud e ilegitimidad de la deuda externa. Primero fue un gobierno constitucional el que autorizó, en 1973, la prórroga de competencias que estaban vedadas por la ley procesal y la tradición jurídica de la Argentina; luego fue la dictadura militar, que con un claro desprecio por las normas constitucionales modificó competencias, declinó inmunidades y se sometió a las exigencias de los acreedores. Finalmente, cuando vino la democracia, todo siguió funcionando de la misma manera, y se convalidaron y renegociaron todas las operaciones, sin que hubiera la menor inquietud por revisarlas y cuestionarlas, aceptando esa gravosa carga, que hoy condiciona los destinos de la Nación. No quedan dudas de que, salvo ocasionales diferencias en el modo de negociar, hubo un continuidad operativa en todas las operaciones de endeudamiento y en ningún caso se cuestionó su carácter ilegítimo.

LA DEUDA EX  
TERNA COMO  
DELITO LA D  
13 E EXT  
RNA COMO D  
ELITO LA DE  
UDA COMO D

LA DEUDA EXTERNA  
COMO DELITO  
CONTINUADO:  
INTRODUCCIÓN  
A UNA TEORÍA



# LA DEUDA EXTERNA COMO DELITO CONTINUADO: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA

Como hace tiempo me vengo ocupando de los aspectos jurídicos de la deuda externa argentina, con motivo de tomar intervención en una causa por defraudación al Estado iniciada en 1993, e iniciado otra acción legal similar en diciembre de 2006, resultaba importante ver no solo la aplicación de normas civiles sino todo aquello relacionado con la legislación penal debido a los ilícitos que surgían de los diversos procesos de endeudamiento. Como el Juez Ballestero en su momento, había considerado la prescripción de la acción penal respecto a los delitos investigados, intenté ver de qué manera existía la posibilidad de impedir que se operara la prescripción, para evitar que los responsables de las distintas acciones quedarán impunes como había ocurrido con otras investigaciones que pusieron en evidencia la comisión de distintos delitos de acción pública<sup>138</sup>. Fue así que estudiando la doctrina penal y su aplicación a determinados casos donde se trataba el tema de la imprescriptibilidad, ahondé en algunos aspectos que podían resultar aplicables al desarrollo de la deuda argentina. La lectura de la causa sentenciada por Ballestero y las investigaciones que vengo realizando desde el año 2001 en torno al endeudamiento externo argentino, originaron varias reflexiones relacionadas con la posible imprescriptibilidad de los hechos ilícitos denunciados, lo que me llevó a profundizar en algunos aspectos del derecho penal que pudieran resultar de aplicación a la deuda por su particular configuración, y la manera en que se fue renegociando y reestructurando la misma, hasta el día de hoy. Sería muy extenso mencionar los aportes doctrinarios existentes, pero en la bibliografía que cito se puede profundizar más en los aportes de varios autores que he consultado. Son bien conocidas las sentencias que consagraron la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad configurándose una doctrina destinada a evitar la impunidad de los responsables de diversas acciones delictivas<sup>139</sup>. Análogamente, en diversas sentencias de nuestros tribunales, se

---

<sup>138</sup> Es conocido lo ocurrido con la investigación de la prórroga de las concesiones de la CADE, las investigaciones del Grupo Bemberg, la investigación del comercio de carnes en 1935, Los fraudes del frigorífico Swift y su sociedad controlante Deltec International, la deuda privada de la dictadura, entre otras investigaciones que terminaron en la nada

<sup>139</sup> 13 Informe "Joinet" de las Naciones Unidas (U.N. E/CN. 4/Sub 2/1997/20 Rev. 1), Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Argentina. 3/11/2000 CCPR/70/ARG) CIDH. Caso Barrios Altos, sentencia del 14 de marzo de 2001, párrafo 41, Asamblea de las Naciones Unidas, Resolución 2391 (XXIII) del 26 de noviembre de 1968; Art. 29 del Estatuto de la Corte Penal Internacional. 14 CN.Correccional Federal, "Riveros Santiago Omar, 7/8/2003, CN Correccional Federal, Sala 2, causa N° 17.592, "Gómez Francisco s/prisión preventiva 3/5/2001, y Corte Suprema de Justicia de la Nación, S 1767, XXXVIII, "Simón Julio H y otros s/Recurso de hecho", entre otros. 54 REBELA, v. 1, n. 1, jun. 2011."15.

sostuvo que el delito de sustracción de menores es imprescriptible por tratarse de un delito permanente, que permanece en el tiempo, hasta la recuperación definitiva de la identidad del menor.

Si bien los delitos de lesa humanidad, tienen características distintas a los delitos relacionados con el endeudamiento externo de los diferentes países, existen una serie de características singulares en el caso argentino, que permiten estudiar la posible imprescriptibilidad de tales delitos, por tratarse de aquellos que la doctrina penal llama delitos continuados. El caso argentino es una clara evidencia de ello, aun cuando en algunos otros casos que he analizado someramente, como la deuda de Brasil y la de Ecuador, en la que estoy actualmente trabajando, se pueden observar situaciones parecidas. En lo relacionado con la deuda externa de la Argentina, la caracterización que planteo es que puede tratarse de un delito continuado, y en consecuencia imprescriptible en cuanto a su tratamiento y punibilidad. Ello surge con toda evidencia del modo como se consumó el endeudamiento, a través de las operaciones fraudulentas realizadas y la consumación de diversas acciones delictivas, que fueran materia de la causa judicial, en cuyas conclusiones he citado.

Cuando hablo de ilicitud, no estoy usando un criterio subjetivo de análisis del problema de la deuda o una simple consideración de naturaleza política, sino que tengo la convicción de la existencia de un fraude cuantioso, que fue puesto en evidencia en esa causa penal y en otras que se encuentran actualmente en trámite. Téngase en cuenta que para dictar la sentencia, el Tribunal consideró no sólo los testimonios prestados en sede judicial por el Ex Ministro de Economía, Dr. Martínez de Hoz y una importante cantidad de funcionarios de primer nivel de la administración del Estado, sino las pericias contables llevadas a cabo por auditores integrantes del cuerpo de peritos contadores de la justicia nacional, y otros tres destacados profesionales propuestos por la Academia Nacional de Ciencias Económicas y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Los distintos ilícitos económicos cometidos durante la dictadura se continuaron en el tiempo mediante las sucesivas renegociaciones de la deuda que se hicieron con posterioridad a 1983, y a través de otros mecanismos empleados que se pusieron en funcionamiento para llegar a la suma que resulta exigible por parte de los acreedores, a pesar de haberse pagado cifras que exceden a la que hoy actualmente se le reclama al país.

Es necesario enfatizar que la renegociación permanente de un hecho probadamente delictuoso, no hace desaparecer en ningún caso en vicio de origen o la ilicitud del acto, sino que por el contrario lo continúa, ya que la operatoria desarrollada con posterioridad a la dictadura por las autoridades económicas

desde 1983 hasta la fecha –salvo algunos cambios circunstanciales– conservó la misma metodología. Se encuentra probado en la causa penal que las distintas operaciones crediticias realizadas durante la dictadura militar, no fueron acciones regulares que efectúa el estado y son constituyentes del crédito público, sino que constituyeron procedimientos deliberados para el sostenimiento de la dictadura y para favorecer al sector financiero que fue donde se concentran las mayor parte de las operaciones, ya que los recursos que fueran prestados se utilizaron no para generar emprendimientos productivos o favorecer el crecimiento de la economía, sino para consolidar al régimen. Un ejemplo es que se gastaron casi 9.000 millones de dólares en compra de armamentos ante la posibilidad de una guerra con Chile, y el programa nuclear bajo control militar acumuló deudas por 6.000 millones de dólares. Se solicitaron préstamos a bancos extranjeros para fortalecer las reservas, y el dinero, se dejaba en los bancos prestamistas que pagaban una tasa de interés por dejar esos capitales inmovilizados. Entre lo que se cobraba por los créditos, y lo que recibía, por dejar el dinero en el mismo banco el Estado perdía constantemente intereses.<sup>140</sup>

Hablar de la continuidad del delito no es una expresión caprichosa o malintencionada para imputar la realización de acciones inexistentes, sino mostrar cómo la deuda ilícita siguió incrementándose a través de los mismos mecanismos operativos –canjes, refinanciaciones, reestructuraciones–, por lo cual no resulta difícil su tipificación penal, al poder considerarse que en ningún momento hubo un cambio de modalidad, sino que ese ilícito originario tuvo una similar continuidad, no obstante haberse consumado siguió en lo que podría definirse como un estado de consumación permanente.

La deuda de la dictadura al no reconocer causa lícita, no puede generar derecho alguno, ni tampoco ser objeto de novaciones a través de distintas renegociaciones, ya que nadie puede transmitir un derecho mejor y más extenso que el que poseía; por lo tanto, se puede decir, que jurídicamente en su mayor parte se trata de una deuda inexistente por ilicitud de objeto. Si bien el Código Civil argentino antes de

---

<sup>140</sup> Un ejemplo de las acciones realizadas y sus consecuencias es el endeudamiento de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, a través de más de cuatrocientos préstamos ilegales que llevaron su pasivo de 363 millones de dólares en el año 1976, a 6.100 millones de dólares a diciembre de 1983. El caso de ésta empresa resulta paradigmático de cómo operó el “sistema”. Después de ser endeudada en dólares que no recibió, pues YPF firmaba las obligaciones, pero los dólares eran desviados al Tesoro Nacional, se dispuso su privatización en el año 1992, entregándose todos los yacimientos de petróleo que poseía a Repsol S.A. (empresa española). Ese acto, junto con los decretos que desregularon el sector de hidrocarburos determinó para el país la pérdida de una renta petrolera superior a los 14.000 millones de dólares. Cabe señalar que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tuvieron decisiva gravitación en la venta de la petrolera, habiendo apoyado el programa económico instaurado en 1992, ante el compromiso del gobierno de venderla junto con la totalidad de las empresas del Estado.

su modificación en su artículo 801 establece que la novación es la transformación de una obligación en otra, la primera obligación –es decir, la obligación de novar– debe existir, esto es, tener objeto en los términos de los artículos 723 y 953 del mismo Código. De manera tal que siendo ilícito el objeto de la primera obligación, no puede haber novación (art. 802). Es más, los pagos que se han efectuado de las obligaciones originadas en los contratos nulos debieran ser repetidos por no tener causa justa (art. 792). En el nuevo Código Civil y Comercial, existen normas similares, así el artículo 279 establece que “ *El objeto del acto jurídico no debe ser un hecho imposible o prohibido por la ley, contrario a la moral, a las buenas costumbres, al orden público o lesivo de los derechos ajenos o de la dignidad humana. Tampoco puede ser un bien que por un motivo especial se haya prohibido que lo sea*”. El artículo 386 establece que “ Son de nulidad absoluta los actos que contravienen el orden público, la moral o las buenas costumbres. Son de nulidad relativa los actos a los cuales la ley impone esta sanción sólo en protección del interés de ciertas personas”. Como regla general, nadie puede transmitir a otro un derecho mejor o más extenso que el que tiene, sin perjuicio de las excepciones legalmente dispuestas, y el artículo 938 determina que solo hay novación si la obligación anterior si la obligación anterior no está afectada de nulidad absoluta como sería en el caso de las obligaciones que el juez ha considerado ilegales

Está muy claro que en la mayor parte de los análisis que se hacen en torno a la deuda, provenientes en su mayor parte de los que cultivan la ciencia económica, se han omitido considerar los aspectos jurídicos que la misma tiene por naturaleza, como si todo lo relacionado con ella fuera ajeno al campo del derecho, teniendo una especie de indemnidad que la hace no judicialable. Los gobiernos sometidos a la influencia de un mandato subliminal para los cuales no se puede discutir el tema sino pagar, refinanciar o reestructurar, porque cuestionar cualquier aspecto de los reclamos, sería dejar de “insertarse en el mundo” continúan atados al “sistema de la deuda” y solo se limitan en algunos casos aislados a pedir alguna quita, aún cuando lo que pagaron o refinanciaron ya haya sido pagado varias veces, o no responda a obligaciones legítimas. . En toda ésta operatoria que se cuestiona desde hace años, la aplicación del derecho se ha soslayado, debido a que los organismos multilaterales de crédito y los acreedores privados no tienen manera alguna de justificar la juridicidad de ciertas políticas. Cuando deciden emplear la coacción o las presiones, en cualquiera de sus formas, no toman en cuenta cualquier instrumento jurídico que los limite, ni regla del derecho Internacional que les sirva de obstáculo. Estas singulares formas operativas con las que se manejaron siempre los acreedores (presiones, intimidaciones, condicionalidades diversas), se deben al perfecto conocimiento que han tenido, de que las condiciones pactadas en las operaciones de crédito fueron y siguen siendo contrarias a los principios del derecho y violatorias de nuestro orden jurídico. De

allí la insistencia de los que trabajamos en la cuestión de la deuda, en sostener lo sustancial que resulta enfocar la misma desde el ángulo del derecho, ya que es la argumentación más débil que pueden utilizar los acreedores para reclamar sus créditos. Es por esta circunstancia que tanto ellos, como sus representantes ideológicos –los economistas del sistema- se han negado pertinazmente al análisis jurídico de la cuestión, pretendiendo solamente imponer razones sólo fundadas en la relevancia de su potencialidad económica y amenazando con las graves consecuencias que podrían sobrevenir a los deudores, de contar con los beneficios de sus capitales como factores de inversión y desarrollo. Pareciera que la deuda no puede estar sometida en ningún caso al orden jurídico – salvo cuando los prestamistas recurren a él para cobrar sus acreencias- y es por eso que cuando se efectúan estos cuestionamientos, son rápidamente desestimados por no responder al orden fáctico de las prácticas económicas.

Teniendo el convencimiento como decía von Ihering, que resistir a la injusticia es un deber del individuo para consigo mismo, pero también un deber para con la sociedad, me pareció oportuno reflexionar lo más sintéticamente posible sobre la caracterización de la deuda externa argentina como un delito continuado, ya que existen una serie de evidencias sustanciales para fundar esta proposición.

## **CARACTERIZACIÓN DEL DELITO CONTINUADO**

Desde que se comenzó a desarrollar el derecho penal moderno, existieron largas discusiones sobre la naturaleza del delito continuado y sus diferencias con el delito permanente, y aún con el concurso de delitos. Petrocelli –a quien cita Jiménez de Asúa- trató de establecer cuando se produce la consumación del delito de ejecución permanente, discrepando con la caracterización que en su momento efectuara Carnelutti, y sosteniendo que en el delito de ejecución permanente su consumación y su acabar ocurren en dos momentos diferentes. De acuerdo con la doctrina penal, un delito cuando se consuma se acaba, con excepción del delito permanente o del delito de ejecución continuada. Es decir existe consumación, pero lo injusto se sigue generando, no se acaba permanece en el tiempo y aún más: se va perfeccionando. Como enseñaba Jiménez de Asúa “*El delito permanente como es notorio, se perfecciona en un momento dado, con todos sus elementos constitutivos...pues en todos los instantes sucesivos, continúa la violación de los intereses protegidos y de la norma que los respalda*”<sup>141</sup>. Para el derecho penal, y en esto la mayoría de los tratadistas son coincidentes, en el delito de ejecución permanente no existe un período consumativo específico,

---

<sup>141</sup> Luis Jiménez de Asúa, Tratado de Derecho Penal, Ed. Losada, Buenos Aires, 1951, Tomo II, pág. 371.

debido a lo cual hay que manejarse con cuidado respecto de la tipificación que se haga, ya que la consumación que se opera en cada uno de los tramos, no significa agotamiento del delito como ocurre con el delito instantáneo. Es decir que puede existir un período de incertidumbre sobre las formas precisas en que opera este tipo de delito y de allí la necesidad de establecer con precisión sus formas operativas Bettiol – a quien sigue Jiménez de Asúa- estima que el delito permanente es aquél cuya consumación, por la naturaleza del bien jurídico ofendido, puede prolongarse en el tiempo, puesto que está en poder del agente eliminar el estado antijurídico realizado. Al precisar una adecuada caracterización de sus modalidades, Jiménez de Asúa pudo establecer que en los delitos de ejecución permanente –mas allá de la controversia existente en la doctrina jurídica sobre alguna de sus particularidades la lesión al bien jurídico se consume al iniciarse la conducta que permanecerá, pero la actividad delictiva continúa en el tiempo. Por eso el delito está consumado en todos los momentos de su permanencia. El delito continuado, que es un concurso de acciones punibles que la ley ha considerado como delito único, puede decirse que se consume con la realización de la respectiva objetividad jurídica, siendo por ende delito cometido y consumado, según su respectiva realización que es parcial en el motivo y ocasión, pero completa en su injusto típico”<sup>142</sup>. Y Beling al establecer la responsabilidad del autor del hecho punible afirmó que: *“La consciencia de la antijuricidad debe entenderse en sentido lato; no se trata de que el autor conozca la norma concreta que viola, ni el parágrafo de la ley que castiga el hecho; basta la consciencia de violar el orden jurídico, entendido este en sentido tan amplio que ni siquiera se necesita que el sujeto sea del país”*<sup>143</sup>. Para este autor el “delito continuado es una pluralidad de actos jurídicamente dependientes”, diferenciándolo del delito permanente, que tiene otra caracterización distinta. Anteriormente Carrara había hecho una conceptualización de este delito diferenciando algunos aspectos que podían vincularlo con la tentativa y no con la perpetración, y la doctrina penal muestra algunos aspectos que aún siguen siendo materia de controversia. En sus notables enseñanzas, expuso las diferencias existentes entre el delito permanente y el delito continuo, estableciendo en cada caso sus diferencias – que para otros doctrinarios no resultaban relevantes- debido a que a su entender se trataba de una cuestión compleja, que debía ser analizada con la necesaria precaución para no caer en teorizaciones desprovistas de todo fundamento que solo podían ser producto de la especulación intelectual. Carrara indicaba que la noción de este delito, por lo menos en el sentido que siempre lo entendieron los prácticos italianos, presupone la repetición de varias acciones.<sup>144</sup> Soler, siguiendo a B.

---

<sup>142</sup> *Ibidem*, pág. 970.

<sup>143</sup> Ernst von Beling, Derecho Procesal Penal, Traducción y notas de Miguel Fench, Editorial Labor S.A., Barcelona, 1943, pág. 85

<sup>144</sup> Carrara, Programa de Derecho Criminal, Parte General, Editorial Temis Bogotá, 1977, vol. I pág. 345/6

Alimena sostiene “que existe delito permanente cuando todos los momentos de su duración pueden imputarse como consumación<sup>145</sup>, representa una perfecta violación de la ley...La prosecución consiste en mantener vivos los efectos del primer delito en una forma casi negativa, antes que con una renovación de la acción, en que existe de veras una segunda infracción a la ley”, agregando más adelante que “la teoría de la continuación es importante no solo para la medida de la imputación, sino también para la persistencia de la imputabilidad en el caso de prescripción, pues si el delito es continuado la prescripción no principia a correr, sino desde el último acto.” Creus definió al delito continuado como un injusto constituido por hechos plurales, discontinuos que son dependientes entre sí, diciendo que tales hechos plurales, considerados autónomamente, tienen todos ellos idoneidad típica, lo cual significa que, de no conjugarse en el delito continuado, por su dependencia podrían constituir una hipótesis de concurso real. Sin embargo, para que los plurales hechos resulten dependientes, tienen que asumir, como dije, un determinado grado de homogeneidad de las formas de ataque a ellos, es decir de las distintas acciones. En cuanto a lo primero, el bien jurídico afectado por cada uno de ellos tiene que ser de la misma especie (por ejemplo no puede darse delito continuado con un hecho que afecta el honor y otro que afecta la libertad); en cuanto a lo segundo, si bien no se requiere que todas las acciones se adecuen estrictamente a un mismo tipo, si se requiere que, por lo menos se trate de acciones con “formas comunes” de varios tipos.<sup>146</sup>

Agrega este autor que hemos advertido que otro de los presupuestos del delito continuado es que los distintos hechos que los constituyen sean “discontinuos”, es decir que tienen que estar temporalmente separados, asumir “consumaciones independientes”, no darse como prolongación de una misma consumación producida en el tiempo sin solución de continuidad, porque esa es la hipótesis del delito permanente<sup>147</sup>. El problema crucial que propone a la doctrina el delito continuado es el de determinar –sin perjuicio del requisito de la homogeneidad al que nos hemos referido- cuando los distintos hechos son dependientes entre sí de tal modo que pasen a integrarlo reduciendo su autonomía. Ese mismo sentido de la dependencia de los hechos también lo planteó Mayer estableciendo así sus características diferenciadoras que permitieran no confundirlo con formas parecidas<sup>148</sup>

Para Manzini quien analizara extensamente el tema “*El delito continuado, cuando está compuesto por la unión de varios delitos sucesivos, presupone varias violaciones*

---

<sup>145</sup> Sebastián Soler, Derecho Penal Argentino, 4ª Edición, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1970-1983, Tº I, pág. 155

<sup>146</sup> Carlos Creus, Derecho Penal-Parte General, 4ª Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1996 pág. 286

<sup>147</sup> Ibidem, pág. 287

<sup>148</sup> Max Ernst Mayer, Lehrbuch, Berlín, 1923, págs. 167-168.

*materialmente separadas del mismo precepto penal, y por consiguiente una actividad ininterrumpida...El delito necesario o eventualmente permanente, en efecto no excluye la continuación cuando, después de haber cesado el estado antijurídico que lo constituye, sea nuevamente cometido*<sup>149</sup>, agregando que “la noción del delito continuado exige además que las varias violaciones de la misma disposición de la ley sean cometidas con varias acciones en comisiones ejecutivas del mismo proyecto criminoso, esto es, exige pluralidad de determinaciones y de actuaciones de voluntad, todas consiguientes a un idéntico proyecto concreto”<sup>150</sup>. Sería demasiado extenso y escapa al propósito de este trabajo analizar cada una de las posturas de los autores que se han ocupado específicamente del tema y comentado otros planteos doctrinarios.<sup>151</sup> Baste para finalizar estas necesarias referencias, mencionar que Zaffaroni coincide con Manzini en cuanto a la denominada conducta plural y Fontán Balestra define a esta clase de delitos como “la pluralidad de hechos típicamente antijurídicos y culpables, dependientes entre sí, y constitutivos en conjunto de una unidad delictiva. Se trata por supuesto de pluralidad de hechos y unidad de delito”<sup>152</sup>. Este contenido de pluralidad de hechos como constitutivos del delito es casi unánime en la doctrina, ya que lo han definido en formas parecidas E. Metzger, R. Frank, Max Mayer, Jiménez de Asúa, Manzini y Carrara entre otros. Lo que sí resulta importante destacar es que –como sostiene Fontán Balestra– el Código Penal argentino ha previsto el delito continuo o continuado sobre la base de la dependencia de los distintos hechos que aunque sean discontinuos, tienen un indudable vínculo asociativo entre todos ellos. Si bien se puede observar cierta controversia sobre muchos de los aspectos que hacen a las formas de considerar el delito continuado, existen coincidencias básicas en cuanto a su caracterización a través de los elementos que Zaffaroni resume en adecuada síntesis:

- a) conexión temporal y espacial,
- b) unidad de finalidad,
- c) similitud en la forma de ejecución,
- d) semejanza de tipos realizados,

e) identidad del bien jurídico afectado, entendiéndose finalmente que “habrá conducta continuada cuando con dolo que abarque la realización de todos los actos parciales, existente con anterioridad al agotamiento del primero de ellos,

---

<sup>149</sup> 30 Vincenzo Manzini, Tratado de Derecho Penal, Ediar, Buenos Aires, 1948, Tº III, pág. 425.

<sup>150</sup> 30 ibidem, pág. 435.

<sup>151</sup> César Camargo Hernández, El Delito Continuado, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1951; Pedro Ernesto Correa, El Delito Continuado, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1959; María T. Castiñeira, El delito continuado, Bosch, Barcelona 1977; Ricardo Núñez, La dependencia de los hechos como fundamento del delito continuado, en Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Luís Jiménez de Asúa, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998; María Teresa Vocos, Delito Continuado, en Temas de Derecho Procesal, Advocatus, Córdoba octubre de 2000, volumen 1, págs. 71 a 87, entre otros

<sup>152</sup> Carlos Fontán Balestra, Tratado de Derecho Penal, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1995, Tº III, pág. 55. 34

el autor reitere similarmente la ejecución de su conducta en forma típicamente idéntica o similar, aumentando así la afectación del mismo bien jurídico, que deberá pertenecer al mismo titular sólo en el caso que implique una ingerencia en la persona del mismo”<sup>153</sup>

Después de esta necesaria e incompleta síntesis de la doctrina penal sobre las formas en que se considera a este delito, me voy a permitir encuadrar a la deuda externa argentina en esa tipificación, a los efectos de considerar que el delito se encuentra vigente en cuanto a sus autores y copartícipes, y en consecuencia no existe prescripción de la acción penal que pueda beneficiar a los funcionarios del Poder Ejecutivo que participaron en su consumación.

El fallo dictado por el Juez Jorge Ballesterro, al que hiciera referencia, determinó la existencia de actos ilegales, de irregularidades en la contratación de los créditos, y de la discrecionalidad con la que se manejaban los funcionarios. En las acciones judiciales que continuaron, se acreditó la existencia de delitos como el de falsedad ideológica y el incumplimiento de los deberes de funcionario público, además del abuso de autoridad. de manera tal, que las refinanciaciones de ésta y sus sucesivas reestructuraciones, como los servicios de la misma, han permitido que el injusto de origen continuara a través del tiempo, pudiéndose advertir que, si se apartan sus diferencias contingentes, las formas operativas de su tratamiento tuvieron siempre las mismas características, y en ningún momento hubo objeto lícito, ya que existía un insalvable vicio de origen –las ilegalidades e ilicitudes registradas en la causa penal- y ese vicio de origen no desaparecía ante una renegociación, ya que el delito no puede ser materia de un acto negociable civil o estatal. Una vez terminada la causa, con el fallo al que se hiciera referencia, se puso en marcha otra causa para investigar el endeudamiento externo hasta la realización del denominado Plan Brady, que se llevara a cabo entre los años 1992 y 1995 . A esa causa se agregó un expediente tramitado en otro fuero donde se investigaba una denuncia por violación a la ley penal cambiaria, y en el que el juez actuante se declaró incompetente por entender que las actuaciones estaban relacionadas con la deuda externa. En las actuaciones a las que me estoy refiriendo y que se encuentran actualmente en pleno proceso de instrucción, se agregaron una enorme cantidad de documentos sobre la deuda privada que fuera estatizada en 1982, a través del régimen de los seguros de cambio y prestaron declaración un conjunto de auditores que la habían investigado en los primeros años del gobierno del presidente Alfonsín, mostrando también la ilegalidad de los procedimientos que se utilizaron. También

---

<sup>153</sup> Eugenio Raúl Zaffaroni, Tratado de Derecho Penal, Ediar, Buenos Aires, 1988, Tº IV, pág. 545

pude presentar el ocultado texto completo del Plan Financiero correspondiente a 1992, por medio del cual se reestructuró la mitad de la deuda que era en esa fecha de 62.000 millones de dólares. En ese Plan, que no fue confeccionado por el gobierno argentino sino por los principales acreedores del país, se establecieron cláusulas violatorias del orden jurídico, contratándose a un conjunto de bancos extranjeros para que informaran de manera unilateral los montos adeudados y establecieran los intereses.

## **LA RAZÓN DE LA CONTINUIDAD DEL ILÍCITO**

Si bien en toda la doctrina penal sobre la naturaleza y tipificación de éstos delitos, solo se hace referencia a hechos o acciones referidos a sujetos en particular, es decir a la criminalidad de actos realizados por una persona o varias en perjuicio de otra o de otras; entiendo que esa caracterización no puede resultar excluyente, en cuanto a los delitos de acción pública en los que el afectado es el Estado Nacional y en consecuencia toda la comunidad que ha sufrido las consecuencias de esos ilícitos. Es cierto que en ninguno de los tratados que he revisado existe la menor referencia a hechos de naturaleza como la que vengo exponiendo para calificarlos como delitos continuados, pero ocurre que en el caso de la deuda argentina, contrariamente a lo que ocurrido con otros procesos de endeudamiento, se ha realizado una pormenorizada investigación judicial, y actualmente -como ya señalara- existen otras causas en trámite donde también se ha puesto en evidencia esa continuidad delictiva ya demostrada en sede penal, por lo que me pareció oportuno plantear el caso de la deuda argentina como un delito continuado, lo que determinaría invariablemente la imprescriptibilidad del mismo, con el consiguiente juzgamiento de sus responsables y copartícipes.

Los doctrinarios del derecho penal en la Argentina, los civilistas, administrativistas y constitucionalistas han ignorado totalmente –salvo excepciones honrosas– la existencia de tales causas judiciales, y los medios de prensa también se encargaron de silenciar las investigaciones y prominentes figuras de la dirigencia política jamás hicieron referencia alguna a su existencia.

Aceptando el esquema planteado por el Dr. Zaffaroni, que nos parece la manera más adecuada para tipificar el delito continuado en lo que hace a la deuda argentina y definir con rigor los parámetros que la encuadran, debe tenerse en cuenta:

La conexión espacial y temporal

Existe conexión espacial y temporal, ya que la deuda originada durante la dictadura

cívico-militar es la misma que ha sido materia de refinanciaciones permanentes desde 1983 hasta hoy, tal como surge no solo de las constancias obrantes en las causas penales ya citadas, sino también de los datos que se consignan en las distintas leyes de presupuesto, y en muchos de los decretos por los cuales el Poder Ejecutivo autorizara la emisión de bonos.

#### La unidad de finalidad

Está dada, porque en todos los casos la finalidad de las reestructuraciones ha sido la misma; el diferimiento de los pagos y la amortización de parte de las obligaciones.

#### Similitud en la forma de ejecución

Si se verifican todos los contratos de canje- especialmente los celebrados durante la década del 90- y los decretos que los autorizaron, también se advertirá en ellos la existencia de cláusulas similares, donde el Estado renuncia a una cierta cantidad de derechos que le asisten como país soberano y solo tiene obligaciones a cumplir, mientras que los acreedores y los intervinientes en las distintas operaciones carecen de cualquier eventual responsabilidad. Es decir que no existe una equitativa o razonable contraprestación propia de los contratos bilaterales, sino la imposición de exigencias claramente antijurídicas.

#### Semejanza de los tipos realizados

Los procedimientos realizados han sido siempre de la misma naturaleza: el dictado de decretos de necesidad y urgencia, la reiterada marginación del Congreso nacional, la constante realización de negociaciones secretas no informadas al parlamento, desconociéndose el principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno.

#### Identidad del titular del bien jurídico

En todos los casos las refinanciaciones de la deuda han afectado al estado, y en consecuencia a la comunidad argentina en su conjunto, que debe continuar asumiendo el pago de obligaciones producto de hechos delictivos. Esta caracterización del endeudamiento externo como un delito continuado no es susceptible de prescripción alguna hasta que no se termina su consumación definitiva, ya que como apunta Zaffaroni: *“Al delito continuado le será aplicable la regla del artículo 63 (del C. Penal), es decir que la prescripción comenzará a correr desde que cesa la última parte del mismo”*<sup>154</sup>

En lo que hace a la responsabilidad penal que cabe a los funcionarios que han

---

<sup>154</sup> E. R. Zaffaroni, ob. cit. Pág. 543.

intervenido para que el ilícito se siguiera configurando, me parece muy clara la definición de Manzini para quien “el estado de consumación del mismo se inicia pero no se agota en el momento en que se integran los elementos y las condiciones de punibilidad...es natural que quien da lugar a la prorrogación de dicho estado deba considerarse como copartícipe”<sup>155</sup>

Resulta más que evidente que durante la dictadura se gestó todo el proceso de endeudamiento, de acuerdo con las pautas ya señaladas en la sentencia de la justicia federal. Es decir el injusto originario parte de allí, lo que no solo implica a las autoridades del Estado, sino a todos los grupos empresarios, cuyas deudas fueron estatizadas, no tratándose de obligaciones genuinas, como he mostrado, sino de operaciones ficticias. Esa sería la matriz del endeudamiento y constituiría la primera etapa del delito. Con posterioridad y durante el gobierno constitucional de 1984 a 1989, se aceptó en su totalidad el endeudamiento, perfeccionándose la incorporación de la deuda privada al Estado, a través de disposiciones del Banco Central. Aquí se produce la prórroga y perfeccionamiento del delito, por lo cual se podría definir a esta como la segunda etapa de la consumación. Durante la década del 90, se perfeccionaron todos los instrumentos contractuales para pretender legitimar la totalidad de la deuda, y se contrajeron nuevas obligaciones para el pago de las anteriores, produciéndose un notable incremento de la deuda que pasaría de 63.000 millones de dólares en 1993 a 140.000 millones en 1999. En esos años y a través de los diversos documentos firmados la ilicitud e ilegitimidad de los actos alcanzó su máxima expresión al renunciar el Estado a todas sus prerrogativas inherentes a su condición soberana. En efecto se firmaron obligaciones imposibles de cumplir transgrediéndose los principios generales del derecho, además de firmar contratos claramente ilegales. Esta sería la tercera etapa del delito. Al asumir la presidencia Fernando de la Rúa en diciembre de 1999, se continuó con la prórroga de la actividad delictiva a través de un promocionado blindaje financiero y luego de un megacanje de títulos. Esta sería la cuarta etapa del delito. Si bien con la presidencia del Dr. Duhalde, en el año 2002, se produce el default de una parte de la deuda, se siguen pagando las restantes obligaciones fraudulentas, al cancelarse deudas con el FMI, con el Banco Mundial y algunos bancos privados, con lo cual entraríamos en la quinta etapa del delito.

Con el advenimiento de las nuevas autoridades en el año 2003, se efectuó en el año 2005 una nueva y promocionada reestructuración de la deuda. Posteriormente se resolvió cancelar la deuda con el FMI y se resolvió continuar emitiendo bonos para financiar el pago de obligaciones que vienen arrastrándose desde 1976, con

---

<sup>155</sup> V. Manzini, ob.cit

lo cual eventualmente entraríamos en la última etapa del delito. Es importante que consigne, que las autoridades de los diversos gobiernos que se sucedieron desde 1983 en adelante tuvieron perfecto conocimiento de la existencia de las causas que llevaba adelante la justicia federal, debido que muchos de sus funcionarios continuaron en sus cargos y fueron a prestar declaración, además de que el juzgado interviniente envió una importante cantidad de oficios y notas pidiendo documentación al Banco Central y al Ministerio de Economía. Por si esto no bastara, en dos recursos de amparo presentados en los años 2004 y 2005, se comunicó formalmente a la Presidencia de la Nación la iniciación de tales causas, en las que se presentó el Poder Ejecutivo. También cabe aclarar que todas las emisiones de títulos realizadas a partir de los años 90, no se efectuaron para efectuar inversiones productivas, sino con el único propósito de seguir refinanciando las obligaciones anteriores. Esto significa que si bien esos bonos son lo que se ha dado en llamar “deuda nueva”, se trata simplemente de emisión de títulos colocados en el mercado internacional para refinanciar la vieja deuda. Como ejemplo tomamos el mensaje de elevación del presupuesto correspondiente al año 1997 donde se consigna que la falta de divisas “obligó al Gobierno Nacional a requerir mayor financiamiento para afrontar los servicios de la deuda” o el correspondiente al año 1998 donde se dice: “Los préstamos a mediano plazo de organismos internacionales ocupan un importante papel en el financiamiento del gasto público” agregándose que las fuentes financieras –es decir emisión de bonos y los préstamos de los organismos multilaterales- estaban destinados a cubrir déficit financiero, inversión financiera y amortización de la deuda. En síntesis, que se pagó deuda fraudulenta con la emisión de nueva deuda, la que, en sus modalidades de emisión, respondió a las mismas irregularidades operativas de aquella, continuándose con aquel delito originado en 1976, y que fuera caracterizado debidamente en cuanto a sus alcances por la justicia.

Es conveniente aclarar que no existe ningún eximente de responsabilidad, fundado en el desconocimiento de las investigaciones, o en que las operaciones subsiguientes al año 1983, fueron decisiones políticas del Estado, ya que éste no puede en ningún caso, negociar deudas originadas en delitos debidamente probados en sede judicial. Además esas negociaciones que dieron continuidad al delito, violaron en forma expresa diversas disposiciones legales como la ley 23.062 dictada por el Congreso, por medio de la cual se determinó que carecían de validez jurídica todas las normas y actos administrativos emanados de las autoridades de facto, producto de un acto de rebelión, y la ley 23.854, en cuyo artículo 1° se estableció que se rechazaban las cuentas de inversión presentadas por el Poder Ejecutivo Nacional, correspondientes a los años 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982 y 1983. Es decir que si además de rechazarse las cuentas de inversión de los años de la dictadura, y se desconocieron todos los actos y

normas administrativas del régimen, no es admisible que esos actos hayan sido reconocidos por actos discrecionales posteriores.

La apretada síntesis de estas páginas, no me ha permitido entrar en detalles y precisiones sobre la enorme documentación existente en la justicia sobre la deuda, pero alguno de los detalles consignados, pueden dar una idea que como se produjo el ilícito original y su continuidad operativa. Esta tesis que me atrevo a plantear sobre la deuda como delito continuado, tiene una clara significación en cuanto a los alcances de la responsabilidad penal de los autores del endeudamiento, que no podrían acogerse a los beneficios de la prescripción, ante la vigencia actual del injusto que sigue perpetuándose hasta nuestros días. Y no está demás mencionar que en todas estas operaciones de refinanciación intervinieron un conjunto de funcionarios que permanecieron en la administración del Estado durante distintos períodos gubernativos, ocasionando en cada caso ingentes perjuicios a la Nación.

EPÍLOGO EPÍ  
GO EPÍLOGO  
LOGO EPÍLOGO  
EPÍLOGO EPÍ  
GO EPÍLOGO  
LOGO EPÍLOGO  
EPÍLOGO EPÍ



# EPÍLOGO

En las páginas anteriores se mostraron algunos antecedentes históricos relacionados con el incumplimiento de las deudas públicas, y el valor de lo que representan los principios generales del derecho y la llamada doctrina de la “deuda odiosa”, como instrumentos adecuados para sumarlos a otros ya existentes en esta lucha para terminar con la esclavitud de la deuda. Finalmente efectué el esbozo de una tesis que incluye a la deuda externa, de acuerdo con sus características, en lo que la doctrina penal llama “delito de ejecución continuado”.

Tengo perfecta conciencia de que no existen soluciones únicas para enfrentar este problema central de nuestro país, aunque los teóricos del realismo insistan en forma obsesiva en la idea de que no hay otras alternativas que el pago. Por el contrario, creo que deben evaluarse diversas opciones, teniéndose en cuenta las posibilidades reales del país y las eventuales consecuencias de las decisiones que se tomen, alejándonos así de las simplificaciones del discurso político, permitiéndonos encarar las supuestas obligaciones externas con una actitud sólida y responsable, que resulte útil para demostrarles a los acreedores que no pueden continuar extrayendo recursos vitales para el crecimiento del país. Se deberá tomar en consideración la vigencia del principio que ellos quieren mantener y que es aquel que permite continuar con el pago de los intereses, ya que mediante ese mecanismo se aseguran indefinidamente un permanente flujo de capitales, imponen sus soluciones dogmáticas y se aseguran el control irrestricto de la economía, aunque formalmente se pueda exhibir una autonomía funcional que no existe en la realidad.

Pero también es necesario tener en cuenta que el tema de la deuda y su eventual repudio o desconocimiento no deben considerarse un hecho aislado, ya que entonces carecerían no sólo de sentido sino también de efectividad; además, las consecuencias a producirse serían difíciles de manejar. El repudio de la deuda debiera ser el primer paso y formar parte de un gran proyecto nacional, donde ese no pago sea parte de una estrategia diferente de la desarrollada hasta ahora y donde el sometimiento al poder financiero pueda ser cambiado de raíz.

Dentro del actual sistema, parece imposible hablar de repudio, mientras se sigue enganchado a las decisiones planificadas o “sugeridas” por los organismos multilaterales. Hay que tener muy en claro que, ante esa actitud soberana, podrían ocurrir muchas cosas: desde el bloqueo de los depósitos que tiene el Estado en el exterior, al embargo de las reservas de oro y divisas, más el corte de suministros fundamentales que son necesarios para la actividad fabril; por lo tanto, hay que evaluar si se está dispuesto a asumir los costos de ese repudio,

en aras de recuperar el control de la economía, y de recuperar también el poder soberano del Estado, que hace décadas se dejó de lado y hoy no es más que una ficción a la que nadie se atreve a poner en evidencia.

Otra de las cuestiones que deben considerarse —y de las que tanto se habla sin efectuar las debidas precisiones— es la que está relacionada con los depósitos de argentinos en el exterior, que exceden los 400.000 millones de dólares y son producto de una descomunal fuga de capitales, cuyos poseedores permanecen en el anonimato. Es más que evidente que esos dineros fugados no pertenecen a jubilados, ni a pequeños ahorristas, ni a titulares de pequeñas industrias, y sí, con seguridad, a los grandes grupos empresarios que transfirieron sus deudas al Estado y también a los eufemísticamente llamados “mercados financieros” — de los que siempre se habla con respeto reverencial—, que han hecho un culto de la presión a los diferentes gobiernos para obtener las ventajas que siempre estuvieron acostumbrados a usufructuar.

Tampoco se debe olvidar, ante un eventual repudio, de llevar a cabo el desenmascaramiento de una serie de ficciones societarias, que se perfeccionaron a través de la escrupulosa labor de letrados, consultores y contadores de las empresas que transfirieron sus falsas obligaciones al Estado, por medio de la cual se permite que las casas matrices de cualquier entidad que opera en el país carezcan de cualquier responsabilidad en el endeudamiento de sus subsidiarias.

Creo que el fallo que pronunció el Dr. Salvador María Lozada cuando decretó la quiebra de Swift, haciéndolo extensivo a su sociedad controlante, Deltec, y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia, debe ser el necesario precedente para proceder con realismo y mediante decisiones ajustadas a derecho. Cuando Lozada dictaminó que los conjuntos económicos son internamente solidarios y que su separación formal como personas jurídicas distintas no permite a una parte del conjunto desentenderse del resto de las obligaciones del grupo, mostró, con indudable exactitud, cómo se habían articulado diversos mecanismos operacionales para eludir responsabilidades y poder así actuar con impunidad.

En lo que respecta a la actuación que tuvo el FMI en todo lo relacionado con el endeudamiento, es innegable que su responsabilidad en todos los actos constitutivos de éste es mayor de la que se le asigna habitualmente. No es exacto que sus autoridades se encontraron en el año 2001 con una deuda inmanejable que apareció “sorpresivamente”, producto del ocultamiento de las autoridades económicas. Muy por el contrario, el Fondo tuvo, desde siempre, un minucioso control sobre las finanzas públicas y, en consecuencia, estuvo al tanto de todas las operaciones de endeudamiento desde 1976, teniendo en el Banco Central una

delegación permanente para auditarlas.

En la causa N° 7791/98, que llevó adelante el juez Ballestero, quedó acreditado ese control al que hiciera referencia, y en la causa N° 9147/98 existen documentos —algunos de los cuales ya he citado— que ponen en evidencia que cualquier plan económico era consensuado con el Fondo antes de ser puesto en ejecución. Lo ocurrido con el Stand by firmado en el año 2018, es otra evidencia del sometimiento a los organismos multilaterales, y de préstamos irresponsables, imposibles de pagar.

El enfoque jurídico de la deuda —que ha sido materia de este libro— no es una cuestión menor, aunque haya sido deliberadamente silenciado. Tiene la envergadura suficiente para efectuar un planteo acotado a los marcos legales; a los mismos con los que se manejan los propios acreedores, que siempre utilizan todos los recursos de esta índole para justificar sus exacciones y litigar contra el Estado en otras jurisdicciones. Mientras ellos recurren a los argumentos jurídicos, nuestros gobiernos se manejan siempre en el cenagoso terreno de la discusión política o mediante la utilización de una fraseología económica que sirve, en todos los casos, para justificar las conductas que se van a adoptar y que son siempre contrarias al interés nacional.

Hace cierto tiempo, el Tribunal Constitucional de Gran Bretaña resolvió que la deuda de Ruanda había sido contraída por un gobierno ilegítimo; debido a ello, era ilícita en su esencia y debía ser repudiada. Este fallo —un elemento que se debe tener en cuenta (como así también los antecedentes que citara en las páginas anteriores) en cualquier discusión que pueda llegar a plantearse— se funda en la doctrina de la deuda odiosa y en principios generales del derecho, que ya expuse muy brevemente para conocimiento de todos aquellos que saben que la actual situación de la deuda, como condicionante estructural, no puede continuar.

Es muy cierto que las presiones de los mercados resultan asfixiantes; que las amenazas que circulan ante una posibilidad de repudio asumen formas apocalípticas, en las que un nutrido grupo de celebridades económicas, sumadas al coro de la dirigencia política, alertan sobre las “aterradoras” consecuencias que ello podría ocasionar, y que por este motivo se pierde la serenidad en el análisis, se confunden las situaciones, se oscurece la realidad con predicciones carentes de toda fundamentación. Empero, a esta fabricada estrategia, cuyos resultados son suficientemente conocidos, se le debe oponer un planteo riguroso, alejado del discurso convencional de cualquier signo político, ya que existen suficientes argumentos para hacerlo, y la razón y el derecho se encuentran del lado de los deudores. Sobre esto no hay que tener ya ninguna duda.

Urge comenzar una gran discusión pública sobre el repudio de la deuda, en las universidades, en los sindicatos, en las organizaciones no gubernamentales, en la Academias, en los movimientos de trabajadores, en las asambleas populares, entre el personal de las fábricas recuperadas, en las instituciones empresarias, en el seno de las diversas confesiones religiosas, en los ámbitos educativos y en todos aquellos espacios donde sea posible debatir el tema, para así forzar de alguna forma a los responsables de la conducción del Estado a que asuman una conducta totalmente diferente de la que han llevado a cabo hasta ahora.

Se terminó el tiempo de los discursos vacíos, y sólo caben las explicaciones contundentes y las posiciones firmes. No se puede decir simplemente “no hay que pagar” o “no podemos pagar” o “sólo pagamos mediante una quita sustancial, de acuerdo con lo que podemos”, como lo hace el actual gobierno. Es necesario decir que “sólo se pagará lo que se deba”, previo un exhaustivo análisis de cada suma que se reclame en cuanto a su legitimidad y repudiando todo reclamo carente de justificación. Debe plantearse, además, que existe la disposición a afrontar todas las consecuencias que puedan producirse, ya que resulta imposible que la situación económica se vuelva más difícil de la que estamos transitando en la actualidad. Si existen tenedores de títulos que demuestran su buena fe, acreditan la forma en que los adquirieron y el perjuicio ocasionado, habrá que efectuar la correspondiente reparación del daño, ya que no podemos transferirles las desafortunadas maniobras de nuestra clase gobernante.

La dirigencia política se limita a efectuar enunciados partidistas y sectarios, absolutamente ineficientes, o se refugian en un activismo carente de alternativas. El reiterado cultivo del eslogan antiimperialista —además de resultar una más que torpe expresión política— demuestra la absoluta falta de proyectos serios y responsables y un infantilismo revolucionario que sólo pone en evidencia la debilidad ideológica y funcional de sus sostenedores. La experiencia histórica indica que los enunciados altisonantes y ciertas movilizaciones muy acotadas provocan hilaridad en los mercados, que conocen perfectamente que tales actitudes carecen de fuerza real y están desprovistas de fundamentos rigurosos, aun cuando puedan resultar una legítima expresión de situaciones de injusticia que se quieren remediar.

Otra de las cuestiones a considerar es el hecho de que el marco de la discusión sobre la deuda no puede resultar una ocupación excluyente de los economistas, que se han convertido en los guardianes absolutos de cualquier solución referida a aquélla, como si únicamente de ellos pudieran salir las soluciones posibles. En la mayoría de los trabajos examinados —muchos de ellos debido a profesionales

de indudable prestigio—, se puede observar la carencia de formación histórica, el desconocimiento de investigaciones fundamentales del pasado y la ignorancia de principios fundamentales del orden jurídico. Sólo se plantean abstracciones numéricas, se utiliza un lenguaje confuso —supuestamente técnico— que conspira contra la claridad que debe tener toda exposición destinada a echar luz sobre cualquier problema. Los planes que se elaboran responden a los modelos de la economía convencional, y esta limitación conspira, ciertamente, contra cualquier propuesta alternativa que se pueda presentar. Como lo indicaba Schumpeter: *“Nadie puede tener la esperanza de entender los fenómenos económicos de ninguna época —tampoco de la presente—, si no domina adecuadamente los hechos históricos”*.

Las especulaciones macroeconómicas, la profusión de estadísticas sospechadas y el abuso indiscriminado de esa fraseología críptica dan como resultado que la realidad de los hechos económicos nunca llegue a conocerse adecuadamente, y que haya un engolosinamiento permanente de la especulación interpretativa, en vez de una exposición clara de cómo ocurrieron los hechos y las consecuencias derivadas de éstos. La oscuridad del lenguaje es un fenómeno habitual en los análisis económicos, como si se quisiera encubrir una realidad que cada día resulta más expuesta.

Por eso mi insistencia en que es preciso alejarse de los estrechos márgenes de la visión economicista de la deuda, para tener ideas más amplias, que sean el reflejo de otras perspectivas y que sean adecuadas para enfrentar el problema a través de un enfoque multidisciplinario, que pueda mostrar propuestas originales y distintas de las que se está acostumbrado a transitar.

Se desconoce que hay una continuidad estructural en el endeudamiento de hoy respecto de la deuda de otros períodos históricos. Es como si la deuda fuera la columna vertebral de la Argentina, ya que en torno a ella se fue estructurando la economía desde aquel lejano primer empréstito de 1824. Para posibilitar su crecimiento la ingeniería financiera de los acreedores se fue perfeccionando con el tiempo; para ello, contó con la continuidad en la función pública de una serie de personajes que se ocuparon de manejar la economía, sabiendo cómo realizar las operaciones de conformidad con las pautas que se imponían desde afuera. Resulta muy claro —fuera de algunos cambios ocasionales—, que, desde 1976 hasta el advenimiento de Néstor Kirchner, el sector externo fue invariablemente manejado por las mismas personas, lo que posibilitó que se conformara un poder operativo que nadie pudo —o quiso— desarticular.

En lo que respecta a esa artificiosa diferenciación entre “deuda vieja” y “deuda

nueva”, y al hecho de que esta última se encuentra repartida en miles de títulos en poder de los grandes grupos de inversión, que no tienen responsabilidad alguna en los orígenes de dicha deuda, debido a lo cual no resulta posible un repudio, puesto que afectaría el crédito de la Argentina, es necesario decir que se trata de un verdadero sofisma que no tiene la menor fundamentación. Ya he explicado cómo fue el mecanismo de emisión de esos títulos y cual fue su objeto. Fueron administrados y vendidos por instituciones financieras que conocían perfectamente su origen espurio, que una vez más hicieron su negocio a costa de pequeños inversionistas, a quienes no asesoraron como debían, ya que el único propósito de tal colocación fue la de continuar con la cadena de pingües negocios que les dejaran cuantiosos réditos. También es necesario considerar que hay una importante cantidad de títulos en instituciones bancarias que participaron en la estructuración de planes financieros que se aplicaron durante la década del 90, y que muchas asociaciones de bonistas están apoyados por la constante presión del FMI que presionó para que se negociara cuanto antes con el sector privado.

En toda esta singular maraña de intereses, donde el único que está ausente es el interés nacional, no hay que olvidarse de señalar a los autores visibles del endeudamiento, que sistemáticamente eludieron sus responsabilidades y que en muchos casos siguen ejerciendo un magisterio económico digno de mejor causa.

No es posible incriminar solamente a los acreedores, pues ellos, en su avidez crematística, evaluaron las posibilidades de obtener cuantiosos réditos de sus inversiones, careciendo de todo escrúpulo en sobornar y corromper a todos aquellos funcionarios que trabajaron con eficacia para cumplir con los mandatos conferidos. De tal manera, no sólo se dedicaron a ejercer activamente la representación de los mercados financieros, trabajando en favor del capital transnacional, sino que también llegaron a ejercer las más altas funciones en la estructura del Estado, convirtiendo a éste en un coto de caza para la realización de maniobras especulativas y fraudulentas.

Resulta necesario e ilustrativo realizar el análisis económico del proceso de endeudamiento, sus diferentes variables, las distintas contingencias derivadas de políticas interdependientes, los desequilibrios presupuestarios, las cuentas de inversión, el déficit fiscal, el sistema tributario inequitativo; pero también urge identificar con precisión a los autores del fraude de la deuda, estableciendo el nivel de participación y compromiso de cada uno, y no efectuar referencias genéricas a tal o cual funcionario, o régimen político, ya que de esta manera se diluyen las responsabilidades concretas y todo se reduce a mostrar la existencia de conductas equivocadas, las que siempre se pueden llegar a justificar.

No es lo mismo el cuestionamiento a ciertas y determinadas políticas económicas, fundadas en distintos criterios metodológicos —lo que siempre entra en el terreno de lo opinable—, que precisar las responsabilidades que les caben a funcionarios que deliberadamente trabajaron para perjudicar los intereses del país, puesto que por los documentos que se encuentran agregados a las causas penales ya citadas, se puede establecer, sin ningún tipo de dudas, que aquí no hubo conductas “inocentes” ni “equivocadas”, sino la comisión de delitos de acción pública y el deliberado propósito de dejar al Estado indefenso ante cualquier reclamo que se le pudiera hacer.

En la Argentina, existe una nutrida “élite” de funcionarios, que desde hace décadas se alternaron en el manejo de la gestión pública y en la fundamentación teórica de ciertas políticas, observando una rigurosa fidelidad a las pautas estructuradas desde el exterior. Esa dependencia ideológica no es en absoluto encubierta, sino que surge con toda evidencia de los resultados obtenidos a través de su paso por la administración del Estado. En lo que respecta a los economistas “convencionales”, ellos siempre enfatizan la necesidad de aplicar los mismos modelos de siempre, que aunque siempre fracasaron, responden al sistema económico que defienden y que es el que ha dañado en forma irreparable la estructura económica de la Nación.

Hace muchos años, Celso Furtado realizó un excelente análisis de las formas de endeudamiento en su trabajo *A Nova Dependência - Dívida Externa e Monetarismo*, enfrentando ese pensamiento convencional de los economistas y mostrando la inexorables consecuencias que habrían de producirse en Sudamérica, si se continuaba con la adopción de esas políticas. Es más que evidente que, después de haber sido puestas en ejecución, pudieron alcanzar los resultados previstos, más allá de accidentales contingencias que pudieran diferenciar a uno u otro país.

Después de lo sucedido en la Argentina, en los últimos años no se advierte cómo el tema de la deuda y el pago puntual de sus servicios han condicionado las decisiones de todos los gobiernos posteriores a la última dictadura, situación ésta que se sigue repitiendo, ya que la supuesta colaboración que ofrecen los organismos multilaterales aparece invariablemente condicionada al pago de las obligaciones.

Mientras la deuda se sigue pagando o refinanciando en forma ininterrumpida, la pobreza alcanza ya a la mitad de la población, y resulta asombroso —por usar una palabra leve— ver cómo aquellos grupos que representan a los sectores más ricos continúan haciendo lobby para conservar sus privilegios y no hacerse

cargo de sus responsabilidades. Hoy sólo se escucha en concreto a los sectores del poder económico y —fuera de algunos escarceos verbales, que son parte del folklore político— siempre está la voluntad de acordar con ellos, sin cuestionar la responsabilidad que tuvieron en la constitución de la deuda.

El gran ausente en la mesa de los acuerdos y las negociaciones siempre es el pueblo argentino, al que la dirigencia política sólo invoca para legitimar una representatividad que no tiene, al que el sindicalismo utiliza como bandera de una lucha que no ejerce, y para el empresariado, tanto nacional como extranjero, resulta un sector al que se le debe quitar todo protagonismo, limitándose cada vez más sus derechos laborales. Ese pueblo es el que en todos los casos siempre ha soportado los ajustes, las rebajas salariales, el desconocimiento de los derechos adquiridos, la falta de planes de vivienda, la precariedad de la enseñanza, la deficiente implementación de los programas de salud y asistencia sanitaria, la inequidad social. Es al que se rebaja en su dignidad a través de planes de asistencia siempre escasos, que pareciera una suerte de dádivas, cuando en realidad se trata de una ínfima parte de lo que les corresponde, de una riqueza generada por ellos y que fuera usufructuada por otros, contando con la complicidad de los poderes públicos que integran un sistema diseñado para ese fin.

Las palabras se desvalorizan de tal manera en la Argentina de hoy, que nadie cree en su significado real o en aquello que representan. La similitud de los discursos políticos, las muletillas que se utilizan, las analogías entre los planes económicos de los partidos mayoritarios son de tal envergadura, que si se cambiaran los personajes y se alteraran las fechas de cuando fueron expuestos, podría advertirse que nada ha cambiado en esencia, sino que, por el contrario, se trata de las mismas recetas de siempre, con una apariencia de mensaje nuevo.

La política —el “arte del gobierno” como la llamaban los antiguos— ha devenido en un camino sencillo y fácil para el triunfo de logreros, trepadores y mediocres, y si existen honrosas excepciones que dignifican su ejercicio, éstas conforman apenas un sector aislado que día a día se debate en un medio hostil, donde las formas habituales de la representatividad democrática son simplemente una ficción.

La fraseología de la dirigencia política y de los distintos grupos de poder está llena de voluntarismo e hipocresía. Todos parecen haber perdido la memoria y nadie se atreve a decir la verdad de lo que pasa. Los planes que se proponen y las ideas que se transmiten responden a aspectos parciales o escindidos de la problemática nacional, sin que exista una visión integradora y realista de lo que

se debe hacer. Lo que se dijo ayer, se desmiente hoy; la disciplina partidaria es la que rige la conducta de los diputados del pueblo, que responden a las decisiones de la cúpula y no a las obligaciones contraídas con sus representados.

Las clases dirigentes han convertido en axioma una frase: “tenemos que insertarnos en el mundo”, y nadie se atreve a discutir este precepto, ignorando deliberadamente que ese “mundo” al que se hace referencia ha sustraído durante décadas los recursos naturales y las disponibilidades financieras de nuestro país, obligándolo a aceptar modelos económicos que afectaron desde siempre su condición de Estado independiente y soberano.

Hace mas de sesenta años, un gran argentino, Alejandro Bunge, enfatizó la necesidad de “sustituir nuestra vieja política del intercambio por otra ajustada a nuestras necesidades”, agregando que ese cambio “significaría conquistar la independencia económica de la que carecemos. Nosotros estamos en la situación de un país de segundo orden, económicamente tributario de otras potencias y no hay absolutamente ningún motivo orgánico para que continuemos en esas condiciones [...]. Estamos pues aún hoy al servicio de aquella política exterior de las grandes potencias [...]. Nuestra política económica no ha sido, ni es otra cosa que una dócil sumisión a la de otros países” \* Estas palabras adquieren hoy la misma actualidad de aquel entonces, pero ahora la realidad de la Argentina es sustancialmente diferente y muestra cada día más la evidencia de un conflicto social de consecuencias imprevisibles, cuya magnitud no se advierte, o lo que es peor: se lo trata de desactivar mediante soluciones improvisadas que sólo resuelven la coyuntura.

El afán desmedido de lucro ha dominado en forma excluyente a los sectores más prósperos y la mayor parte de los beneficios de cualquier emprendimiento productivo se transfiere al exterior, mientras por otro lado, mediante el mecanismo de las especulaciones financieras, se fugan capitales, en una escandalosa sustracción continuada de fondos que resultan indispensables para desarrollar una economía equilibrada.

Nadie se hace cargo de sus responsabilidades, en esta gran frustración que es la Argentina de hoy. Todas las culpas —¡cuándo no!— se transfieren al Estado, que pareciera ser una entidad fantasma que sirve de refugio para cualquier aventura especulativa y a la que se ha achicado de todas las formas posibles, desarticulando así todos los sistemas de control, para posibilitar que los mercados financieros administraran la cosa pública, señalando los caminos a seguir de acuerdo con el lugar asignado en el esquema del poder internacional.

---

\* Alejandro E. Bunge, Una Nueva Argentina, Ed. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1940, págs. 234-235.

A pesar de los discursos y las proclamas que cotidianamente se pueden escuchar de parte de las autoridades, y de los grupos que responden a La Libertad Avanza y a Juntos por el Cambio, nos encontramos ante una difícil encrucijada, ante lo incierto de lo que puede ocurrir con el gobierno que sea electo para gobernar a partir del último mes de diciembre, ya que la situación económica es explosiva, ante una moneda nacional devaluada como nunca antes, un Banco Central endeudado y sin reservas, una deuda que excede los 400.000 millones de dólares, y obligaciones a vencer que no se van a poder pagar ante la inexistencia de fondos para hacerlo.

Nuestra historia —que deberían recorrer los desmemoriados de siempre y los jóvenes que no la conocieron— nos presenta una larga lista de ejemplos que muestran una soberanía que no supimos ejercer, salvo en muy contados períodos, y ninguna argucia dialéctica —a la que son tan proclives ciertos publicitados “interpretadores” de la realidad nacional— podrá demostrar que esas políticas dependientes nos favorecieron en algún momento. La deuda y la descomunal transferencia de recursos al exterior constituyen una clara evidencia de ello.

Debido a tales antecedentes nadie quiere llegar al fondo de la cuestión, y cuando se menciona la ilegitimidad o ilegalidad de la deuda, se mira para otro lado, como si éstos fueran conceptos extraídos de un lenguaje críptico, más propio de enajenados que de personas interesadas en conocer la verdad, o una provocación de anarquistas posmodernos.

Es cierto que el planteo resulta incómodo, ya que supone poner en evidencia un modelo de país impuesto desde afuera, debido a la estructura funcional de un sistema injusto que necesita de esos mecanismos para seguir subsistiendo. Un sistema que permite que los países elegidos puedan ser proteccionistas y subsidiar una gran variedad de productos y a la Argentina no se le permita hacerlo; un sistema que da el visto bueno para que a algunos países desarrollen proyectos bélicos sin ninguna limitación y que otros —como el nuestro— deban dismantelar cualquier emprendimiento, aun aquellos de carácter pacífico; un sistema de poder nutrido, en definitiva, por la vieja fórmula de los imperios: para ellos todos, para los demás lo que sobra. Ellos son los que deciden, nosotros debemos obedecer.

El enmascaramiento de las causas de la decadencia argentina es parte de esta política dependiente. Se ha convencido a todos los ciudadanos de que esas denominaciones que se utilizan y de las cuales se abusa: déficit fiscal, gasto público, Estado ineficiente, rigidez laboral, son las causas que han llevado al

país a la actual situación. Nuestro pueblo cree que la deuda hay que pagarla, porque es el resultado de operaciones normales que se hicieron, y que sólo la mala administración ha determinado que se llegara a este estado de cosas. Se ha tratado de vaciar la memoria colectiva de las verdaderas causas del desastre y de mantener en la ignorancia a los más jóvenes respecto de éstas.

El vaciamiento viene de lejos; tiene raíces culturales muy profundas y evidentes. A la dictadura sucedió un gobierno débil que no supo afrontar al sistema financiero y se vio doblegado por intereses que lo sacaron antes del gobierno. La insaciable codicia de los grupos que sostuvieron al menemismo llevaron esta situación a los extremos, contando para ello con un alto nivel de complicidades que negociaron todo lo que estaba a mano; hasta la dignidad de la Nación. Después vino una torpe e ineficiente administración de los despojos hasta que en el año 2002 se comenzó un proceso para ordenar las cuentas públicas y terminar con la cuasi anarquía del año 2001. Finalmente, el kirchnerismo inició una etapa que se suponía de cambios, e instrumentar políticas que sirvieron durante la gestión de Kirchner, para que los superávits gemelos permitieran el crecimiento notable de esos primeros años. La gestión de Cristina Kirchner comenzó a derrumbar todo lo que se había reconstruido y con el advenimiento de Macri se entró en un nuevo período de endeudamiento insensato, que culminó con el sometimiento al Fondo Monetario Internacional, a través de un descomunal Stand By, que sirvió para apuntalar a un gobierno envuelto en graves dificultades.

Ahora ante la incertidumbre de un nuevo gobierno, a ninguno de los candidatos se les ha ocurrido hacer alguna referencia al endeudamiento, debiendo suponer que todo seguirá igual en el sistema, pagar o refinanciar y así indefinidamente. Los discursos opositores hablan de un cambio de paradigma, pero resulta imposible suponer que puedan hacer algo distinto a lo que se viene haciendo desde 1984.

Pero ocurre que una cosa es el discurso -esa sangría verborrágica de los políticos- y otra, sustancialmente distinta, es la de realizar acciones concretas que muestren un verdadero cambio de rumbo más allá de las buenas intenciones que se tengan y proclamen. La idea de la legitimidad de la deuda es la que preside todas las decisiones y no existe la menor voluntad de apartarse de esa premisa. Como es habitual siempre se insiste en la larga tradición argentina de cumplir con sus compromisos y de la decisión de "honrar la deuda", frase largamente repetida, que es difícil saber que significa a esta altura de los acontecimientos, ya que las deudas si de deben se pagan y sino se desconocen

La fachada democrática no puede ocultar ya el derrumbe de una forma de hacer política que sólo es funcional a un conjunto de negociadores que hicieron de la

cosa pública una función para servirse de ella y no para dedicarle sus esfuerzos. La sociedad, en su conjunto, tiene bien identificadas estas modalidades que es imprescindible cambiar. Y en un todo de acuerdo con este propósito, creo que llegó la hora de discutir, entre todos, los grandes temas que hacen al destino nacional, poniendo en evidencia de manera definitiva quiénes no deben tener más lugar en la República.

No es éste un momento para continuar con la retórica de siempre, ni para promover enfrentamientos circunstanciales que sólo engendran ocasionales discusiones sin futuro, ni para reducir las acciones públicas a ruidosas pero efímeras manifestaciones de participación y protesta. Es el momento, sí, de acordar un gran proyecto nacional, mediante la elaboración de ideas fundantes que permitan cambiar de raíz el actual sistema basado en la injusticia y en la exclusión, dejando de lado diferencias teóricas y estableciendo pautas básicas de acción política que sirvan para estructurar un país solidario, justo, libre e independiente.

Entre esas ideas que deben elaborarse con urgencia, está la de diseñar un nuevo planteo para oponernos con firmeza a las pretensiones de los acreedores. En ese planteo, la cuestión jurídica adquirirá singular relevancia, y es por ello que he señalado algunos antecedentes no suficientemente conocidos, con la intención de divulgarlos para que puedan ser utilizados como fundamento de acciones posibles de ser llevadas a cabo. La deuda argentina sólo pudo generarse mediante el quebrantamiento del orden jurídico y es necesario restablecerlo para acabar con un estado de corrupción que permite que ésta siga gravitando sobre el futuro del país.

Santo Tomás de Aquino decía que “la corrupción de la justicia tiene dos causas: la astucia del sapiente que falsifica el recto enjuiciamiento y la violencia de los poderosos que subvierte lo que es justo”. El acabar con esa corrupción —además de un imperativo que tenemos como ciudadanos— nos permitirá contar con un insustituible elemento de lucha para terminar con la esclavitud de la deuda. Para hacerlo, es necesario poner en evidencia lo que se ocultó durante años para evitar que este gran fraude saliera a la luz, y éste ha sido, simplemente, el propósito de éstas páginas.

**CRÉDITOS**

**FUENTES**

**CRÉDITOS**

**BIBLIOGRAFÍA**

**FUENTES**

**CRÉDITOS**

**FUENTES**

**CRÉDITOS**

**FUENTES**



## BIBLIOGRAFÍA

Accioly, Hildebrando O., Tratado de Derecho Internacional Público, Río de Janeiro, 1945, 3 volúmenes.

Adams, Patricia, Deudas Odiosas, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1991.

Agote, Pedro, Informe del Presidente del Crédito Público Nacional, sobre la Deuda Pública, Bancos y Acuñación de la Moneda, Buenos Aires, 1884.

Alterini, Atilio Anibal, La Injusticia de la Deuda Externa, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Sin fecha de edición.

Altimir, Oscar/Devlin Robert (compiladores) Moratoria de la deuda en América Latina. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993

Álvarez, Alejandro, Droit International Americain, París, 1910.

Antokoletz, Daniel, Tratado de Derecho Internacional Público, Buenos Aires, 1928, 3 volúmenes.

Anzilotti, Dionisio, Corso di Diritto Internazionale, Volumen I, Roma, 1928.

Austin, M. M., y Vidal Naquet, Pierre, Economic and Social History of Ancient Greece, University of California Press, Berkeley, 1980.

Bennetot, Jean Auverny, La Theorie de l'Imprevision, Ed. Sirey, París, 1938.

Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución Reformada, Ediar, Buenos Aires 1997, Tomo III.

\_\_\_\_\_, La Interpretación y el Control Constitucionales en la Jurisdicción Constitucional, Ediar, Buenos Aires, 1987.

Biggs, Gonzalo, La Crisis de la Deuda Latinoamericana frente a los Precedentes Históricos, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

Bluntschli, J. K., Le Droit International Codifié, París, 1881.

Bohoslavsky, Juan Pablo. Créditos Abusivos. Ed. Abaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2009

Borchard, Edwin M., *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*, Nueva York, 1928.

Braudel, Fernand, *Felipe II y el Mediterráneo*, Alianza Editorial, Madrid.

Bunge, Alejandro E., *Una Nueva Argentina*, Ed. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1940.

Bunyan, J. y Fisher H. H. editors, *The Bolshevik Revolution 1917-1918. Documents and Materials*, Stanford University Press.

Bustamante y Sirven, Antonio., *Derecho Internacional Público*, La Habana 1933-1938, 5 volúmenes.

Castro, Jorge, *MERCOSUR. Oportunidades y Desafíos en un Mundo Cambiante*, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Buenos Aires, 1998.

Catalano, Pierangelo, "La Deuda Externa, Esclavitud del Tercer Milenio", en *La Deuda Externa, Dimensión Jurídica y Política. VI Coloquio América Latina y Europa*, Coordinador: Antonio Colomer Viadel, Iepala, Madrid, 1999.

Corwin, Edward S., *La Constitución de los Estados Unidos y su Significado Actual*, Edición revisada por Harold Chase y Craig R. Ducat, Ed. Fraterna, Buenos Aires, 1987.

Creus, Carlos, *Derecho Penal, Parte general*, 4ª edición, Astrea, Buenos Aires, 1996.

CUADERNOS DE HISTORIA VIVA - Serie 2: *La Historia del Tiempo Presente*, Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.

Chomsky, Noam, *Estados Canallas - El Imperio de la Fuerza en los Asuntos Mundiales*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2002.

Díaz Cisneros, César, *Derecho Internacional Público*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1966.

Diez de Velasco, Manuel, *Instituciones de derecho Internacional Público*, 18ª edición, Tecnos, Madrid, 2013

DOCTRINA DRAGO, Colección de Documentos, con una advertencia preliminar de S. Pérez Triana e Introducción de W. S. Stead, Londres, Imp. de Wertheimer, Lea & Cia., 1908, 1922.

Drago, Luis María, *Cobro Coercitivo de Deudas Públicas*, Imp. Coni, Buenos Aires, 1906.

Duboc Pinaud, João Luiz, *Divida contra o Direito*, Ed. CEDI, San Pablo, 1992.

Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1997, Tomo II.

Faulkner, Harold Underwood, *Historia Económica de los Estados Unidos*, Ed. Nova, Buenos Aires, 1973.

Feilchenfeld, Ernst, *Public Debts and State Succession*, Mc Millan, Nueva York, 1931.

Fenwick, Charles G., *Derecho Internacional*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963.

Fiore, Pasquale, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1984, 3 volúmenes.

Fischer Lescano, Andreas, *Deudas Odiosas y Derecho Mundial* (sin año ni lugar de edición).

Fontán Balestra, Carlos, *Tratado de Derecho Penal*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995, Tomo III.

Forman, James L., y Jehle, Michel E., "Effects of State and Government Succession on Commercial Bank Loans to Foreign Sovereign Borrowers", en *University of Illinois Law Review*, Vol. 1982, Nº 1.

Franco Montoro, Andre, "Divida Externa e o Parlamento Latinoamericano", en *La Deuda Externa - Dimensión Jurídica y Política*, Ed. Iepala, Madrid, 1999.

Frisch, Morton J., *Alexander Hamilton y el Orden Político. Una interpretación de su pensamiento y práctica política*, Ed. Gernika, México, 1993.

Furtado, Celso, *A Nova Dependência - Divida Externa e Monetarismo*, Ed. Paz e Terra, Río de Janeiro, 1982.

Galbraith, John Kennet, *Voyage dans le Temps Economique*, Editions du Seuil, París, 1995.

Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero. Actualización de Susana C. Navarrine y Rubén Oscar Asorey*, Ed. Depalma, Buenos Aires 1997, Tomo II.

Goldschmit, Werner, "La Procuración del Tesoro de la Nación y los Préstamos y las Garantías Internacionales", en *El Derecho*, Buenos Aires, 1984.

González Napolitano, Silvina (coord.) Lecciones de Derecho Internacional Público. Erreius, Buenos Aires, 2015

Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1997, Tomo III.

Gross Espiell, Héctor, El Derecho Internacional del Desarrollo. Valladolid, España, 1975.

Hernández, Héctor H., Justicia y Deuda Externa Argentina, Ed. Universidad Católica, Santa Fe, 1988.

Hoeflich, M. H., "Trough a Glass Darkly: Reflections Upon The History of the International Law of Public Debt in Connection whit State Succession", en University Of Illinois Law Review, Volumen 1982, N° 1.

Ibarguren, Carlos, De Monroe a la Buena Vecindad, Ediciones Dictio, Buenos Aires, 1970.

Ihering, Rudolf von, La Lucha por el Derecho, Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1974.

Jenks, Leland H., Nuestra Colonia de Cuba, Ed. Aguilar, Madrid, 1929.

Jezè, Gastón, Cours de Science des Finances et de Legislation Finantiere, Ed. Marcel Girard, París, 1922.

Kaletsy, Anatole, Los Costos de la Moratoria, Ed. Nuevo Proyecto, Buenos Aires, 1987.

Lissakers, Karim, Banca, Deudores e Instituciones, Ed. Gernika, México, 1993.

Lozada, Salvador María, "La Deuda Externa y el Derecho", en El Derecho, Buenos Aires, 31 de enero de 2001.

\_\_\_\_\_, Dependencia y Empresas Multinacionales, Eudeba, Buenos Aires, 1974.

\_\_\_\_\_, La Deuda Externa y el Desguace del Estado Nacional, con prólogo del Dr. Marcelo Lascano, Ediciones Jurídicas Cuyo, Buenos Aires 2001.

Manzini, Vincenzo, Tratado de Derecho Penal, Ediar, Buenos Aires, 1949, Tomo III.

Martens, Federico de, Tratado de Derecho Internacional, con prólogo y notas de

Joaquín Fernández Prida, Ediciones La España Moderna, Madrid.

Martinez Gondra, Ernesto, Privilegios e Inmunidades de las Organizaciones Internacionales. Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Nuevo Hacer. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 2004

Menon, P. K., "The Succession of States and the Probleme of State Debs", en Third World Law Journal 6, Boston College, 1986.

Michalowski, Sabine, Trazando paralelos entre la responsabilidad de bancos por complicidad y las deudas odiosas ,<https://dspace.palermo.edu/dspace/handle/10226/544>

Moreno Quintana, Lucio, Tratado de Derecho Internacional, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1963.

Nitti, Francesco, Principio de la Ciencia de las Finanzas, Imprenta Rosso, Buenos Aires, 1931. (La primera edición italiana se publicó en 1903.)

Olmos, Alejandro, Todo lo que usted quiso saber sobre la DEUDA EXTERNA y siempre se lo ocultaron, Ediciones Peña Lillo / Continente, Buenos Aires, 2004.

Olmos Gaona Alejandro. Deuda o Soberanía, verdades ocultas sobre la dependencia, Ediciones Peña Lillo Continente, Buenos Aires 2021

Olmos Gaona Alejandro, Vallejos Fernanda, El FMI y la Deuda Estructura de la dominación. Ediciones Peña Lillo Continente, Buenos Aires 2022

Pettifor, Ann; Cisneros, Liana, y Olmos Gaona, Alejandro, El Tango se Baila entre Dos, New Economics Foundation, Jubilee Plus, Londres 2001.

Pradier Fodere, Pierre, Cours de Droit Diplomatique, París, 1899.

Quiroga Lavié, Humberto, Constitución de la Nación Argentina Comentada, 2ª edición, Ed. Zavalía, Buenos Aires, 1997.

Raffer, Kunibert, "Lo que es bueno para los Estados Unidos debe ser bueno para el mundo. Propuesta para una Declaración Universal de Insolvencia", en Un Continente contra la Deuda, Centro de Derechos Económicos y Sociales, Quito, Ecuador, 2000.

Rawls, John, Teoría de la Justicia, Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1978.

Risolía, Marco Aurelio, "La lesión subjetiva, su invocación por el Estado o contra el Estado", en 120 años de la Procuración del Tesoro, 1863-1983", Eudeba, Buenos Aires 1983.

Rousseau, Charles, Derecho Internacional Público, Ed. Ariel, Barcelona, 1960.

Rozis, J., L'Execution des Obligations et les Variations de Valeur de la Monnaie, Vannes, 1924.

Sack, Alexander N., La Succession aux Dettes Publiques d'Etat, París, 1928.

\_\_\_\_\_, Les Effets des Transformations des Etats sur leur Dettes Publiques et Autres Obligations Financieras. Traite Juridique et Financier. I Dettes publiques, Sirey, París, 1927.

Sagüés, Néstor Pedro, Teoría de la Constitución, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2001.

Salleilles, Raymond. "¿Y a til Vraiment une Crise de la Science Politique?", en Revue Politique et Parlementaire, XXXVI, París, 1903.

Sampay, Arturo, Constitución y Pueblo, Cuenca Ediciones, Buenos Aires, 1973.

Sayagués Lasso, J., Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, 1953, Tomo I.

Schoó, Alberto, Régimen Jurídico de las Obligaciones Monetarias Internacionales, Ed. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1940.

Verdross, Alfredo, Derecho Internacional Público, 6ª edición, Ed. Aguilar, Madrid, 1978.

Vitale Luis, Historia de la Deuda Externa Latinoamericana y Entretelones del Endeudamiento Argentino, Sudamericana- Planeta, Buenos Aires, 1986

Zaffaroni, Eugenio, Tratado de Derecho Penal, Ediar, Buenos Aires, 1988, Tomo III.

Zalduendo, Eduardo, La Deuda Externa, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1988.

# CRÉDITOS

ISBN 978-987-1760-86-2

---

**Autor**

Alejandro Olmos Gaona

---

**Coordinación general**

Emanuel Lorenzoni

---

**Diseño**

Tania Gialluca  
Lucas Rodríguez

**Revisión**

Florencia Melo  
Felipe Guzmán

---

**Edición y Corrección**

Pedro Bazán

Universidad de La Punta

Deuda e ilegalidad : la odiosidad del endeudamiento argentino / 1a ed. - La Punta : Universidad de la Punta, 2023.  
220 p. ; 25 x 17 cm.

ISBN 978-987-1760-86-2

1. Política. 2. Deuda Pública. 3. Análisis Económico. I. Título.  
CDD 341.09

© Gobierno de San Luis, 2023.

---

Queda hecho el depósito que marca la ley 11723.

Reservados todos los derechos.

Impreso en Argentina. *Printed in Argentina*



Universidad de  
**LA PUNTA**

MINISTERIO  
DE CIENCIA  
Y TECNOLOGÍA



GOBIERNO DE  
**SAN LUIS**

SAN LUIS NOS UNE

  **CC0 1.0**

**CC0 1.0 Universal**

