

Resumen

Préstamos odiosos: el alivio de la deuda como si la moral importara

El objetivo de este documento es de doble naturaleza: en primer lugar, demostrar cuán grande puede llegar a ser el impacto de los préstamos odiosos, y cómo este impacto continúa creciendo hasta que el préstamo resulta cancelado; y en segundo lugar, esbozar una propuesta para abordar este problema.

Introducción

Resulta intrínsecamente injusto que un régimen flagrantemente corrupto y dictatorial (tal como el de Mobutu Sese Seko en Zaire, el de Ferdinand Marcos en Filipinas o el del General Galtieri en Argentina) pueda contraer préstamos en el nombre de su país, aunque sin el consentimiento de la gente, se robe los ingresos y luego deje que los desdichados habitantes y sus hijos paguen la deuda generada con los acreedores, sin que estos últimos asuman ninguna responsabilidad por otorgar préstamos a sabiendas a estos regímenes odiosos. Aún así, esto es lo que está sucediendo hoy en día, no solo en la actual República Democrática del Congo, Filipinas y Argentina, sino también en Indonesia, Chile, Sudáfrica y así sucesivamente, con frecuencia mucho tiempo después de que los autores abandonaron la escena.

El concepto de préstamo odioso

La deuda odiosa es un subconjunto de la deuda ilegítima, la cual también comprende a las deudas ilegales, onerosas e insostenibles¹. Alexander Sack, que fue el primero en acuñar el concepto en 1927, define a un préstamo como odioso si:

1. existe una falta de consentimiento por parte del pueblo,
2. existe una falta de beneficio, y
3. el acreedor estaba en condiciones de saber lo anterior.

Sostenemos que no es necesario probar la falta de beneficio, dado que los préstamos otorgados a los regímenes odiosos aligeran las restricciones sobre divisas extranjeras y de esta forma liberan recursos internos para otros fines, posiblemente nefarios. Teniendo en cuenta que cualquier fortalecimiento de un régimen odioso puede ser considerado como un afianzamiento del mismo (prolongándose así el período de opresión), ningún préstamo otorgado a un régimen odioso puede tenerse por completamente inocente.

Este concepto aparece una vez más en la agenda, nada menos que porque Estados Unidos de Norteamérica basó su llamado inicial a otorgar el alivio de la deuda para Irak en 2003 en la naturaleza odiosa del régimen de Saddam Hussein. Numerosos artículos y acciones están

Ver documento completo en inglés: <http://www.jubileeresearch.org/news/Odiousslendingfinal.pdf>

Este resumen fue traducido al español por el Monitor de IFIs en América Latina (<http://ifis.choike.org/esp>)

¹ Para una discusión de estas distinciones ver el documento en su totalidad.

armando el caso para la cancelación de deuda en base a que ciertas deudas son odiosas y no deberían ser exigibles conforme al derecho internacional.

El efecto de los préstamos odiosos

Las repercusiones de la deuda odiosa continúan haciéndose sentir durante varias décadas luego de que un régimen prestatario corrupto y opresor ha abandonado la escena. Los gobiernos sucesores no solo se ven cargados con la responsabilidad de pagar ellos mismos por los préstamos sino que debido a que con frecuencia estos no fueron empleados con fines productivos, tampoco se generaron los fondos necesarios para pagar intereses y efectuar pagos sobre el capital. El resultado es que se deben desviar recursos o contraer nuevos préstamos para cubrir el servicio de las deudas odiosas, cualquiera sea la legitimidad y el color del gobierno sucesor, “blanqueando” así efectivamente los préstamos originales. Estos préstamos de carácter defensivo pueden otorgar un manto de legitimidad a las deudas odiosas.

Los resultados de los préstamos odiosos

A través de 13 estudios de caso, mostramos que el impacto de tales deudas odiosas constituye en absorber gran parte (y a menudo la totalidad) del beneficio neto de los préstamos internacionales y de esta forma, largo tiempo después de que estas deudas odiosas ya no figuran técnicamente registradas, las generaciones siguientes continúan efectivamente pagándolas. Las pérdidas netas a menudo superan el saldo total de la deuda. Los habitantes de estos países – con frecuencia desesperadamente pobres – terminan pagando tres veces por préstamos que fueron ostensiblemente contraídos en su nombre: primero son oprimidos por regímenes sustentados y enriquecidos por estos préstamos; en segundo lugar quedan empobrecidos por el costo de cubrir el servicio de los préstamos; y en tercer lugar, son oprimidos nuevamente por las sanciones impuestas si los regímenes odiosos no cumplen con el pago. Si la cancelación de deuda solo se obtiene a través de las negociaciones del Club de París² y de la iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), pagan por una cuarta vez cuando la condicionalidad del FMI (sin la cual no se accede actualmente a ningún acuerdo crediticio) impone las a menudo desastrosas políticas de liberalización comercial y de la cuenta de capital, privatización y restricción del gasto social.

Consideramos como un principio básico que un país no debería estar peor que antes como resultado de los préstamos odiosos. Por lo tanto, estimamos a cuánto asciende el monto de cancelación de deuda y compensación que sería necesario para lograrlo. Esto se realiza dejando de lado el flujo inicial a partir del desembolso del préstamo, capitalizando todos los intereses pagados sobre los préstamos odiosos y solo permitiendo que la cancelación de deuda reduzca el total de la deuda odiosa una vez que se hubiera cancelado cualquier deuda legítima³. Los resultados son sorprendentes y se sintetizan en la Tabla 1.

² El Club de París agrupa a los principales países acreedores y cuenta con una secretaría en el ministerio de economía francés.

³ Para una discusión acerca de esto, ver el documento completo.

Tabla 1: Resumen de resultados de los análisis para el período de 1970 a 2004

País	Deuda PPG ⁴ total (miles de millones US\$)	Proporción de deuda odiosa	Total de deuda odiosa (miles de millones US\$)	Transferencia neta acumulada (TNA) ⁵	TNA teniendo en cuenta a la deuda odiosa	Sobrepago
Indonesia	72,9	100,0%	223,5	6,0	-138,4	150,6
Argentina	103,9	100,0%	180,7	49,4	-33,3	76,8
Nigeria ^a	31,3	100,0%	94,8	12,0	-41,7	63,5
Filipinas	35,6	100,0%	70,6	3,7	-31,1	35,0
Pakistán	31,0	100,0%	47,0	18,3	-17,7	16,0
Perú	23,5	100,0%	37,6	8,1	-12,9	14,1
Sudán	11,7	100,0%	17,5	10,8	-6,0	5,8
Sudáfrica	9,8	100,0%	17,4	3,6	-4,7	7,7
Rep. Dem. Congo	10,5	100,0%	17,0	10,6	-5,5	6,5
Nicaragua	4,1	100,0%	10,7	10,0	2,6 ^b	6,6
Ghana	5,9	93,7%	5,5	5,8	-0,2	0,0
Malawi	3,3	84,2%	2,8	2,8	0,0	0,0
Haití	1,2	72,0%	0,9	1,1	0,2	0,0
Totales	344,7		726,0	142,2	-288,7	382,6

^a Las cifras que figuran aquí son previas al acuerdo de 2005 con el Club de París.

^b Esto es anómalo y se relaciona con aumentos inexplicables de la deuda registrados como transferencias positivas previo a 1989.

Diez de los trece países muestran deudas odiosas que por lo menos igualan el total de sus saldos de deuda actuales – el servicio de la deuda que han pagado sobre las deudas odiosas que heredaron ha sido mayor que el total de los préstamos nuevos contraídos. Los tres países restantes tienen entre un 72 por ciento y 94 por ciento – aunque cabe mencionar que los tres requieren una cancelación del 100 por ciento de la deuda conforme a los criterios de sostenibilidad de la deuda presentados en El alivio de la deuda como si la gente importara⁶. El total correspondiente a la deuda odiosa para estos trece países asciende a US\$726.000 millones, comparado con un saldo de deuda total registrado de “tan solo” US\$345.000 millones.

Para los diez países con un 100 por ciento de deuda odiosa, todo pago para cubrir el servicio de la deuda es inapropiado. En consecuencia, han estado “sobrepagando” el servicio de la deuda y les corresponde no solo la cancelación de la totalidad de sus deudas sino que además se les debe un reintegro sustancial por parte de los acreedores, actualmente de US\$383.000 millones, lo cual corresponde a una cifra considerablemente superior a la deuda nominal que aún mantienen registrada como pendiente. El caso de Indonesia es particularmente llamativo – el país ya pagó US\$150.600 millones relacionados con la deuda odiosa, lo cual equivale a más del doble de su saldo de deuda pendiente.

⁴ Deuda pública y públicamente garantizada

⁵ Constituye la transferencia del Norte hacia el Sur, tomando en cuenta el préstamo inicial, los pagos de intereses, repagos y cualquier cancelación. Una cifra negativa es una transferencia neta del Sur hacia el Norte.

⁶ Mandel 2006 http://www.jubileeresearch.org/news/debt_relief_final.pdf

La Tabla 2 compara la deuda odiosa acumulada por cada país con el ingreso promedio. Cinco de los trece países presentan deudas odiosas que superan sus ingresos. El peor caso es el de Nicaragua, donde la deuda odiosa equivale a más de cinco veces el ingreso nacional, seguido por la República Democrática del Congo (anteriormente Zaire), cuya deuda odiosa equivale a casi tres veces su ingreso. Solo dos de estos países presentan deudas odiosas que son inferiores a la mitad de sus ingresos nacionales.

Tabla 2: Deuda odiosa e ingreso per capita

País	Deuda odiosa per capita (US\$)	Ingreso per capita 2004 (US\$)	Relación deuda odiosa - ingreso
Nicaragua	958	170	563,3%
Rep. Dem. Congo	330	120	274,9%
Malawi	248	170	145,9%
Argentina	4.730	3.720	127,1%
Sudán	533	530	100,6%
Indonesia	1.027	1.140	90,1%
Nigeria	678	790	85,8%
Filipinas	851	1.170	72,7%
Ghana	260	380	68,5%
Perú	1.369	2.360	58,0%
Pakistán	309	600	51,5%
Haití	103	390	26,4%
Sudáfrica	383	3.630	10,5%

Propuesta para tratar el tema de las deudas odiosas

Proponemos cuatro principios básicos para tratar el tema de la deuda odiosa:

1. Los gobiernos no representativos y antidemocráticos no tienen derecho a imponer deudas externas sobre gobiernos posteriores que sean representativos y democráticos.
2. Los acreedores actúan de forma irresponsable al otorgar préstamos a dichos gobiernos, fomentando así su continuidad en el poder, y haciendo perder por lo tanto el derecho a sacar provecho de dichos préstamos o a recuperar el capital de esa forma otorgado.
3. En términos de endeudamiento externo, los gobiernos legítimos no deberían estar en peor situación – como consecuencia de las deudas odiosas contraídas por gobiernos anteriores – de lo que hubieran estado en caso de que dichos préstamos les hubieran sido negados.
4. El arbitraje acerca del alcance y tratamiento de las deudas odiosas debería dejarse en manos de un organismo internacional independiente, que no sea ni un acreedor por propio derecho ni tampoco se halle controlado por los acreedores, y que conduzca sus actividades de una forma transparente⁷.

⁷ Todos los mecanismos de resolución de los problemas de deuda se encuentran dominados por los acreedores, quienes desempeñan el papel tanto de juez como de parte acusadora y jurado, a menudo de forma arbitraria y actúan con la finalidad de favorecer a sus propios intereses políticos y comerciales.

Para el futuro, un organismo independiente declararía si un régimen fue odioso o legítimo y los contratos crediticios en el primer caso no serían ejecutables. Con respecto a lo arrastrado del pasado, cualquier gobierno declarado como legítimo por dicho organismo internacional independiente tendría derecho a que se considerara la cancelación parcial o total de sus deudas basándose en que los préstamos hubieran sido contraídos por uno o más regímenes odiosos en el pasado. Podría solicitarse un panel de arbitraje independiente (con igual representación de la parte deudora⁸ y la parte acreedora y un tercero neutral) como mecanismo de resolución del endeudamiento. Se declararía una moratoria en todos los pagos por servicio de la deuda mientras se analizara el caso, aunque se podrían continuar efectuando pagos por el servicio de la deuda a una cuenta de fondos en custodia⁹. Las deudas odiosas serían declaradas nulas y sin ningún efecto antes de que se pudiera considerar el servicio de la deuda sobre el resto.

Al abordar el tema de los préstamos odiosos, se deberían cancelar en primer término aquellas deudas mantenidas con los acreedores que otorgaron préstamos al gobierno odioso. Cualquier otra cancelación de deuda necesaria debería compartirse entre los acreedores restantes de forma prorrateada con su restante exposición. No obstante, los acreedores que no fueran odiosos deberían estar facultados a reclamar el valor de las deudas canceladas más los gastos legales a los prestamistas originales y a los miembros de los regímenes odiosos y sus beneficiarios, a través de un proceso legal internacional, posiblemente bajo los auspicios de la Corte Internacional de Justicia.

Además de aliviar la carga impuesta sobre los gobiernos legítimos por parte de sus predecesores antidemocráticos, esto haría que fuera mucho más difícil para los futuros dictadores y otros regímenes corruptos obtener financiamiento a través de préstamos, fortaleciéndose así enormemente las fuerzas de la justicia y la democracia.

Conclusión

Muchos países en desarrollo presentan deudas odiosas que equivalen al menos al total de sus saldos de deuda, al tiempo que los acreedores continúan exigiendo que se cubra el servicio de las mismas, sin considerar su responsabilidad por haber otorgado préstamos a sabiendas a regímenes corruptos y opresores. Se requiere de forma urgente un procedimiento de arbitraje justo, transparente e independiente para abordar este problema, de modo que se pueda lograr el alivio de la deuda como si la moral importara. Esto no solo aliviará a millones de personas de la carga de deudas contraídas sin su consentimiento – las cuales redundaron en escasos o ningún beneficio para los mismos – sino que el proceso también debería precipitar el fin de cierta cantidad de regímenes odiosos que existen en la actualidad. Los acreedores que los sustentan hoy en día descubrirán de repente que ya no pueden seguir haciendo caso omiso de los crímenes que están efectivamente financiando.

⁸ Sugerimos un representante de los acreedores “odiosos”, uno de los acreedores legítimos, uno del gobierno deudor y uno de la sociedad civil en el país deudor.

⁹ Un cuenta de fondos en custodia es aquella en donde los activos se depositan ante una parte neutral hasta que se resuelve la controversia.