

# La deuda odiosa

Michael Kremer y Seema Jayachandran

Muchos países en desarrollo cargan con las deudas incurridas por gobernantes que se endeudaron sin el consentimiento del pueblo y usaron los fondos para reprimirlo, o en beneficio personal. Nos parece que se justificaría un nuevo enfoque para evitar que los dictadores se endeuden, saqueen y traspasen la deuda a la población.

**E**N MUCHOS países, las personas no tienen que rembolsar las deudas incurridas fraudulentamente por otros en su nombre ni las empresas están obligadas a cumplir los contratos suscritos por su director u otro funcionario sin facultades para hacerlos vinculantes. La doc-

trina jurídica de la deuda odiosa plantea un argumento similar: la deuda soberana incurrida sin el consentimiento del pueblo y que no lo beneficia es *odiosa* y no debe ser transferible a un gobierno sucesor, sobre todo si los acreedores conocían de antemano estos hechos.

Sin embargo, esta doctrina ha adquirido poca fuerza dentro de la comunidad jurídica internacional, pese a ser una realidad en muchos países (recuadro 1). Por ejemplo, en los años ochenta, el régimen de *apartheid* de Sudáfrica contrajo deudas con bancos privados y destinó gran parte a financiar el ejército y la policía o a reprimir a la mayoría africana. Ahora el pueblo sudafricano tiene que cargar con la deuda de sus represores. A pesar de las solicitudes del Arzobispo de Ciudad del Cabo y la Comisión de Reconciliación y Verdad de Sudáfrica para que se cancele la deuda odiosa contraída por el antiguo régimen, el gobierno sucesor ha aceptado asumirla, pues parece temer que el incumplimiento pueda perjudicar sus posibilidades de atraer inversión extranjera y quiere demostrar que cumple las reglas del capitalismo. Sudáfrica no es suficientemente pobre para recibir alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME.

Del mismo modo, se estima que Anastasio Somoza robó entre US\$100 millones y US\$500 millones en Nicaragua antes de ser derrocado en 1979. El dirigente sandinista Daniel Ortega declaró ante la Asamblea General de la ONU que su gobierno repudiaría la deuda, pero cambió su postura cuando sus aliados en Cuba le hicieron notar que esta medida aislaría a Nicaragua de los países capitalistas occidentales.

## Recuadro 1

### Posibles candidatos a la etiqueta de "deuda odiosa"

La doctrina de la deuda odiosa surgió en 1898 tras la guerra hispanoamericana. Durante las negociaciones de paz, Estados Unidos sostuvo que ni ese país ni Cuba tenían la obligación de asumir la deuda contraída sin el consentimiento de la población cubana por el gobierno colonial, que no usó los fondos en beneficio del pueblo. España nunca aceptó la validez de este argumento, pero prevaleció la posición estadounidense, y España se hizo cargo de la deuda de Cuba en virtud del tratado de París. Poco después, los juristas elaboraron una doctrina similar. Desde entonces, numerosos regímenes han sido vinculados a la noción de deuda odiosa. Los siguientes son ejemplos recientes:

- Anastasio Somoza (Nicaragua)  
Habría robado de US\$100 millones a US\$500 millones.
- Ferdinand Marcos (Filipinas)  
Acumuló US\$10.000 millones.
- Jean-Claude Duvalier (Haití)  
Sus sucesores afirman que se fugó con US\$900 millones.
- Los gobiernos del régimen de *apartheid* de Sudáfrica  
Censurados por gran parte de la comunidad internacional.  
Fuertes gastos en recursos policiales y militares para reprimir a la mayoría africana.
- Mobutu Sese Seko (Congo/antiguo Zaire)  
Habría traspasado US\$4.000 millones a sus cuentas personales.  
Enriqueció a sus amigos.
- Sani Abacha (Nigeria)  
Se dice que en 1999 tenía US\$2.000 millones en cuentas de bancos suizos.
- Franjo Tudjman (Croacia)  
Robó un monto no determinado.  
Reprimió los medios de comunicación y habría instigado ataques a sus oponentes.

Algunos países han intentado confiscar o restituir los fondos acumulados por los ex gobernantes en el extranjero, pero con diversos resultados. Por ejemplo, Nigeria recuperó recientemente dinero de la familia de Sani Abacha, pero Filipinas ha logrado poco durante la larga campaña para repatriar la fortuna de Ferdinand Marcos. Además, el dinero despilarrado se pierde para siempre.

¿Cómo puede eliminarse la deuda odiosa? En un estudio reciente, propusimos la creación de 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 debe 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.

### **Nuevo enfoque para la deuda odiosa**

Actualmente, los países rembolsan sus deudas aunque sean odiosas porque, si no lo hacen, sus activos externos podrían ser confiscados y se empañaría su reputación, lo cual les dificultaría obtener nuevos préstamos y atraer inversión extranjera. Sin embargo, si existiera una institución que evaluara y declarara si un régimen es odioso, podría crearse un nuevo equilibrio, y la reputación de los países no se perjudicaría si se niegan a rembolsar deudas ilegítimas, así como la calificación crediticia de particulares no se daña si no rembolsan deudas que otros han contraído fraudulentamente en su nombre. Por ejemplo, si las principales potencias mundiales, los organismos internacionales y las instituciones financieras declaran que un régimen es odioso y anuncian que se justificaría que los gobiernos sucesores repudiaran los nuevos préstamos obtenidos por ese régimen, un banco privado, incluso inescrupuloso, lo pensará dos veces antes de darle crédito. Este argumento se basa en un resultado bien conocido de la teoría de los juegos: si se repite un juego varias veces, se obtienen muchos equilibrios posibles, y la simple divulgación de una parte de la información puede crear un nuevo, y en este caso, mejor equilibrio.

Sin embargo, no hay garantías de que surgirá un acuerdo general sobre este nuevo equilibrio. Proponemos dos mecanismos para acabar con los préstamos a regímenes odiosos. Primero, podría modificarse la legislación en los países acreedores para abolir la confiscación de los activos de un país que no rembolsa una deuda odiosa, lo que haría jurídicamente inejecutables estos contratos. Segundo, una condición para la asistencia externa a los regímenes sucesores podría ser no rembolsar la deuda odiosa: los donantes podrían negarse a ayudar a un país que, de hecho, entrega fondos a bancos que presentan reclamos ilegítimos. Si la asistencia externa es suficientemente valiosa, los gobiernos sucesores estarán obligados a repudiar los préstamos odiosos y los bancos evitarán otorgarlos. (Este argumento plantea también un posible método para resolver el problema del riesgo moral asociado a la ayuda externa [recuadro 2]).

#### Recuadro 2

### **¿Una solución al problema del riesgo moral?**

Un enfoque similar podría cumplir un objetivo distinto: limitar las operaciones de rescate internacionales de gobiernos legítimos que se endeudan para financiar políticas económicas desastrosas. Si la población elige al gobierno, algunos sostendrán que bloquear su acceso al crédito es una violación de su soberanía. Pero muchos mantienen también que las instituciones financieras internacionales no deberían subvencionar el gasto dispendioso y que a veces lo hacen cuando prestan asistencia a países con economías arruinadas. Este es el conocido argumento del riesgo moral: la expectativa de un rescate por parte de instituciones financieras internacionales alienta a los bancos comerciales y obligacionistas a dar préstamos que, ostensiblemente, los gobiernos no podrán rembolsar.

Las instituciones financieras pueden desalentar este financiamiento oportunista. No se requiere, como en los casos de deuda odiosa, un grupo de juristas independientes: las mismas instituciones podrían evaluar a los gobiernos basándose en aspectos puramente económicos. Podrían anunciar, primero, que las políticas del gobierno probablemente le impedirán cumplir sus obligaciones. Cuando el país empieza a adoptar políticas apropiadas, podrían suministrar asistencia, aunque no para ayudarlo a rembolsar la deuda emitida con posterioridad al anuncio. En particular, una institución financiera internacional podría estipular, antes de otorgar la asistencia, que el país no puede rembolsar, simultáneamente, los préstamos recibidos tras el anuncio. Esta condición eliminaría los incentivos para que los bancos comerciales presten exclusivamente previendo préstamos de una institución financiera internacional. Se evitaría así alentar un financiamiento privado motivado por la posibilidad de un rescate. Los préstamos no se considerarían ilegítimos ni irrecuperables, a diferencia de los casos de deuda odiosa. Los acreedores seguirán otorgando préstamos si estiman que la asistencia externa es innecesaria.

Con este enfoque, las instituciones financieras internacionales seguirían estando en condiciones de asistir a los países que aplican políticas apropiadas pero que no tienen suerte al hacerlo, sin sacar del apuro a los acreedores que otorgan financiamiento oportunista a países que aplican políticas riesgosas.

### **Un mecanismo mejor que las sanciones comerciales**

Cuando la comunidad internacional quiere oponerse a un gobierno que suprime la democracia y los derechos humanos sin recurrir a la guerra, impone a veces sanciones comerciales. Limitar la capacidad crediticia de un régimen odioso puede considerarse como una sanción económica más atractiva. Como otras sanciones, la amenaza de limitar el crédito podría incentivar

la reforma. Los gobiernos que desean mantener su capacidad crediticia quizá robarán menos. Si el crédito soberano no es uno de los botines, tal vez a los futuros dictadores no les interese tanto el poder.

Además, al limitar el crédito se evitan dos problemas que plantean las sanciones comerciales. Primero, las terceras partes tienen incentivos para evadir la mayoría de las sanciones. En cambio, la reducción de la deuda odiosa es una sanción automática. La diferencia es que, mientras algunos acreedores e inversionistas estén dispuestos a conceder préstamos a un país que se niega a rembolsar deuda odiosa, y a invertir en él, los bancos sabrán que si desconocen la sanción y emiten deuda odiosa, los regímenes sucesores no tendrán incentivos para rembolsarla. Un banco puede otorgar un préstamo a corto plazo previendo que el régimen odioso lo rembolsará antes de dejar el poder, pero se trata de un préstamo personal al régimen odioso y no perjudica al pueblo. Si el régimen odioso lo rembolsa, el pueblo no hereda una deuda; si no lo rembolsa, el banco asume la pérdida pues los gobiernos sucesores no la asumirán.

Otro problema que plantean las sanciones comerciales es que muchas veces perjudican a los que se han propuesto ayudar. Por ejemplo, si las empresas nacionales no pueden exportar, la pérdida de ingresos podría obligarlas a despedir trabajadores o reducir los sueldos. En cambio, al limitar la capacidad de los dictadores para obtener préstamos, robar y endeudar al pueblo, se perjudicará a regímenes ilegítimos, pero se ayudará a la población. La carga de la deuda superará seguramente toda ventaja a corto plazo que pueda filtrarse al pueblo. (Si un régimen solo roba un poco y el pueblo recibe la mayor parte de los ingresos, probablemente no debería considerárselo odioso).

Son más los países que participan en el comercio exterior que los que emiten deuda soberana, así que los límites crediticios solo podrían aplicarse en ciertos casos; sin embargo su impacto podría ser grande. Por ejemplo, puede decirse que Franjo Tudjman, ex Presidente de Croacia, fue un dirigente odioso que reprimió a los medios de comunicación, instigó la violencia contra la oposición política y saqueó los fondos públicos. En 1997, a instancias de Estados Unidos, Alemania y Gran Bretaña, que manifestaron su preocupación por “la situación insatisfactoria de la democracia”, el FMI interrumpió la asistencia a Croacia. Pero entre la decisión del FMI y el fallecimiento de Tudjman en diciembre de 1999, los bancos comerciales otorgaron préstamos adicionales por US\$2.000 millones. Si hubiera existido la institución propuesta, los acreedores probablemente no habrían concedido nuevos préstamos y el pueblo croata no tendría que cargar con la deuda. Estas posibles aplicaciones indican que los límites al crédito deberían formar parte de los mecanismos de la comunidad internacional.

## La atención a la veracidad

¿Cómo puede asegurarse la comunidad internacional de que una institución encargada de evaluar la legitimidad de la deuda lo haga con veracidad? Si su principal interés es el bienestar de la población de los países en desarrollo podría

verse tentada a declarar odiosa a una deuda legítima para que el país no tenga que rembolsarla. No obstante, los acreedores dudarán si prevén que no podrán siquiera cobrar deudas legítimas, provocando el cierre de los mercados de deuda, un peligro que explica la escasa aceptación de esta doctrina entre los juristas.

Para eliminarlo, la institución podría estar facultada solo para adoptar decisiones sobre futuros préstamos, no sobre deuda pendiente. Así, los acreedores no sentirán incertidumbre ante la posibilidad de que sus préstamos sean declarados odiosos. Además, es más probable que la institución actúe con veracidad. Incluso si le interesa más el bienestar de los deudores que el de los acreedores, tendría incentivos para juzgar honestamente al régimen pues la honestidad beneficia a la población. Si declarara odioso a un régimen legítimo, privaría al país de inversiones rentables financiadas con préstamos. Si declarara legítimo a un régimen odioso, éste podría obtener préstamos y usarlos mal.

Si la institución solo dictaminara sobre la legitimidad del préstamo antes de que se concrete, se limitaría también la posibilidad de favoritismo por los acreedores. Si los favoreciera y juzgara la deuda pendiente, la institución podría no declarar odiosas ciertas deudas. Pero si solo opina sobre futuros préstamos, bastará con que tenga apenas una cierta inquietud por la veracidad o el bienestar de la población para que no declare legítimo a un régimen odioso porque, antes de emitir un préstamo, la rentabilidad prevista para los bancos es muy baja, pues tienen muchos usos alternativos para el capital. En cambio, las decisiones sobre deuda pendiente serían un “juego de suma cero” (las utilidades de los ganadores son iguales a las pérdidas de los perdedores) entre los bancos y los acreedores, de modo que una institución que actúa con parcialidad puede favorecer a cualquiera de las partes. Puesto que una evaluación sesgada de la deuda futura perjudica a la población de los países prestatarios y no puede ayudar mucho a los acreedores, es improbable que una institución que solo puede bloquear futuros préstamos dictamine de modo de favorecer a los deudores o a los acreedores.

Todavía es posible que una institución, al emitir un fallo sobre una deuda futura, se incline a favor o en contra de un gobierno. Si las principales potencias consideran que el país es un socio comercial importante o un aliado estratégico, la institución podría no tildar de odioso al régimen, cualesquiera sean sus delitos. Puesto que hoy los regímenes con aliados poderosos pueden obtener préstamos, los fallos sesgados a su favor simplemente mantendrían el *statu quo*. En cambio, si la institución mira mal al gobierno por motivos de política exterior, incluso si éste cuenta con el apoyo de la población o gasta en su beneficio, podría tacharlo falsamente de odioso, impidiéndole obtener financiamiento. En este caso, la situación de la población sería aun peor que bajo el *statu quo*. La institución podría crearse bajo el principio de “no dañar”. La obligación de contar con las dos terceras partes del voto para declarar odioso a un régimen podría prevenir la posibilidad de que un país sea falsamente tildado de tal debido a la opinión tendenciosa de ciertos miembros de la institución.

¿Qué efecto tendría esta institución en un régimen odioso que hereda una deuda legítima? Incluso al amparo del *statu quo*, probablemente preferirá no rembolsar la deuda y guardarse el dinero. Sería difícil recuperar estos fondos; lo mejor que se puede hacer es evitar que el régimen obtenga nuevos recursos. Así pues, no queda más que permitirle que refinance la deuda pendiente y los intereses (renegociando el reembolso con los bancos) e impedirle obtener nuevos préstamos. De otro modo, un régimen odioso podría caer en el incumplimiento total de obligaciones legítimas, lo que perjudicaría al sistema financiero internacional.

### Selección de los jueces

Otro aspecto importante es el tipo de institución que podría determinar quién o qué es odioso. Una opción es un nuevo tribunal internacional que pueda proceder en las demandas en contra de determinados regímenes, integrado por juristas internacionales provenientes de distintos países, como la Corte Internacional de Justicia en la Haya o el propuesto tribunal penal internacional. Dado que la evaluación de la calidad de odioso sería independiente, tal vez se pueda persuadir a los prestamistas bilaterales y las instituciones financieras internacionales de prestar solo a regímenes legítimos. Las instituciones financieras no tendrían que considerar los aspectos políticos pues, si se prevé que un gobierno sucesor repudiará una deuda ilegítima, sería imprudente prestar a un régimen odioso por puras razones de riesgo financiero.

Si las principales potencias exigen poder de veto, otra opción sería que las decisiones las tome el Consejo de Seguridad de la ONU, cuyos miembros permanentes ya lo tienen. Un caso específico podría llevar a la adopción de esta política; la próxima vez que el Consejo desee sancionar a un gobierno, su estrategia podría incluir impedirle que obtenga préstamos.

También sería factible que los principales países acreedores implementen este sistema recurriendo exclusivamente a instituciones nacionales. Supongamos que Estados Unidos modifica su legislación para impedir la confiscación de los activos de un gobierno extranjero cuando éste repudia una deuda odiosa, que sus tribunales declaran “odioso” a un régimen, que anuncia que se opondrá a un plan de financiamiento del FMI y el Banco Mundial para que un régimen sucesor rembolsa una deuda ilegítima, y que la Unión Europea adopta medidas similares. En este caso, hasta los bancos de otros países probablemente estarían poco dispuestos a otorgar préstamos a ese régimen.

Otra opción sería que una organización no gubernamental (ONG) se encargara de identificar los regímenes odiosos. Si un grupo de personas prominentes, incluidos ex jefes de Estados deudores, juristas internacionales, representantes de Transparencia Internacional y expertos en derechos humanos promulgan una lista de regímenes odiosos, los acreedores podrían negarse a prestarle a esos gobiernos. Los bancos que les presten se expondrían al oprobio y, de todos modos, es probable que los regímenes sucesores se nieguen a pagar. Otro método interesante consistiría en combinar los anuncios de una ONG con medidas concretas por parte de entidades nacionales. Por ejemplo, si a los tribunales esta-



*Michael Kremer es profesor de economía en la Universidad de Harvard e investigador de Brookings Institution. Seema Jayachandran es estudiante graduada del Departamento de Economía de la Universidad de Harvard.*

dounidenses llegan casos presentados por acreedores que desean confiscar activos de un gobierno sucesor como reembolso por deudas incurridas por gobiernos anteriores supuestamente odiosos, el tribunal averiguaría si tal gobierno estaba en la lista de la ONG al otorgársele el préstamo.

En resumen, la comunidad internacional, o incluso unos pocos países importantes, quizá de acuerdo con las ONG, podrían establecer una nueva norma en virtud de la cual un país no sería responsable de una deuda odiosa y, por consiguiente, los acreedores no la emitirían. Este nuevo método se ajustaría al creciente reconocimiento en el derecho internacional de que, en ciertos casos, el uso del poder por parte de funcionarios de gobierno puede ser ilegítimo o criminal; el proceso contra Slobodan Milosevic por crímenes de guerra es solo un ejemplo.

La política esbozada beneficiaría a los deudores y acreedores legítimos y éstos conocerían de antemano las “reglas del juego”. Hay actualmente un movimiento que procura anular ciertas deudas por su calidad de odiosas, pero es difícil para los acreedores anticipar cuáles lo serán en el futuro. Si se lo establece de antemano, los bancos evitarían prestar a regímenes odiosos y no se arriesgarían a sufrir pérdidas si se anula la deuda pendiente. Si la incertidumbre es menor también bajan las tasas de interés para los prestatarios legítimos. Más importante aun, los dictadores no podrán obtener préstamos ni usarlos con fines ilegítimos, y luego cargar a la población con la deuda. **F&D**

*Este artículo se basa en un estudio reciente de los autores, “Odious Debt”, presentado en la conferencia sobre macroeconomía y pobreza del FMI en febrero de 2002 [www.imf.org/external/np/res/seminars/2002/poverty/mksj.pdf](http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2002/poverty/mksj.pdf).*