

Alberto Acosta y Fander Falconí, editores

Asedios a lo imposible

Propuestas económicas en construcción



FLACSO
ECUADOR



ILDIS

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

ISBN 9978-67-105-6
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: noviembre de 2005

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES

Índice

Presentación	9
Prólogo	
Un libro para los escépticos	11
<i>Javier Ponce</i>	
Introducción	
<i>Juan Ponce</i>	15
Otra política económica, deseable y posible	17
<i>Alberto Acosta y Fander Falconi Benítez</i>	
Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador	39
<i>Alison Vásconez R.</i>	
Otra economía es posible	69
<i>Rafael Correa</i>	
La cuestión social y la política pública: algunas sugerencias para el caso ecuatoriano	79
<i>Jeannette Sánchez</i>	
Crisis, estrategias de desarrollo y políticas económicas alternativas	99
<i>Carlos Larrea</i>	

Un sistema de fondos como instrumento del desarrollo	115
<i>Pedro Páez</i>	
Políticas nuevas para viejos problemas	145
<i>Carlos Marx Carrasco V.</i>	
La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas	167
<i>Hugo Jácome</i>	
La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos	179
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
Deuda externa y globalización financiera. Una lectura desde la Economía Política	199
<i>Pablo Dávalos</i>	
Post Bretton Woods: los problemas de la economía global, y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana	223
<i>Oscar Ugarteche y Alberto Acosta</i>	
Nota sobre los autores	265

Post Bretton Woods: los problemas de la economía global, y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana

Oscar Ugarteche*

Alberto Acosta*

“La clase de los comerciantes es verdaderamente muy loca y muy sórdida, pues tratan todas las cosas con mucha sordidez y por móviles aún más sórdidos, y mienten en todas partes, perjuran, roban, defraudan, engañan, y a pesar de ello se consideran los primeros en todo, especialmente porque llevan los dedos aprisionados con oro”.

Erasmus de Rotterdam, *Elogio de la locura*

Introducción

El retorno al uso de bonos como instrumentos de financiamiento soberano obliga a recordar la historia, entre los inicios de las repúblicas latinoamericanas, a principio del siglo XIX y los años de la década de 1920. En todo ese período, el bono fue el instrumento de crédito más utilizado. (Eichengreen, 1996)

Cuando los países cesaban pagos, podían ser sujetos de amenazas o de agresiones militares como Venezuela en 1902 o Nicaragua en 1909, como una forma de ejercer una cobranza coactiva. Por un acuerdo firmado en Montevideo en 1933, se pactó que la intervención militar para ejercer las cobranzas coactivas no se harían en lo sucesivo. Se hizo en prevención a la voluntad de Bélgica de cobrarle a Alemania dinero ante la cesación de pagos formalizada por Hitler en junio de 1933. Fue una manera de evitar un conflicto. Hubo casos en que se intervino a la administración fiscal y de aduanas como en Nicaragua en 1911 porque se consideraba que no había gente honorable que pudiera llevar estos cargos. Así se aseguraba el cobro.

Este tipo de intervención se dio, por última vez, en Nicaragua y culminó en 1936.¹

Por lo demás, a lo largo de la historia de la deuda, las sucesivas moratorias han constituido una suerte de telón de fondo de las relaciones de casi todos los países subdesarrollados con el mercado financiero internacional (Eichengreen and Lindert, 1989). Nótese que a la moratoria también han recurrido muchos países industrializados en algún momento de su historia. En esta lista habría que incluir a varios estados del sur de los propios EEUU (CFB, 1874, 1905, 1910, 1923, 1928, 1930).

“Los incumplimientos por gobiernos extranjeros de su deuda externa son tan numerosos y, ciertamente, tan cercanos a ser universales que es fácil tratar sobre ellos nombrando a aquellos que no han incurrido en incumplimiento, que aquellos que lo han hecho. Además de aquellos países que incurrieron técnicamente en incumplimiento, existen algunos otros que pidieron prestado en el exterior en su propia moneda y permitieron que esa moneda se depreciara hasta menos de la mitad de su valor nominal y en algunos casos a una fracción infinitesimal. Entre los países que actuaron así cabe citar a Bélgica, Francia, Italia y Alemania....” (Keynes, 1924).

A partir de Bretton Woods en 1944, y específicamente desde la década de los años 1950, el Fondo Monetario Internacional –FMI- fue quien cumplió el papel de estabilizador de la economía global cuando los tipos de cambio se fijaron a 35 USD la onza de oro con la finalidad de que no se repitiera la historia de 1929-1933. El régimen de paridad fija terminó después del Acuerdo Smithsoniano en agosto de 1971, cuando se habían ya creado Derechos Especiales de Giro (DEG) a 0.88 gramos de oro por USD en 1969 e introducido al sistema internacional para crear liquidez. Es decir, se introdujo liquidez mediante un DEG por un USD. Sólo pocos años después, en 1973, Bretton Woods colapsó, según el FMI, cuando se introdujo el sistema de flotación libre de monedas, mientras la banca comercial inició su apertura agresiva de préstamos a los gobiernos, requiriendo para ello, menos DEG.²

1 Sobre estos capítulos de la historia de la deuda se puede consultar en Hood (1978), Vega (1987), Biggs (1987), así como en los textos de Ugarteche (1986), Vitale (1987), Marichal (1988), Acosta (1994), Estay (1997).

2 <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>.

El nuevo papel del FMI fue como agente de los acreedores dentro del Estado deudor, observando, recomendando y condicionando la política económica. Cumplió un ciclo entre 1977 y 2001 cuando esa función fracasó en Argentina en diciembre del 2001, (Felix, 2001) luego de una criticada presencia en Asia a fines de los años 90 cuando los IFI debatieron la naturaleza de la crisis que enfrentaban y erraron (Ding, Domac y Ferri, 1998; Ghosh y Gosh, 1999)). Fue estruendoso su fracaso en Argentina y se manifestó con su retiro el 14 de diciembre de 2001, una semana antes de la suspensión de pagos. La credibilidad del FMI se puso en el tapete con la crisis asiática, señaló Stiglitz (1999, 2002), entre otros; pero se terminó de desgastar en Argentina. (Mussa, 2001)

Hoy se observa el agotamiento de la institucionalidad de Bretton Woods, (Felix, 1999) la pérdida de vigencia de las políticas por la insuficiencia de los resultados, –no hay evidencia de crecimiento en el ingreso per cápita entre 1980 y 2003 para ningún país de la región, excepto Chile y Costa Rica–. Ni Sachs que en su momento era un defensor de los programas de ajuste y reducción de deuda del BM lo hace ahora (Sachs, 1989). Al no poder mostrar crecimiento económico y, de otro lado, evidenciar que no garantizan ni un manejo sólido de las políticas económicas, ni la deuda, como se vio en Argentina, ¿qué fin tienen estas políticas? ¿de qué sirve la institución? La creciente pérdida de gobernabilidad resultante de la aplicación de las políticas del FMI y del Banco Mundial –BM- es una preocupación para todos los gobiernos de la región y para el sistema internacional.

En parte, estos temas tienen que ver con la deuda externa y las condiciones de manejo económico, liderado por las exportaciones dentro de una economía global que no tiene crecimiento importante de forma estable y cuyas perspectivas son desalentadoras. Al mismo tiempo, el deudor más grande, los EE.UU., es hoy la economía más grande del mundo debiéndole incluso a diversas economías consideradas todavía como subdesarrolladas. Por todas esas razones se propone un cambio en la arquitectura financiera internacional, con un nuevo espacio de negociación de la deuda externa, nuevas reglas de juego globales y con nuevas instituciones (Eichengreen, 1994).

La arquitectura financiera internacional diseñada durante la Segunda Guerra Mundial, para acomodar al país victorioso en su nuevo papel de líder hegemónico, hoy está caduca. No hay hegemonía y la economía mayor del mundo tiene una moneda feble, de 35 dólares la onza de oro en 1971

pasó a 460 dólares en el 2005 y de 1DEG=1 USD en 1969 a 1DEG=1.4659 USD³ EN ELK 2005, y tiene en el 2005 los mayores pasivos internacionales. Es más, los países pobres financian al país rico que no puede mantener su tipo de cambio al sostener déficit gemelos entre 5% y 7% del PIB en el presupuesto y en la balanza de pagos por periodos muy prolongados. Los Estados Unidos hoy es el deudor soberano mayor y le debe sobre todo a los países asiáticos, en particular a Japón, China, Corea, etc. Pero en general a todos los tenedores de bonos del Tesoro de Estados Unidos que son las economías superavitarias del resto del mundo.

Siendo el dólar estadounidense, todavía, la moneda de reserva, los excedentes y las reservas internacionales de todo el mundo, incluyendo las de las economías subdesarrolladas, financian el déficit de los EE.UU. No obstante, la moneda de reserva continúa siendo el dólar estadounidense, el código financiero internacionalmente reconocido sigue siendo el del Estado de Nueva York, y las cortes para la resolución de litigios internacionales financieros continúan siendo las de la ciudad de Nueva York, presentándose el absurdo de que en la eventualidad de dificultades de pago, el deudor utilizaría su propia jurisprudencia para la resolución del litigio. Hay más créditos entre economías subdesarrolladas, a partir de la década de los años 90, y los flujos internacionales son, en los últimos veinticinco años negativos para América Latina con la excepción del período 1991-1997. El sistema internacional ha sido trastocado y los flujos no son Norte-Sur sino Sur-Sur y Sur-Norte, en términos netos, pero ni la jurisprudencia ni las instituciones reflejan esto. Los ingresos globales per cápita se han concentrado aún más en los últimos veinticinco años en el mundo y dentro de cada país (Galbraith, 2001).

La evidencia de corrupción en los gobiernos de los países en desarrollo, acompañado de la corrupción empresarial apreciada en Wall Street, junto con el contrasentido de la falta de auditorías a los créditos internacionales, llama a la necesidad de que se revisen todos los créditos internacionales antes de entrar a una renegociación, tal y como se haría en una empresa. Todos estos elementos componen el diagnóstico para la creación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana (TIADS). Existen las propuestas de Jürgen Kaiser en el Fair and Transparent Arbitration Process

3 http://www.imf.org/external/np/fin/rates/rms_sdrv.cfm

(2002), la del uso de la ley de quiebras municipales de Kunnibert Raffer⁴ de 1990, la de Schroeder y Berensmann (International Debt Facility) (2005) y la de Anne O. Krueger del FMI (2002) entre las más destacadas. El Tribunal que se propone aquí es una iniciativa nacida de la experiencia histórica de la deuda externa de América Latina.

Se ha generado una numerosa y densa bibliografía sobre el debate de si los países deben tener o no tener un tribunal de insolvencia. Este es un debate esencialmente norteamericano con algunos países europeos interviniendo. Se comprende la discusión desde la noción de que los países quiebran porque son vistos como empresas y, por lo tanto, merecen un tribunal de insolvencia.

Los autores proponemos que los países no quiebran y que los ceses de pagos son una parte regular de los ciclos económicos largos.⁵ Es decir, que cuando la economía mundial atraviesa crisis paradigmáticas, normalmente, muchos países cesan los pagos. Una vez recuperada la economía mundial, los países retornan a la normalidad. Por lo tanto, lo que es preciso es un mecanismo para distinguir cuales son los componentes que motivan la cesación de pagos.

Visto que ni el FMI ni el Banco Mundial garantizan estabilidad en la marcha económica, ni a los acreedores ni al deudor, como se observa en el texto de Michael Mussa (2002) para el caso argentino, estos organismos deberían ser sujetos a una supervisión internacional y a un monitoreo por la sociedad civil. Estas entidades estarían obligadas a presentar informes a una comisión establecida en Naciones Unidas, que a su vez presentará un informe anual ante la Asamblea General, para su aprobación por los países miembros. Esto evitará que, como en el caso argentino, “se laven las manos” y que no se castigue a los responsables. Actualmente, se castiga internamente a los ministros de economía y a los presidentes⁶, pero no a los que sustentan el poder real en la determinación de la política económica a través de la condicionalidad cruzada. La democratización de la globalización exige que se le pi-

4 En la bibliografía se incluyen varios de los aportes de Kunnibert Raffer; esta propuesta fue recogida también por Jubilee y New Economics Foundation (2002).

5 En la bibliografía se presentan varios aportes de los autores de este texto, sea que hayan sido publicados en forma individual o colectiva.

6 En realidad, el castigo es para los pueblos de los países que tienen que cargar con el peso de las políticas económicas y de los arreglos de la deuda externa.

dan cuentas a las instituciones financieras internacionales. Los autores apoyan la tesis de Walden Bello y Julie de los Reyes para descentralizar el FMI y regionalizarlo, regresándolo a su función básica de financiar de urgencia, los déficit de balanza de pagos creados externamente a la economía nacional. Debe dejar de servir como brazo de la política exterior de un solo país y, más aún, dejar de ser in-imputable. La pérdida de credibilidad del FMI puede ser el inicio para un cambio radical en su forma de funcionamiento.

Finalmente, se insiste en la necesidad de crear un Código Financiero Internacional, para que el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana opere a cabalidad, porque los países no quiebran dado que no pueden ser intervenidos directamente, los activos no pueden ser rematados, la gerencia no puede ser cambiada y no pueden ser liquidados. Es decir, un Estado no es una empresa en marcha, sino otra cosa; un ente soberano cuyo propósito es perpetuarse, y por eso no puede quebrar aunque cese pagos y tenga dificultades de balanza de pagos o presupuestales.

Se propone que cuando los gobiernos cesan los pagos, todos los acreedores deben suspender los cobros por igual (los *standstill*) para someterse a un tratamiento simétrico ante el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana. Este deberá, además, reconocer qué créditos son legítimos y cuales no, porque en la historia hay evidencia de muchos créditos corruptos que continúan siendo pagados a pesar de que los recursos del crédito, incluso, nunca ingresaron a la economía nacional o fueron a las arcas de un gobernante, dictador o no.

Los autores proponen que se constituya un Código Financiero Internacional que siga el mismo mecanismo establecido para constituir un código de comercio internacional; a través de una comisión de Naciones Unidas para este fin. El portal para la solicitud proponemos que sea en UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), en una oficina especial dentro del programa donde se encuentra el sistema de registro y control de deuda (TIADS) que opera ya en 65 países. Este puede ser el portal para la entrega de la solicitud, sea de algún acreedor o del deudor, para suspender los cobros y tener la protección contra los embargos, usando los elementos que propone Raffer, del Capítulo 9 de la ley de quiebras de los Estados Unidos.

Finalmente, proponen que debe buscarse la creación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana con un proceso análogo al del

Tribunal Penal Internacional, que en el futuro prevenga la repetición de los problemas que ahora vemos en este campo. Estos son los temas del Tribunal aquí presentado.

Elementos de la discusión para un tribunal de arbitraje

Fue un error de diagnóstico pensar que la depresión latinoamericana de los años 80 fue resultado de la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones y no de la crisis mundial en curso y de la reestructuración productiva en el G7⁷, mientras transcurría un cambio de paradigma productivo, de uno basado en el petróleo a uno basado en el conocimiento. En el momento en que se habló de la “nueva economía”, a mediados de la década de los años 90, era tarde para remediar el “error” de diagnóstico; el que, por lo demás, resultaba funcional al esquema de acumulación del capital transnacional.

El mercado perfecto versus el mercado imperfecto: Los países quiebran versus los países no quiebran

A lo largo de la historia financiera internacional, se puede observar que los países deudores repetidamente toman créditos, tienen un auge, declinan, cesan los pagos y la vida continúa (Suter, 1994). Los casos de las cesaciones de pagos más frecuentes son en las etapas en que las economías de los países líderes sufren una recesión. Así, por ejemplo, cuando la bolsa de Londres sufrió un desplome en octubre de 1825, se llevó consigo a los precios de las materias primas y acto seguido, las nacientes repúblicas sudamericanas y México suspendieron pagos por un periodo de, aproximadamente, treinta años. Durante la década de los años 70 del siglo XIX, igualmente, un desplome de la bolsa de Londres llevó consigo los precios de las materias primas y los países cesaron pagos, casi sin excepción, por un periodo de treinta años, igualmente. En el periodo de los años 30 del siglo XX, se repitió la misma historia por la misma causa (Ugarteche, 1986; Vitale 1986; Mari-

7 EE.UU., Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Canadá forman el Grupo de los 7 o el G7, más Rusia forman el G8.

chal, 1988; Acosta, 1994; Estay, 1997). Los impagos se resolvieron veinte años más tarde, a fines de la década de los años 40 y, nuevamente, el problema resurgió en 1982.⁸ Esta vez no hubo desplome de bolsas, pero sí del precio de las materias primas y alza brusca de las tasas de interés.

La explicación está en la inestabilidad de la economía internacional que es cíclica y que pasa por alzas y bajas; una situación inherente al capitalismo, por lo demás. Los cambios tecnológicos casi siempre han acompañado las soluciones para la recuperación de la economía mundial. La situación internacional eleva el riesgo país de las economías empobrecidas y aumenta la prima de riesgo sobre la tasa básica, resultando así en un alza de las tasas de interés efectivas para los deudores.

La creación del FMI, en 1944, tuvo como objeto financiar las bajas de los precios de los productos de exportación cuando existiera una desaceleración de la economía internacional, como una forma de brindarle estabilidad al sistema financiero internacional. La lógica fue, que las caídas en los precios de las materias primas y la desaceleración de la economía internacional podían llevar a competencias devaluatorias, y para superar este riesgo se estableció un sistema orientado a brindar recursos a las economías que atravesaban estas dificultades. Esta es la historia de lo que ahora se llama *crisis lending*.

- ¿Por qué no quiebran los países (a pesar de que cesan pagos)?

Una quiebra coloca al deudor, en el extremo, en situación de liquidación total. Los créditos son otorgados a empresas o personas con garantías, de manera que en la eventualidad de no tener capacidad de pago sea por razones de mala administración, por razones externas a la empresa, o sencillamente por pérdida de competitividad, ante el cese de pagos, los acreedores están en su legítimo derecho de entablar un juicio de ejecución de garantías.

Esto significa que las acciones pasan a manos de los acreedores, los activos totales pasan a manos de los acreedores y los acreedores son los nuevos dueños de la empresa y la pueden administrar, vender o sencillamente liquidar si realmente no es competitiva.

8 A más de los textos de Ugarteche, Marichal, Acosta y Estay, para abordar los orígenes de esta crisis se puede consultar en Acosta T. (2002).

Este no es jamás el caso de un Estado. El Estado tiene como finalidad existir y perpetuarse. Una quiebra puede ser reconocida por los acreedores y frente al impago por un periodo y sin perspectivas de que vaya a llegar a producirse, los acreedores pueden entablar las acciones judiciales pertinentes. Si es una empresa en marcha, los acreedores pueden cambiar la gerencia por un equipo nombrado por ellos, mientras se hace el trámite de la reorganización de las deudas como un modo de que la empresa no pierda más dinero. Esto no se puede hacer con un país soberano a pesar de las interferencias de los organismos internacionales.

La jurisprudencia, donde los acreedores entablan la cobranza coactiva primero y la ejecución de garantías después, corresponde a un territorio donde se encuentra la actividad económica. La juridicidad de los casos puede llevarse a cabo porque están en el mismo espacio y la ley debe de cumplirse dentro de ese espacio. Es decir, si General Motors tuviera una oficina en el país A y quiebra, la jurisprudencia que se aplica a su quiebra corresponde al país A. No corresponde a la jurisprudencia de la casa matriz porque no habría manera de hacer cumplir dicha ley. Internacionalmente, esto no existe y no es posible.

Cuando se aplica la ley, quien la hace aplicar es la corte y quien actúa en el impago es la policía, que interviene y acompaña a los acreedores a la posesión física del local. Es decir, el agente de la ley en el territorio acompaña al acreedor en la ejecución de las garantías. Internacionalmente, esto no existe. Desde 1933, como se anotó al inicio, no se puede ejercer violencia militar para asegurar el pago de una deuda soberana.

A partir de los años cincuenta, el Fondo Monetario Internacional quedó delegado de servir de cobrador, ejecutor coactivo y con el poder de presionar a los gobiernos deudores para forzar el pago de las deudas transadas. Es, pues, quien cumple el papel de agente de los acreedores dentro del Estado, observando, recomendando y condicionando el mejor modo en que se recauda y se efectúa el gasto fiscal para que estén disponibles los pagos. Esa es su función para con los acreedores dentro de los gobiernos deudores. Es quien organiza a los acreedores y da el visto bueno para que una renegociación de la deuda sea posible o para que la emisión de una nueva deuda sea reconocida internacionalmente.

En esta calidad de cobrador, el FMI y su organización hermana, el Banco Mundial, se han colocado siempre afuera del sistema de renegociaciones.

Es decir, ellos cobran por terceros, pero ellos mismos no hacen renegociaciones de sus posiciones en los países. Ellos han asumido la posición de juez, asesor, consultor y ejecutor a la vez. En sus procedimientos la falta de transparencia y democracia está a la orden del día. Una situación inimaginable en los países industrializados, en donde se precian de sus instancias jurídicas. Además, entre el derecho del acreedor a recibir los pagos y el derecho del deudor a no ser forzado a cumplir un contrato que le conduce a una situación inhumana, en cualquier país con un mínimo Estado de Derecho existe el principio de la protección del deudor para impedir que el servicio de la deuda afecte su dignidad humana. Esta protección no está presente en el campo del endeudamiento externo.

- Los beneficiarios libres y la inclusión de todas las categorías de acreedores

Desde el punto de vista de los países deudores existen dos tipos de beneficiarios libres (*free riders*) en los acuerdos de pagos. Primero, cuando se cesan pagos y se congelan todos los pagos durante el periodo de negociaciones; se supone que todos los acreedores privados entran al proceso de negociación y que todos son, por lo tanto, parte de la solución, sea en términos de castigos parciales, recalendarizaciones homogéneas o ambas. El que calla, se beneficia de las reducciones de saldo o de cuotas efectuadas por todos los demás y se le puede pagar el íntegro al momento de presentarse, luego de haberse firmado el acuerdo final. Es un beneficiario por no haber declarado sus acreencias junto con el resto⁹.

El segundo caso es el de los organismos financieros internacionales que no refinancian ni reprograman sus deudas. Estos últimos se benefician de los alivios otorgados por el sector privado y por los gobiernos miembros del G7, porque sin reducir saldos ni cuotas pueden cobrarle mejor a un deudor que ha sido aliviado de una parte de su carga. La lógica es que pueden poner condiciones más severas para los préstamos nue-

9 En el Perú, el caso internacionalmente conocido es el de Elliot Fund. Un fondo *buitre* que compró pagarés de la deuda peruana al Swiss Bank luego que este banco hubiera completado las operaciones de recompra para el gobierno del Perú. Habiendo pagado 50% del valor nominal (10 millones de dólares) del principal (20 millones de dólares), se esperó al final de la aplicación del Plan Brady

vos que les permitirán pagar las deudas atrasadas. Es decir, es una rienda corta sobre el deudor.

El sistema internacional tiene dos espacios de resolución de conflictos financieros, uno es el Club de París para la deuda oficial. Otro es el Club de Londres, para la deuda bancaria. Actualmente, no existen espacios para la resolución de los problemas con tenedores de bonos porque tanto el *Council of Foreign Bondholders* de Estados Unidos como el *Foreign Bondholders Protective Council* de Gran Bretaña, fueron desactivados al dejarse de utilizar los bonos soberanos en los años 40 del siglo XX. Tampoco existe espacio ni mecanismos para la resolución de conflictos de pagos con los organismos multilaterales de crédito.

En abstracto, el problema de los beneficiarios libres para los gobiernos deudores son tanto los acreedores privados que se aprovechan de soluciones colegiadas, como los organismos financieros internacionales, que se benefician de los alivios introducidos por los acreedores privados y por los gobiernos del G7. Krueger (2002) sostiene que dado el papel especial cumplido por el FMI y los organismos financieros internacionales en la provisión de créditos en períodos críticos, su *status* como acreedores preferenciales ha sido mantenido y reconocido por la comunidad internacional.

Evidentemente, esto debe referirse al periodo previo a 1998, cuando el FMI aún pensaba que los países no quebraban y tenía paquetes de rescate. Como se vio en el caso ruso en 1998 y argentino en 2002, esto ya no se da. Las instituciones financieras internacionales son tanto más problema como beneficiarios libres cuanto mayor es su participación en la deuda total de un gobierno.

- El riesgo moral, el prestamista de última instancia y los rescates financieros

El riesgo moral aparece cuando en una situación de cesación de pagos, un acreedor le presta dinero al gobierno deudor para cumplir con sus obliga-

para enjuiciar al gobierno peruano por el íntegro del valor nominal (20 millones) de los pagarés más intereses y moras (37 millones de dólares) a un costo para el país de 57 millones de dólares mediante un embargo en las cuentas del Banco de la Nación en el exterior, que duró casi noventa días entre julio y octubre del año 2000.

ciones devengadas y existe la posibilidad de que no se cobre ese crédito. Esto deja a los acreedores iniciales y al deudor con la seguridad que alguien pagará sus cuentas y por tanto evita que los acreedores sean más cuidadosos en sus préstamos y a los gobiernos deudores a ser más prudentes en sus políticas de endeudamiento. La posibilidad de una quiebra, disciplina tanto al deudor como al acreedor.¹⁰

La cuestión de si un país quiebra o no, pasa por la pregunta de si un país es sujeto de rescate financiero o no. En este punto hay dos maneras de efectuar un rescate financiero: primero es reduciendo la carga de la deuda para hacerla sostenible para la balanza de pagos y los ingresos fiscales; y la segunda, es incrementando con créditos nuevos las deudas de los países, haciéndolas de ese modo más impagables en el corto plazo. Atienza (2002:60) propone que los acreedores prefieren prestar dinero fresco, más que reducir saldos porque siempre piensan que puede haber la posibilidad de un súbito e inesperado cambio de circunstancia positiva para el deudor – el ejemplo es el hallazgo de un campo de petróleo (Krugman, 1988).

Si la respuesta es que el país quiebra, no cabe el rescate financiero, como en el ejemplo de Rusia, en junio de 1998. Si la respuesta es que el país no quiebra, entonces entran en operación los rescates financieros. La noción del prestamista de última instancia funciona dentro del esquema de que los países no quiebran y deben ser rescatados. Este es el modelo keynesiano del FMI y que, en parte, fue tomado en consideración entre 1944 y junio de 1998. La postura de que los países sí quiebran se repitió con Argentina a partir de la crisis de 2001, cuando no sólo no fue rescatado de la cesación de pagos sino que, además, Rudiger Dornbusch propuso sustituir a los administradores de la economía argentina por un grupo de expertos norteamericanos, siguiendo el principio del cambio de gerencia en una empresa. Aquí se propone que los países no quiebran aunque cesan pagos y que, por lo tanto, es necesario encontrar un nuevo mecanismo de resolución de conflictos para tratarlos.

10 Adam Smith en 1776, en su libro clásico, quien dijo que “cuando un Estado se ve en la necesidad de declararse en quiebra, lo mismo que cuando un individuo se ve en tal necesidad, entonces una quiebra limpia, abierta y confesada es la medida que a la vez menos deshonra al deudor y menos perjudica al acreedor”.

El tema de los rescates financieros tiene tres aristas:

- Quién pone el dinero.
- Adónde va a parar el dinero.
- Cuánto dinero ponen los rescatistas, si es del caso.

El debate es entonces, de qué tamaño tiene que ser el prestamista internacional de última instancia. Al modo de Keynes en 1934 ¿debe ser un fondo reembolsable con fondos limitados?, preguntan Olivier Jeanne y Charles Wyplosz. Para analizar esto, Jeanne y Wyplosz (2001) han creado un modelo donde hay dos crisis: una bancaria y una cambiaria, y le han introducido un pánico. De esta forma pueden calcular el tamaño de los fondos requeridos para una salvaguardia internacional con relación al PIB.

Un retiro masivo de depósitos bancarios, como en Argentina, lleva a una devaluación sustantiva lo que dificulta los pagos de la deuda porque los tributos son en moneda nacional y los pagos son en divisas. Esa es la cadena entre el pánico y el problema de la deuda externa. La discusión se centra en si el dinero del rescate entra al mercado financiero, o no, y cómo lo hace. Si entra al mercado financiero abiertamente, los recursos requeridos son ilimitados hasta que se calme el pánico. Si ingresa a los bancos para cerrar la brecha de liquidez entre sus activos de corto plazo en moneda extranjera y sus pasivos de corto plazo en moneda extranjera, entonces los recursos requeridos son mucho más limitados.

El segundo asunto, al parecer de los autores mencionados, llevaría a la creación de un Fondo Bancario Internacional que trabajaría muy estrechamente con los bancos nacionales y tendría que, además, ser un regulador del sistema bancario nacional con capacidad de supervisión, sustituyendo a las superintendencias nacionales. Para garantizar el funcionamiento relativamente autónomo de las políticas monetarias de los países empobrecidos, se debería dar paso inmediatamente a la emisión de nuevos Derechos Especiales de Giro (DEG), con el fin de establecer un fondo especializado en esta tarea; este fondo también podría ser alimentado con los recursos que genere el impuesto Tobin, por ejemplo.

¿Qué fue lo que se rescató en Asia?¹¹ La respuesta yace en el retorno de

11 Jeanne y Wyplosz presentan la tipificación del problema de pagos de cuatro casos asiáticos en la última parte de la década del 90: Indonesia, Corea, Malasia y Tailandia. Los cuatro recibieron altos

la estabilidad del sistema financiero nacional en cada caso, no obstante la caída del PIB. Sirve para que la banca tenga liquidez para continuar prestando y retornar la confianza de los agentes en el sistema financiero. Este es el primer paso del efecto del rescate. El segundo es que se pone a disposición del Banco Central divisas que estabilizan el tipo de cambio y, en tercer lugar, permite pagar deuda externa de corto plazo y convertirla en deuda de largo plazo a otro acreedor. Es decir, se genera una sustitución de acreedores y un cambio de plazo.

Los beneficiarios fueron los bancos comerciales nacionales que tuvieron programas de salvatajes a través de garantías otorgadas a lo ancho, a través de todo el sistema bancario para todos los depositantes en el momento de la crisis. Estos recibieron liquidez, lo que les permitió seguir operando a pesar de haberse sobre extendido en créditos financiados desde el exterior y contratados en moneda nacional y, en segundo lugar, por haber tomado prestado dinero de corto plazo para prestar en plazos mayores. Es decir, los banqueros de estos países asiáticos pudieron prestar mal pero no perder porque fueron salvados por los paquetes de emergencia. Este largo caso, entonces, ejemplifica como el riesgo moral está presente en estos paquetes de rescate. Los paquetes dan la certeza de que los bancos nunca quiebran y que serán rescatados siempre, aunque sean ineficientes.

Lo interesante es que esta discusión evade el tema de las exportaciones, los flujos externos de capital y las tasas de interés internacionales. Es decir, la crisis detona desde adentro de la economía y no desde afuera de ella. La simultaneidad de las crisis nacionales, sin embargo, llama la atención a elementos sistémicos que están fuera del control de la economía nacional, tanto en los cuatro casos asiáticos como en el brasileño, ruso, y argentino, todos dentro de un espacio de cinco años: 1997 a 2001. Si algún elemento en común tiene la crisis tanto de Brasil como de Argentina es que resistieron el

flujos de capital de corto plazo en el período inmediato anterior a la crisis, en especial destinado para los sistemas bancarios nacionales. El problema inicial, como lo plantean los autores citados es que hubo desajustes de moneda y plazos, de forma tal que los activos bancarios no reflejaban exactamente los pasivos internacionales de corto plazo. Fueron frecuentes los préstamos de largo plazo hipotecarios a los clientes de los bancos, financiados con créditos externos de corto plazo. Más aún, cuando la tasa de interés japonesa era de 0% en yenes, en Indonesia y en Corea del Sur, la deuda de corto plazo era el doble de las reservas internacional netas existentes en el Banco Central, y en Tailandia era ligeramente mayor. Únicamente en Malasia era manejable la deuda de corto plazo en la crisis de 1997. El tamaño del financiamiento de emergencia a estos países bajo el auspicio del FMI, con la excepción de Malasia, fue igual a la brecha de liquidez internacional.

tipo de cambio fijo por un periodo muy largo, luego de un remezón en los mercados de capitales internacionales por la crisis asiática, en que se contrajeron y tornaron negativos los flujos de créditos de corto plazo y se revirtieron los flujos de largo plazo, además de caer los precios de las materias primas y de aumentar el costo del dinero para dichas economías, al incrementarse el riesgo país por las razones descritas.

El tema de los rescates financieros en sus tres aristas tiene las siguientes soluciones actuales:

- ¿Quién pone el dinero? Los Tesoros del G7 a través del FMI.
- ¿A dónde va a parar el dinero? A los bancos comerciales de los países que han sufrido la doble fuga.
- ¿Cuánto dinero ponen los rescatistas? La brecha de liquidez.

La pregunta adicional es ¿quieren los gobiernos deudores asumir libremente la deuda adicional de emergencia? Si la situación es que no pueden cubrir las cuotas por un monto N . ¿Es razonable pensar que podrán cubrir las cuotas de $N+x$?

La corrupción, la deuda odiosa y la deuda ilegítima

Un tema recurrente en la literatura de la última década es el de las deudas odiosas e inválidas. ¿Qué las constituye, cómo se reconocen y qué ocurre con la corrupción? La deuda odiosa es la que se contrató para sojuzgar al pueblo, y es una doctrina establecida en 1898 cuando el Gobierno de Estados Unidos se resistió a reconocer las deudas de Cuba con España para la realización de la Guerra Hispano Americana. Adams (1991), Kremer y Jayachandran (2002) de Harvard y Joseph Hanlon (2002) de la Open University de Londres han escrito sobre el particular indicando que este tema antiguo está siendo motivo de revisión conceptual.

Las deudas corruptas son aquellas que infringen el código penal del país acreedor, del país deudor¹², o de ambos y son sujetas de penalización en uno de los ámbitos jurisdiccionales. La deuda ilegítima, de su parte, es aquella

12 Un caso de violación paradigmático es el denunciado en Argentina por Alejandro Olmos (1995).

que siendo legal, que estando dirigida a fines probos, ocurre de manera tramposa para beneficio de algunos. El ejemplo más evidente es el reactor nuclear de Bataan en las Filipinas que fue construido a un costo de 2.5 mil millones de dólares por Bechtel, bajo la supervisión de International Atomic Energy Commission y US Atomic Energy Commission, para colocar un reactor Westinghouse. Nunca ha funcionado porque fue construido sobre suelo sísmico y se rajó. ¿Alguien no se dio cuenta? O, ¿era un buen negocio y ya se había iniciado la obra cuando tomaron conciencia del problema y siguieron adelante? Otro ejemplo es la refinadora de Karachipampa en Bolivia construida por ingenieros alemanes en Bolivia a 4,200 metros de altura. No habiendo oxígeno no hay capacidad de refinación, pero tampoco hay el suministro de mineral para la dimensión de la obra. No funciona y se paga. En Ecuador, se podría incluir el caso de los buques pesqueros noruegos. Estos son apenas unos ejemplos de muchos de deuda ilegítima, donde el cliente debería tener el derecho de retornar el producto y recuperar su dinero.

Estos problemas deben conllevar a la anulación de los créditos y el retorno del dinero al Estado deudor, más una indemnización por todo lo pagado a la fecha, puesto al día con las tasas de interés internacionales de su momento. Incluso habrá que pensar en las correspondientes sanciones.

Las cesaciones de cobro y como deberían llevarse a cabo

Un tema reiterado en la literatura sobre “cesaciones de pagos” es cuándo y quién declara que no se puede seguir cobrando al deudor, cese de cobro (*standstill*), que ha suspendido los pagos o que ha entrado en un proceso de reordenamiento de las deudas. El ideal sería que todos los acreedores, en simultáneo, suspendan las cobranzas mientras se ponen de acuerdo en cómo rehacer el calendario de pagos. Esto implica que ningún acreedor pueda salirse de esta lista, es decir, que no haya *free riders*. Un cese de cobros de los tenedores de bonos, hoy día, podría coordinarse con un cese de cobros de los acreedores oficiales reunidos en el Club de París. No obstante, como los organismos financieros internacionales tienen una categoría superior de acreedor, ellos no suspenden los cobros y salen beneficiados de los *standstill*. Únicamente ellos son pagados con los recursos que no se disponen para los otros acreedores. Son beneficiarios libres, vistos desde el ángulo del deudor.

Esto debe terminar porque el peso de estos organismos en algunas economías es mayor que las deudas con el sector privado, particularmente en la porción de los créditos nuevos de la década de los años 90. Mientras más pequeña la economía, más peso en la deuda total tienen los multilaterales financieros como acreedores. Este es el problema que debió enfrentar Guyana para la resolución de su problema de deuda desde mediados de la década del 90. El Programa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, sus siglas en inglés) no le resolvía los problemas porque no afectaba a la deuda de las multilaterales que son los principales acreedores de dicho país. Tampoco afectaba la deuda con países vecinos como Trinidad y Tobago y Brasil que no querían reducir la deuda en la misma proporción que el HIPC porque no se sentían reflejados en el mecanismo.¹³

- ¿Quién solicita el cese de cobros?

¿Quién reconoce que un país no es capaz de cumplir con sus obligaciones? Es una pregunta de ética fundamental. Existiendo un contrato que compromete al deudor a pagar y el principio del *pacta sum servanda*, hay dos posibilidades frente a un horizonte económico sombrío. La primera, que el gobierno del Estado deudor anuncie que solicitará un reordenamiento de las deudas, algo que puede hacer sin haber entrado necesariamente en una crisis de pagos ni haber erosionado sus reservas internacionales. Esta aproximación permite prevenir el agravamiento de la crisis nacional y su explosión, que lleva eventualmente a una corrida bancaria y una devaluación, que terminan en una suspensión de pagos de la deuda externa. En la situación previa, el deudor debería ser capaz de anunciar lo que está enfrentando y solicitar un reordenamiento de las deudas que reduzca la presión sobre su balanza de pagos y sobre sus ingresos fiscales o sobre ambos. La tarea del veedor internacional, diseñada en los años veinte, para la función de la Oficina de Inteligencia Económica era ésta. Esto minimiza los costos de la crisis y evita mayores problemas internacionales. Es decir, contiene dentro del espacio nacional las dificultades del deudor. Después de 1944, dicha función la heredó el FMI.

Si luego de la crisis brasileña, Argentina devaluaba, como era lógico, lo siguiente habría sido pedir un reordenamiento de sus deudas. No habrían

13 A estas alturas ya no se discute el fracaso del HIPC en sus diversas variantes.

ocurrido ni la corrida bancaria, ni las devaluaciones sucesivas, por haber embalsado la devaluación, perdiendo competitividad internacional ante su principal socio comercial; ni tampoco habría crecido la deuda externa innecesariamente entre 1999 y 2001, para mantener el tipo de cambio fijo; no se habrían pasado por las penurias de la falta de circulante para mantener el tipo de cambio estable.

En Argentina se mantuvo el tipo de cambio fijo y se maquilló el nivel de reservas internacionales, vía la emisión de *bullet bonds*, con el visto bueno del veedor internacional, el FMI. Para esto, el veedor internacional que debe operar como un auditor internacional que provea información fidedigna a los mercados, “que de garantías”, dio información internacional falsa al mercado de bonos internacional, que subestimaba la gravedad de la reducción del comercio con su principal socio comercial y que no indicó que estaba ocurriendo un traslado de los depósitos de pesos a dólares dentro de la Argentina, ni menos traslados de esos depósitos de dólares de la Argentina hacia el exterior, cuando los agentes económicos esperaban la devaluación.

Los dólares de los bonos sirvieron para que algunos agentes económicos vendieran sus pesos y compraran dólares. Un mecanismo que hubiera permitido a la Argentina devaluar a tiempo, en 1999, y pedir un reordenamiento de pagos, con el visto bueno del veedor internacional, habría economizado al país cuatro años de reducción del PIB antes de la explosión de una crisis de gran magnitud, y del empobrecimiento de su población, así como el cese de pagos de la deuda externa que impactó a la comunidad internacional.

El lado contrario sostiene que, quien solicita el cese de cobros es un acreedor, quien luego lleva al deudor a la mesa de negociaciones o al tribunal de insolvencia (Meron, 1957). Ese es el peor escenario y el más dañino para el sistema internacional. El óptimo sería que los gobiernos deudores puedan solicitar el cese de cobros a su voluntad, antes de la explosión de una crisis y, sólo si no lo hacen, lo pueda hacer el acreedor.

- Dónde se pide el cese de cobros y el reordenamiento

Hay varios puntos de vista sobre dónde pedir el *standstill* y el reordenamiento. Krueger (2002) propone que el portal sea el FMI. Pero este organismo no puede ser en ningún caso por múltiples razones:

- Es corresponsable del manejo económico vía “cartas de intención”.
- No es una instancia neutral, en tanto sirve los intereses de los acreedores oficiales mayores.
- Es asesor económico, acreedor y además juez para dilucidar la situación del país, es decir no garantiza imparcialidad, esto va contra la lógica del Estado de Derecho en cualquier parte del mundo civilizado.

La historia de los créditos muestra que siendo éstos un contrato privado entre las partes, aunque éstas sean públicas, el ámbito es privado. Es decir, la jurisprudencia es privada y, por esta razón, los conflictos sobre impagos de bonos, históricamente, fueron tratados en el *Tribunal Internacional de París*. Tal fue el caso Dreyfus vs. Perú, 1921; en que los tenedores de los bonos emitidos por el Perú a través de la casa Dreyfus con la garantía del guano, le cobraron al gobierno del Perú quien debió hacer una emisión de bonos para cancelar la deuda vieja, por una resolución del Tribunal de Arbitraje formado en la Cámara de Comercio Internacional a solicitud de los bonistas. Es decir, existen mecanismos que podrían ser mejorados y puestos al día o complementados. No deben ser sustituidos hasta que se cree el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana, como un acuerdo internacional suscrito por la mayoría; en el principio del Tribunal Penal Internacional, y hasta que se aplique un Código Financiero Internacional.

Raffer (1990) propuso que este tribunal esté en un Estado neutral que no sea acreedor. Mientras Eichenengræn (2000) descartó la idea porque desde su visión los tribunales deben operar como los tribunales de quiebras en espacios nacionales. No cree que estos tribunales sean una buena idea y sostiene que son iniciativas que no tienen posibilidad de ganar porque los acreedores no permitirán que otros intervengan en una negociación que debe sostenerse entre las dos partes. Darles a funcionarios la responsabilidad de dirimir sobre temas tan cruciales, sostiene, no es del agrado de los acreedores. Él propone un comité permanente de acreedores sin facultades de aplicación (judiciales). El riesgo moral sería muy alto, dice. Además, existe la cuestión política de si los acreedores estarían dispuestos a poner en manos de un tribunal mundial, facultades tan formidables (Eichenengræn, 2000).

Nosotros proponemos que la neutralidad no sea del territorio en referencia al acreedor, ni dónde se establece el tribunal, sino del código jurídi-

co. Los códigos jurídicos existentes hasta la fecha corresponden a la territorialidad de los acreedores por el tema de la ejecución de garantías. La neutralidad del código debe asegurar capacidad de ejecución de garantías a los acreedores, así como derecho a la protección de parte de los deudores, sean los acreedores públicos o privados. Lo que se propone para evitar la figura de *tomar partido* es que la jurisprudencia del acreedor no sea la que se utiliza sino una jurisprudencia internacional, como en el caso del Código de Comercio Internacional que está siendo elaborado a través de la UNCTRAL (United Nations Commission on International Trade Law) que ya tiene componentes consensuados y uniformes. Actualmente, es jurisprudencia nacional comparada.

El tema de la soberanía es un punto complejo. Un país que se acoja al arbitraje estaría de alguna manera aceptando su incapacidad de pagos y se sometería a las conclusiones, cualesquiera, del tribunal. Estas conclusiones deben resultar en un reordenamiento de los pagos a todos los acreedores, pero también en las condiciones mínimas para la recuperación, que será supervisada por el veedor. Esto implica una serie de consecuencias que afectan su imagen y significan una limitación de su soberanía. Sin embargo, al aceptar el dogma de la no insolvencia -para no debilitar su soberanía-, los países asumen pasivamente la necesidad de las condiciones para garantizar el pago de la deuda. Esta práctica produce, de facto, un recorte de la soberanía de los países endeudados. En suma, se aplican las leyes de los acreedores, dejando a los deudores expuestos a todo tipo de atropellos. Por eso, el Estado no llega a la insolvencia oficial o formal, pero sus habitantes muchas veces sí.

De lo anterior se desprende que durante el periodo del cese de cobros y de enjuiciamiento en el tribunal se debe pedir protección legal de los acreedores para que ninguno pueda cobrar, ni entablar juicios preventivos.

Al tiempo que se pactan los acuerdos de pagos para las deudas que no sean impugnadas, hay que negociar las condiciones de éstas y que tienen que estar vinculadas a los derechos humanos económicos, sociales y culturales¹⁴. El principio del nuevo acuerdo está basado en la justicia económica, por lo tanto, mantenemos el concepto propuesto por Raffer en varios de sus textos, debe haber protecciones de los gastos sociales como hace el Capítu-

14 Como punto de referencia, con todas las limitaciones que tienen, habría que vincular cualquier acuerdo para servir las deudas -no corruptas, ni odiosas- al logro de las Metas del Milenio de Naciones Unidas, por ejemplo.

lo 9 de la Ley de Insolvencias de los Estados Unidos, que regula las quiebras de las así llamadas municipalidades, al tiempo que protege el poder gubernamental de éstas.

El Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana no es la primera instancia de negociación sino la última en un proceso de re-financiación de deudas. Esta instancia es a la que se llega cuando la rigidez del sistema y de los instrumentos no permiten un reordenamiento de pagos y una revisión de la validez de los contratos, en un acuerdo amigable entre las partes.

De todas maneras, en la práctica, con la aceptación tácita de la dificultad de pagos -dentro de un nuevo marco jurídico- se protege al deudor para que sobreviva, se reponga y luego incluso pague lo que pueda. Con lo cual, en poco tiempo, podría volver al mercado financiero internacional. Esto exige reducir la debilidad contractual de los países empobrecidos y que incluya cláusulas de contingencia en los bonos, de forma que en contextos adversos, el peso no recaiga únicamente sobre el deudor sino que se comparta el problema, sobre todo en el caso del endeudamiento externo.

Cláusulas de contingencia y cláusulas de acción colectiva

Proponemos el establecimiento de cláusulas de contingencia en los instrumentos de créditos, con dos componentes: uno para permitir re-financiarlos y otro para compartir costos con los acreedores. Si históricamente se sabe que las caídas en los precios de las materias primas, el alza en las tasas de interés y el cierre del flujo crediticio son los factores que precipitan una crisis de pagos, se entiende que las crisis de deuda son, en realidad, crisis de ingresos que se expresan en una incapacidad, por falta de ingresos, de pagar deudas externas.

Una cláusula que explicita que, en caso de que los ingresos por exportaciones tuvieran una contracción por efecto de un problema ajeno a la economía nacional del deudor, se podría suspender el cobro de las deudas y esto serviría para evitar traumas críticos y, al mismo tiempo, abriría la puerta a la posibilidad de un retiro ordenado a tiempo. Evidentemente, si el gobierno deudor no quiere pactar la cláusula, no lo hará, es decir, que siempre habrá grados de libertad para suspender los pagos o los cobros. Esta cláusula

de contingencia posiblemente aumente el riesgo-país¹⁵ y, por tanto, la prima de riesgo, con lo que será un incentivo para hacer un uso más restringido de los créditos externos.¹⁶

El segundo componente de la cláusula de contingencia es la posibilidad de refinanciar la deuda haciendo uso de “cláusulas de acción colectiva”, que son aquellas por las que si una mayoría calificada de acreedores bonistas están dispuestos a sentarse a negociar un acuerdo de refinanciación, entonces el íntegro de los bonistas estaría representado. Es decir, ningún acreedor podría no quedar representado para evitar acciones como los efectuados por los fondos *buitre* y los beneficiarios libres.

Quiénes son las partes

Los tenedores de bonos son, ahora, como en el siglo XIX, una categoría de acreedores sustantivos para algunos países. Los tenedores de bonos, históricamente, han estado organizados en dos instituciones: *Corporation of Foreign Bondholders* de Londres creado a mediados del siglo XIX y el *Foreign Bondholders Protective Council, Inc.* de Washington, creado recién en los años 30 del siglo XX. Las reuniones de negociación del *Foreign Bondholders Protective Council, Inc.* con los gobiernos deudores se llevaron a cabo en las oficinas del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

En cambio, las reuniones de negociación del *Corporation of Foreign Bondholders* se llevan a cabo en Londres en las Cortes y cuando no fue posible un arreglo se apeló a la Cámara de Comercio Internacional de París. Ambos, el *Corporation of Foreign Bondholders* y el *Foreign Bondholders Protective Council, Inc.* representan los intereses corporativos de los tenedores de bonos expresados en las legislaciones nacionales que sirven como jurisprudencia de los créditos soberanos, que son la ley de los Estados Unidos y la ley

15 Esta aseveración no implica una aceptación acrítica de las limitaciones y de los alcances geopolíticos del llamado riesgo-país. (Sobre el tema se puede consultar en Acosta y otros 2005).

16 Desde una perspectiva cuantitativa a escala internacional, no habría grandes dificultades, si al empezar se da paso a una masiva anulación de la deuda externa pública de los países empobrecidos. La salida pasa, entre otras cosas, por el establecimiento de un sistema sustentado en la legalidad y legitimidad, que conduzca a la aceptación de la corresponsabilidad por parte de los acreedores; por la asunción de pérdidas por parte de éstos, que tampoco serán tan graves como para poner en riesgo el sistema económico mundial, pero que representarán acciones indispensables para poder enfrentar el acelerado proceso de empobrecimiento en el mundo.

británica, con aplicación en cortes que están en Nueva York y en Londres.

En un mundo verdaderamente global, debería existir un *International Corporation of Foreign Bondholders* y un *International Association of Public Creditors* que una a todos los gobiernos, sean o no del G7 o G8. Del mismo modo, debería establecerse un *International Association of Debtors* que permita, como en los otros casos, reunir todos los precedentes necesarios para una negociación, del modo que lo hace UNCTAD, actualmente, pero dentro de un marco global únicamente para deuda. Todos estos serían partes del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana.

Las otras partes acreedoras son más fáciles de identificar y requieren menos convocatoria para presentarse a cobrar, siendo empresas o instituciones financieras internacionales. Por el lado de los deudores, no pueden estar sólo los gobiernos. Se requiere la participación activa de la “sociedad civil”.

El Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana y las instituciones financieras internacionales

Un tema análogo al del cese de cobros es el de quién convoca a los acreedores y al deudor a sentarse a la mesa de negociación, en una situación donde el deudor o un acreedor solicitan el cese de cobros. Si el portal es la UNCTAD, quien convocaría es un funcionario de alta dirección de dicha oficina y es quien reuniría a las partes para que éstas elijan un tribunal de arbitraje con un número par de miembros. El presidente sería electo entre los miembros del tribunal y constituirá el número impar.

El esquema del tribunal de arbitraje, incorporado en el Acuerdo de Londres de la deuda alemana del 27 de febrero 1953¹⁷, según Kaiser (2002) y Hersel (2003), tuvo cinco miembros, dos nombrados por los acreedores, dos por los deudores y un quinto por los cuatro árbitros. Siguiendo este principio, el jurado tendrá la misión de valorar las deudas y reconocer cuáles son legítimas y cuáles no, invalidando las que no son. El tribunal tendrá

17 Al igual que el arreglo definitivo de la deuda de Alemania; en 1971, Indonesia, con la coordinación del mismo banquero alemán que dirigió las renegociaciones de la deuda alemana en 1953, se benefició de un acuerdo bastante similar. Pero, es importante recordar que, entonces, no se quiso generalizar esta solución a la cual se le dio el carácter de única. La alternativa brindada a ese país se explicó por el deseo político de apoyar al gobierno que había “alejado la amenaza comunista”, asesinando a más de medio millón de personas... Tratamientos parecidos se repitieron años después

la capacidad de suspender los cobros, *el standstill* y proteger los activos y los gastos definidos en el nuevo código financiero internacional, así como los derechos de los acreedores. Entre los rasgos saltantes de esta propuesta se encuentran la protección del gasto social, el *standstill* automático apenas se solicita la insolvencia, y la aprobación de la comunidad para la reestructuración de la deuda (Raffer, 1990). La definición de comunidad en un crédito soberano puede ser ampliada a las aprobaciones de los congresos y de la sociedad civil, para mantener la aprobación requerida por los parlamentos para una operación de crédito y añadirle la supervisión de la sociedad civil.

Krueger (2002) propone que el tribunal tenga la capacidad de hacer valer los acuerdos logrados entre los acreedores mayoritarios y el deudor a todos los acreedores de manera de evitar a los *free riders*. Con esto desaparece la figura de los fondos *buitre*. El *standstill* incluiría la capacidad de congelar los procesos judiciales contra el deudor, iniciados por los acreedores en conjunto o por cada uno separado, de manera de poder llevar a buen término las negociaciones. Al suspenderse los juicios, se reducen las presiones de los acreedores por embargar la mayor cantidad de activos posibles del Estado, cuentas de bancos en el exterior, etc., que podría dificultar la marcha de la economía nacional del Estado deudor y frenar así su recuperación pronta.

Un punto central del texto de Krueger (2002) es la protección de los intereses de los acreedores. Desde su punto de vista, el deudor no estaría obligado a pagarle a acreedores que no tienen prioridad, entendiéndose que quienes sí lo tienen son los organismos financieros multilaterales. Este fraseo jerarquiza acreedores más allá de las jerarquías formales de créditos garantizados y no garantizados, públicos y privados. Sugiere la eliminación del *pari passu* como un principio entre acreedores. En segundo lugar, los deudores tendrían que seguir políticas que aseguren el valor de los activos. Las garantías están en la aplicación de políticas bajo acuerdos con el FMI, o la puesta en marcha de políticas acordadas con el FMI, o el apoyo del FMI a las políticas ejecutadas.

con Polonia, para facilitar su recuperación económica luego de concluido el régimen comunista en los años 80; con Egipto, para asegurar su lealtad durante la gigantesca operación bélica de Washington y sus aliados en contra de Irak en 1991; y, con Pakistán, a fines del año 2001, en medio de la denominada "guerra contra el terrorismo", cuando se necesitaba su apoyo para bombardear Afganistán... Sobre la negociación alemana se puede consultar en Abs (1991), Fritz, Thomas y Philipp Hersel (2002), Kaiser (2002), Suárez (2003).

No obstante, únicamente si las condiciones incorporan los derechos económicos, sociales y culturales es que pueden ser tomadas como garantías para el Estado deudor. De otro modo, como vimos en el caso argentino, el FMI no garantiza absolutamente nada ni a los acreedores ni a los deudores y, además, la institución aduce que no tiene responsabilidades nacionales.

Krueger sostiene que los acreedores tienen intereses que van más allá de las políticas cambiaria, fiscal y monetaria, estrictamente del ámbito del FMI, sino que tienen intereses claros en otras políticas; como la reestructuración bancaria nacional (los salvatajes bancarios internos), el funcionamiento continuo del sistema de pagos interno, el régimen de quiebras nacional y la naturaleza de los controles cambiarios que pueda poner. Los acreedores pueden tener interés en un control de capitales para evitar su fuga (como en el caso del corralito argentino en enero de 2002). Igualmente, el financiamiento prioritario requerido para desatorar la crisis financiera y financiar la reactivación de la economía nacional debería de ir a la par con la reducción necesaria de deuda con ese mismo fin, combinando ambos instrumentos para que renueven la capacidad económica de la nación deudora. Esto debería tramitarse oportunamente para que no suceda lo que aconteció con el “año Hoover” (1931-1932)¹⁸ al inicio de la década de los treinta en el siglo XX, cuando la suspensión de cobros llegó tardíamente, estando la Gran Depresión en marcha.

Los acreedores, sostiene Krueger, requieren de un mecanismo de verificación de acreencias, de resolución de disputas y de supervisión de la votación. Estos son papeles clásicos de este tipo de tribunal.

- El papel del FMI

El problema alrededor del Fondo Monetario entre gobiernos deudores, la sociedad civil y el personal de la institución es que sus políticas no logran los objetivos esperados. Ni en cuanto a recuperación económica, ni en términos más sustentables de crecimiento a largo plazo. De este modo, es necesario que el FMI tome en consideración los derechos humanos económicos, sociales y culturales como la base para la nueva condicionalidad pactada con el deudor. El empobrecimiento creciente de la población mundial

18 Ver una amplia discusión sobre este tema en Ugarteche (2001)

parece estar directamente vinculado a la aplicación de las políticas económicas prescritas por el FMI. La distancia entre los países más ricos y más pobres ha crecido, mientras la desigualdad del ingreso dentro de los países se ha acentuado; al mismo tiempo, no se observa relación entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del PIB. Por lo tanto, una nueva manera de entender el ajuste puede colaborar con las mejoras en las condiciones de vida de la población más pobre.

El FMI es hoy quien aprueba las proyecciones de pagos, las compara con las proyecciones de la economía nacional cuya deuda está siendo reestructurada, y prueba su consistencia y sustentabilidad. Esta aprobación tiene consecuencias internas para el país deudor y también para el acreedor, inclusive si están mal realizadas. Sus recomendaciones son más que una obligación jurídica. Por el peso de su coacción política, se han transformado en los verdaderos planes de gobierno de los países que buscan renegociar sus deudas o conseguir nuevos créditos en el mercado internacional. Por lo tanto, debe instalarse un mecanismo de sanciones a las proyecciones erradas que precipitan a estos países a cesaciones de pagos por consideraciones erradas, aprobadas por el FMI u otros organismos multilaterales de crédito¹⁹. Esto moderará la actitud irresponsable que, actualmente, tienen estas instituciones frente a los problemas de las economías con las que trabaja, como se ve en el texto de Mussa (2002). El FMI no debería tener que ver con programas de alivio a la pobreza, sino con garantizar las condiciones financieras y monetarias internacionales que permitan vivir con dignidad. El FMI tiene como mandato, la estabilidad de la economía internacional, y en ello debe poner todo su empeño. Actualmente se debate su identidad como

19 El BID, por ejemplo, afirmaba en 1981, que “dada la elasticidad de ingreso de la demanda de energía, tanto a corto como a largo plazo, y los probables cambios en la estructura de la economía, la aceleración de la tasa de crecimiento de la actividad económica conducirá a un mayor consumo de energía en general; y, a una mayor demanda de petróleo en particular, por lo menos durante los próximos diez años”. Aún cuando los precios del crudo ya había descendido desde la segunda mitad del año 1982 y daban señales de un debilitamiento de tipo estructural que les llevó a su valor más bajo en 1986, el Banco Mundial en 1985 todavía aseguraba “que es probable que vuelvan a aumentar en términos reales durante el presente decenio”. En este contexto había escenarios con precios crecientes del crudo, que fluctuaban entre los 30 y los 48 dólares por barril para mediados de los ochenta y entre los 30 y 78 dólares a mediados de la década de los noventa, en valores constantes de 1980. Estas previsiones erróneas en el campo hidrocarbúrrifero se repitieron en el caso de muchos otros productos primarios para los años ochenta, así, si para el petróleo el error estuvo entre 150 y 160%, para los minerales metálicos llegó al 62%, para las grasas y aceites al 180%, para otros productos agrícolas no alimenticios al 10 % y así por el estilo...

prestamista de última instancia con el riesgo moral de ser prestamista de última instancia. (Dell’Aricia, Schnabel und Zettelmayer, 2002).

Una parte del problema de los países subdesarrollados o empobrecidos es que los organismos financieros internacionales no son imputables y están por encima de todas las leyes y de todos los controles.²⁰ Esto es inaceptable en un mundo más integrado donde se propone la democracia como el sistema de gobierno. Los organismos internacionales deben rendir cuentas a alguna instancia, por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas que, a su vez podría servir para canalizar las demandas nacionales sobre éstos. En suma, deben crearse mecanismos internacionales e instancias de control y sanción a los organismos internacionales y sus funcionarios.

- Transparencia y rendición de cuentas de las instituciones financieras internacionales

Un elemento preocupante, desde el punto de vista de los ciudadanos de los países deudores, es que, dada la condicionalidad cruzada derivada de los convenios internacionales de crédito – con el FMI, Banco Mundial, BID, OMC, Acuerdo Antidrogas, ATPDEA y Club de París – (Griffiths Jones, 1988), los reales decisores de las políticas económicas; es decir, los que terminan definiendo la marcha de la economía son funcionarios internacionales. Los ciudadanos de los países acreedores, en líneas generales, están alejados de la realidad de la injerencia externa, de la injerencia de sus países en la marcha interna de las economías deudoras. No obstante, esta es la ocasión para atraer la atención de toda la sociedad civil mundial hacia la necesidad de monitorear la marcha de las instituciones y sus recomendaciones; dentro del marco de revisiones gubernamentales anuales de marcha de la institución, en el foro de la Asamblea General de la ONU para el FMI y el BM; y, de la OEA para el BID.

Dentro de cada país, el máximo responsable de la política económica es el ministro de economía y su responsabilidad política y su rendimiento son evaluados en los parlamentos nacionales. Cuando se juzga que el ministro

20 Contrariamente a lo que se piensa, el Banco Mundial no gozaría de inmunidad, nos recuerda Eric Toussaint (2005). El artículo VII, Sección 3 del convenio constitutivo prevé explícitamente que el Banco Mundial puede ser demandado ante un tribunal nacional en el país que tiene una representación y/o emite títulos, bajo determinadas circunstancias. Esto, sin embargo, no ha sucedido por falta de conocimiento y sobre todo por falta de capacidad para hacerlo.

se excede o comete un error, se le interpela y si se considera oportuno, se le pide la renuncia o se le retira la confianza.

Sin embargo, no hay manera de hacer lo propio con los funcionarios internacionales que están detrás de estos ministros y de los acuerdos firmados. Tampoco con las instituciones que representan. De este modo, por ejemplo, el FMI no rinde cuentas de sus logros y fracasos ante nadie, tampoco el Banco Mundial, ni el Banco Interamericano de Desarrollo y, mucho menos, los miembros del Club de París. Lo peculiar es que los miembros del G7, que son los mayores accionistas de las instituciones financieras internacionales, tampoco reciben cuentas ni explicaciones. Actualmente, nadie tiene el poder para llamar al funcionario encargado de cualquier país, o a los directores ejecutivos que animaron al país a persistir por el camino errado, para pedirles explicaciones. El destino de los argentinos, por ejemplo, quedó, en este *modus operandi* internacional, absolutamente en sus propias manos, cuando el camino fue trazado por Argentina en acuerdo con el FMI, aprobado y animado por el FMI y, en contra del sentido común e, incluso, de las recomendaciones internas de técnicos del propio Fondo.

Dado que, tanto el FMI como el Banco Mundial son organismos de Naciones Unidas, se propone que éstos reformulados deberían rendir cuentas ante el pleno de la Asamblea General y, en ese espacio, los representantes nacionales deberían tener la capacidad para preguntar y recibir explicaciones. En ese espacio, la dirección de las instituciones debería ser ratificada o no. El mecanismo de votación para la elección de los cargos máximos debería pasar al sistema de Naciones Unidas, mediante la creación de una comisión especial permanente encargada de monitorear a las instituciones y su rendimiento, con ayuda de la sociedad civil en cada uno de los países. Existe el World Bank Watch y un conjunto de ONG en Washington que observan al FMI y a los organismos financieros internacionales, pero cuya capacidad de presión es enteramente moral. El Banco Interamericano de Desarrollo debería tener lo propio ante el pleno de la OEA y su director ejecutivo debería ser sujeto de aprobación anual, y de interpelaciones en los momentos oportunos, en dicha instancia. Los entes políticos deberían de ser los tomadores de decisión últimos de carácter vinculante con estas instituciones que por razones del peso de los Estados Unidos en 1944 han escapado a los mecanismos existentes en todo el resto del sistema de Naciones Unidas.

Elementos fundamentales del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deudas Soberanas

El Tribunal Internacional de Arbitraje de Deudas Soberanas, desde el punto de los gobiernos deudores, debe incorporar a todas las categorías de acreedores. Debe haber un espacio donde, tanto los acreedores privados como los tenedores de bonos, los gobiernos del G7 y no del G7 y los organismos multilaterales sean sujetos de un tratamiento homogéneo. Con este fin, debe existir una legislación internacional que no deje a ningún acreedor fuera de las negociaciones; es decir, que aquellos documentos que no se presenten a la fecha de las convocatorias de acreedores perderán vigencia y capacidad de cobranza. Eso debería ser parte de una nueva jurisprudencia internacional para eliminar definitivamente a los *free riders*.

Un requisito mínimo para comenzar el funcionamiento del tribunal es la inmediata disolución del Club de París, como marco de negociación; lo cual no implica vetar la reunión de los acreedores a discutir sus propias posiciones, sea en París o en cualquier lugar; algo que también deberían hacer los deudores. El Club debe cesar de ser un espacio de negociación y decisión sobre acuerdos de reestructuración y donde los acreedores les imponen condiciones a los deudores. El Club de París ni resolvió los problemas de pagos de los deudores, ni aseguró a los acreedores la recuperación de su dinero llevando a una larga lista de esquemas de manejo de deuda siendo la más reciente el acuerdo del G7 de condonar deuda a los países más pobres severamente endeudados, por tercera vez desde 1999. (CADTM, 2005)

La propuesta del Tribunal Internacional de Arbitraje para Deuda Soberana se sustenta en los siguientes puntos:

- Principios básicos para el funcionamiento del Tribunal y para la constitución del Código Financiero Internacional:
 - El pago de la deuda externa no puede ser, en ningún momento, un freno para el desarrollo humano o una amenaza para el equilibrio ambiental. No sólo está en la mira la resolución de los problemas del endeudamiento, sino el nacimiento de un sistema económico más

- estable y equitativo que redunde en beneficio de toda la humanidad.
- No es aceptable, dentro del Derecho Internacional, que los arreglos de deuda externa sean instrumentos de presión política para que un Estado acreedor o una instancia controlada por los estados acreedores impongan condiciones insostenibles a un Estado deudor, reflejadas especialmente en el ajuste estructural (Sack, 1927).
 - Las condiciones de cualquier arreglo deben estar basadas en los derechos humanos económicos, sociales y ambientales. Éstas tienen que ser internacionalmente pactadas para ser reconocidas y, por cierto, deben establecerse condiciones positivas para impedir que los recursos liberados se canalicen a armas, a gastos dispendiosos o al sostenimiento de gobiernos sultánicos, por ejemplo.
- A partir de los principios señalados es preciso crear un código financiero internacional, pactado por todos y, al que se acojan todos los acreedores y los deudores sin excepciones.²¹ Esto permitirá una cierta independencia de los poderes nacionales de los acreedores mayores y le dará más equidad, tanto a los acreedores minoritario como a los deudores.
 - El punto de partida de cualquier solución, incluido el arbitraje, radica en la identificación de las deudas adquiridas legalmente y que pueden ser pagadas, distinguiéndolas de aquellas a partir de la doctrina de las deudas odiosas y corruptas. Con una auditoria²², con activa participación ciudadana se podría descubrir la existencia de deudas ilegales e ilegítimas, sobre todo aquellas contratadas por gobiernos dictatoriales; además, suspender el pago de estas deudas podría constituirse en una barrera para prevenir aventuras dictatoriales (Acosta 2003, Acosta y Ugarteche, 2005). Las deudas odiosas y corruptas deben anularse. Es decir, establecer que en la corrupción internacional crediticia hay dos partes involucradas y que ambas son responsables. Esos créditos no só-

21 En el marco de dicho código, hay que desarrollar diversos mecanismos de control de los flujos de capital a escala internacional, como podrían ser la introducción del Impuesto Tobin y la desaparición de todos los paraísos fiscales. En paralelo hay que fortalecer el reclamo de la deuda ecológica, en la cual los países subdesarrollados son los acreedores.

22 Para ello nada mejor que una auditoria multicriterial, no sólo financiera, que permita abordar temas ecológicos entre otros.

lo que deben ser anulados, sino que los países deudores estafados, deben ser resarcidos. Los responsables de ambas partes, deben ser castigados de forma análoga.

- Esto requiere de una activa participación de la “sociedad civil” en el manejo de los créditos internacionales, para evitar que las partes interesadas controlen las veedurías, en el caso de los nuevos préstamos, y las auditorías, para los contratados anteriormente. Es decir, se requiere instancias donde no participan ni el gobierno ni los acreedores, sino la “sociedad civil” nacional e internacional, entendida como gremios de auditores, asociaciones de juristas y colegios de contadores acompañados de otras organizaciones, que entregarán sus resultados directamente al tribunal.
- Debe establecerse el *pari passu* (proporcionalidad) entre todos los acreedores y no sólo entre los acreedores de la banca privada o entre los tenedores de bonos. Es decir, que debe entrar a ser sujeto de negociación la deuda de multilaterales, bilaterales y privados; y no únicamente los acreedores privados.
- Para el servicio de la deuda contratada y renegociada con acuerdos definitivos y en condiciones de legitimidad, habrá que establecer parámetros claros en términos fiscales, para que el servicio de las deudas que todavía hubiera que pagar, no afecte las inversiones sociales y tampoco minimice el potencial de desarrollo, o sea, la capacidad de ahorro interno. La condicionalidad utilizada en la resolución del problema debe girar en torno a los derechos humanos económicos, sociales y culturales en primer lugar, al superávit fiscal y al superávit comercial. En términos comerciales, se espera que exista un superávit como condición mínima para servir la deuda. Como complemento se requiere de un esquema que estimule la compra de productos de los países endeudados por parte de los países acreedores.²³

23 Se puede pensar en otras condicionalidades positivas, como pueden ser las rebajas en los saldos de la deuda que deben ser directamente proporcionales a las restricciones comerciales de los acreedores; es decir, a más barreras arancelarias en los países acreedores, más desendeudamiento de su parte. Hay que acabar con la práctica generalizada de cuantos negocian a nombre de un país, y luego van a ocupar puestos muy bien pagados en el BM, BID, FMI, CAF, etc.

- Las causales de cesación de pagos deben quedar establecidas de forma que los casos de fuerza mayor sean tratados de un modo distinto que los casos de mala administración. En el comercio internacional existen cláusulas de salvaguardia (cláusulas de contingencia, como en el arreglo alemán de 1953²⁴), en caso de incumplimiento, que se ventilan en el Tribunal Internacional de Arbitraje por la Cámara Internacional de Comercio de París cuando se entra en disputa.
- El espacio de este tribunal debe establecerse en Ginebra por la presencia de las oficinas de UNCTAD y de la unidad especializada en deuda externa del sistema de Naciones Unidas fuera del FMI. Mientras tanto, hay que crear los mecanismos de selección de árbitros independientes tanto de los intereses de los acreedores como de las presiones de los deudores. Normalmente esto existe porque los árbitros son abogados de las partes interesadas en otros casos y no quieren perder al cliente. Los árbitros deben ser únicamente para estos casos y estar excluidos de la posibilidad otras actuaciones privadas mientras cumplen su papel de árbitros en Ginebra.
- El FMI debe retomar su papel original. Sin embargo, hay que supervisar al controlador y debe ser la “sociedad civil” nacional e internacional, en cada caso, la que tenga capacidad de monitoreo: el FMI debe rendirle cuentas a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre su marcha y sus avances con los países. Debe crearse un mecanismo de rendición de cuentas del controlador a la Asamblea General de Naciones Unidas, con un sistema de sanciones; de forma que no sea un controlador pasivo sino uno activo, que asuma la responsabilidad que le compete, en el caso de que las proyecciones que efectúa pongan en peligro la estabilidad de la economía sujeto de la proyección o de la economía internacional.

24 En el caso alemán llama la atención la acción de los acreedores, quienes, hace más de medio siglo, fueron más eficientes en términos económicos y aún más humanos que el BM, el FMI o el Club de París en la actualidad. En la actualidad, ante la ausencia de reflexiones humanas y también de técnicas apropiadas, esas razones geopolíticas, que alentaron el rápido y profundo arreglo de la deuda alemana, podrían reaparecer de la mano de la masiva emigración de personas del Sur que están invadiendo literalmente el Norte.

- La potenciación de una red internacional de organizaciones de la sociedad civil que vigile, en cada país, la buena marcha de los organismos internacionales. De esta manera, cuando se produzcan asesorías erradas, como en el caso argentino, sea posible hacer que las instituciones financieras internacionales rindan cuentas ante la justicia por sus errores y sus acciones. Estas organizaciones entregarían informes a sus gobiernos y ante una comisión permanente supervisora de los organismos internacionales de las Naciones Unidas. Anualmente, se haría una evaluación del trabajo de las instituciones.

Para conseguir todos estos beneficios ampliados, hay que seguir la recomendación del profesor italiano Sandro Schipani (2001: 35), quien sugiere instaurar “principios de justicia por los cuales debemos ser gobernados, para buscar aquellos que eviten consecuencias que constituyan violaciones a los derechos humanos y de los pueblos, y afirmar nuevamente, con mayor certeza y estabilidad, tales reglas para la vida económica”.²⁵ Téngase presente que, las inequidades en las relaciones entre acreedores y deudores han sido causantes de muchos de los problemas en los procesos de endeudamiento y de la propia incertidumbre financiera así como de los problemas de gobernabilidad frecuentes en las economías emergentes.

En conclusión, el reto no radica en obligar a los países subdesarrollados a seguir por un camino sin salida tratando de realizar mejor las tareas asumidas hasta ahora, simplemente para imponer la razón del más fuerte. La viabilidad de los países deudores no puede estar jaqueada por condiciones económicas que llevan a la población al desempleo, la migración, la informalidad y la violencia. El objeto de la economía es el bienestar de la población y, el de la justicia, asegurar que esto ocurra.

El reto de la solución de los conflictos sobre deuda externa impagada exige un redoblado esfuerzo político a escala global, que sume fuerzas en el Sur y en el Norte, a partir del respeto de las especificidades de los países. “La experiencia enseña -nos recuerda Alfredo Eric Calcagno (1988: 140)- que los países capitalistas dominantes no han hecho jamás espontáneamente concesiones importantes a los países subdesarrollados y que toda conquista es el fruto de una lucha”. Esto significa no sólo desmontar las injustas es-

25 Valiosas propuestas sobre la juricidad de la deuda las ha realizado también Teitelbaum (2001).

estructuras e instituciones existentes, sino, a su vez, un sólido compromiso ético por construir un orden internacional más justo e instituciones más democráticas y equilibradas, que permita desnudar posibles trampas que aparecen con el muchas veces mañoso manejo de la deuda externa, que la han transformado en una deuda eterna.

Bibliografía

- Abs, Hermann J. (1991) *Entscheidungen 1949-1953. Die Entstehung des Londoner Schuldenabkommen*. Mainz.
- Acosta, Alberto (1994) *La deuda eterna – Una historia de la deuda externa ecuatoriana*. Quito: Libresa (Quinta edición en preparación).
- _____ (1994) *Los nombres de la deuda: sucretizadores, tenedores y canjeadores*, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo. Quito: (FONDAD).
- _____ (2001) “Lösungsansätze für die Auslandsverschuldungskrise der unterentwickelten Länder” (Propuestas de solución para la crisis del endeudamiento externo de los países subdesarrollados), ponencia preparada para Audiencia Pública (Anhörung) sobre “Entwicklung der internationalen Finanzmärkte, zur Verschuldungsfrage und zu einem internationalen Insolvenzrecht” (Desarrollo de los mercados financieros internacionales, sobre el tema del endeudamiento y sobre un derecho internacional de insolvencia), en el Parlamento Alemán, Berlín (14.03.2001).
- _____ “La deuda externa, un problema político global - Algunas reflexiones para construir soluciones alternativas”, <http://lainsignia.org/londres.html>
- _____ (2003) “Auditoria da divide e(x)terna: a base para uma solucao global, justa e transparente” en Fatorelli, Maria Lucia, *Auditoria da dívida externa: questao de soberania*. Campanha Jubileo Sul, Contraponto, Río de Janeiro, 2003. Pp. 97-110
- Acosta, Alberto, et al. (2005) *El otro riesgo país – Indicadores y desarrollo en la economía*. Quito: ILDIS, D3E y Abya-Yala.
- Acosta T., Martín (2002) “Las razones para la crisis de la deuda externa: 1973-1982”, <http://lainsignia.org/londres.html>.

- Adams, Patricia (1991) *Odious debts. Loose lending, corruption, and the Third World's Environmental Legacy*. Canada: Earthscan
- Atienza, Jaime (2002) *La deuda externa del mundo en desarrollo. Teoría, realidad, alternativas*. Madrid: Akal.
- Banco Mundial (1985) *La transición energética en los países en desarrollo*. Washington, junio.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1981) *Necesidades de inversiones y financiamiento para energía y minerales en América Latina*. Washington, junio.
- Bello, Walden y Julie de los Reyes (2005) "Can the IMF be reformed?" <http://econjustice.net/wbbb/press/Aug2005/Can%20the%20IMF%20be%20reformed.htm>
- Biggs, Gonzalo (1987) *La crisis de la deuda latinoamericana frente a los precedentes históricos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Calcagno, Alfredo Eric (1988) *La perversa deuda - Radiografía de dos deudas perversas con víctimas diferentes: la de Eréndira con su abuela desalmada y la de América Latina con la banca internacional*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2002) *Informe de investigación - Ministerio de Economía y Finanzas - La deuda externa ecuatoriana con el gobierno de Noruega*, Quito.
- Comissão Especial do Senado para Dívida Externa (1988) *Relatório, marco*, relator: senador Fernando Enrique Cardoso, Senado Federal, Brasília.
- Comité por l'annulation de la dette du Tiers monde (2005) "Las campañas en contra de la deuda señalan lo inadecuado de la propuesta del G8 sobre la deuda" en <http://argentina.indymedia.org/news/2005/07/306851.php>
- Corporation of Foreign Bondholders
- First Report of the Council, London, 17th February, 1874.
- Thirty-second Annual Report of the Council, London, October, 1905
- Thirty-seventh Annual Report of the Council, London, 1910
- Fiftieth Annual Report of the Council, London, 1923
- Fifty-fifth Annual Report of the Council, London, 1928
- Fifty-seventh Annual Report of the Council, London, 1930
- Dell'Aricia, Giovanni, Isabel Schnabel, y Jeromin Zettelmeyer.(2002) "Moral hazard and international crisis lending: a test". *IMF Working Paper* 02/181

- Ding, Wei, Ilker Domac, and Giovanni Ferri (1998) "Is there a Credit Crunch in Asia?", World Bank Policy. Research Working Paper No. 1959
- Eichengreen, Barry (1994) *International Monetary Arrangements for the 21st Century*. Washington D.C: The Brookings Institution.
- _____ (1996) *Globalizing Capital A History of the International Monetary System*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- _____ (2000) *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Propuesta después de la crisis asiática*. Institute of International Economics. México: Oxford University Press
- Eichengreen, Barry and Peter Lindert (1989) *The International Debt Crisis in Historical Perspective*. The MIT Press, Cambridge, Mass
- Estay, Jaime (1997) *La deuda externa de Latinoamérica*. Puebla: Universidad de Puebla.
- Fatorelli Carneiro, María Lucia (2003) *Auditoria da dívida externa: questao de soberania*. Campanha Jubileo Sul , Contraponto, Río de Janeiro.
- Felix, David (1999) "Repairing the Global Financial Architecture. Painting over Cracks versus Strengthening the Foundations". *Foreign Policy in Focus*, Special Report No. 5, Albuquerque, N.M., September.
- _____ (2001) "Is Argentina the Coup de Grace of the IMF's Flawed Policy Mission?" *FPIF Policy Report*, November
- Fritz, Thomas y Philipp Hersel (2002) "Proceso de Arbitraje Justo y Transparente. Una nueva vía para resolver crisis de deuda." Blue 21 y Misereor, Berlin, Agosto.
- Galbraith, James (2002) *A Perfect Crime: Inequality in the Age of Globalization*, Daedalus, Winter.
- Ghosh, Swati and Atish R. Ghosh (1999) "East Asia in the Aftermath: Was there a Crunch?" IMF Working Paper 99/54, 1999
- Griffiths Jones, Stephany (1988) "La condicionalidad cruzada o la expansion del ajuste obligatorio" en *Pensamiento Iberoamericano* No. 13, Madrid.
- Hanlon, Joseph (2002) "Defining illegitimate debt and linking its cancellation to economic justice". Working Paper. Open University, London, and ms. Oslo: Norwegian Church Aid.
- Hersel, Philipp (2000) "Las Londoner Schuldenabkommen von 1953 – Lehren für eine neue Handels- und Schuldenpolitik zwischen Schuldnern und und Gläubigern", Erlassjahr 2000, Siegburg

- _____ (2003) “El Acuerdo de Londres de 1953”, <http://lainsignia.org/londres.html>.
- Hood, Miriam (1978) *Diplomacia con Cañones 1895-1905*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- _____ <http://lainsignia.org/londres.html> Londres + 50: La deuda externa ayer y hoy
- Jeanne, Olivier and Charles Wyplosz (2001) *The international lender of last resort: how large is large enough?* IMF Working Paper 01/76
- Jubilee y New Economics Foundation (2002) *Capítulo 9-11 Para resolver las crisis de la deuda internacional: la Jubilee Framework, estructura para la insolvencia internacional*, Londres
- Jochnick, Chris (2001) “Nuevos caminos legales para enfrentar la deuda: una petición a la Corte Mundial”, en Jochnick, Chris y Pazmiño, Patricio (editores); *Otras caras de la deuda - Propuestas para la acción*. Caracas: Nueva Sociedad y CDES.
- Kaiser, Jürgen (2002) “Deuda Externa: Hacia un Proceso de Arbitraje Internacional.” En *Perú Hoy. Elecciones y Regionalización*. Lima: Desco
- _____ (2002) “Las deudas no son una fatalidad,” <http://lainsignia.org/londres.html>
- Keynes, John Maynard (1924) *Defaults by foreign governments*.
- Krugman, Paul (1988) “Financing vs. Forgiving a Debt Overhang,” *Journal of Development Economics*, Vol. 29, 253-268.
- Kremer, Michael and Seema Jayachandran (2002) *Odious debt*. Paper presented at an IMF Seminar on poverty and macroeconomics, Washington D.C. February.
- <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2002/poverty/mksj.pdf>
- _____ (2001) “Arquitectura financiera internacional para 2002: Una nueva propuesta para la reestructuración de la deuda soberana”, Exposición en Washington, 26 de noviembre de 2001 (mimeo).
- Krueger, Anne O. (2002) *A new approach to sovereign debt restructuring*, IMF Washington D-C, abril.
- Marichal, Carlos (1988) *Historia de la deuda externa de América Latina*, versión española de Ana María Palos. Madrid: Alianza Editorial
- _____ (2003) “Evitando futuras crisis de deuda en América latina: li- coe da história e algumas propostas” en *Auditoria da dívida externa:*

questao de soberania. Campanha Jubileo Sul , Contraponto, Río de Janeiro.

Meron, Theodor (1957) “Repudiation of *Ultra Vires* State Contracts and the International Responsibility of States”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol 6, p 289

Mussa, Michael (2002) *Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia*. Buenos Aires: Planeta.

Olmos, Alejandro (1995) *Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre se lo ocultaron*. Buenos Aires: Editorial de los Argentinos.

Raffer, Kunnibert (1990) “Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: an Economically Efficient Solution with a Human Face” in *World Development*, Vol. 18, No. 2.

_____ (2000) “Vor- und Nachteile eines Internationalen Insolvenzrechts”, en Dabrowski, Martin, Eschenburg, Rolf y Gabriel, Karl (editores); *Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise*. Berlín: Duncker & Humboldt, Berlín.

_____ (2001a) “Lets Countries Go Bankrupt - The Case for Fair and Transparent Debt Arbitration”, en *Politik und Gesellschaft - International Politics and Society*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 4.

_____ (2001b) “Lo que es bueno para Estados Unidos debe ser bueno para el mundo. Propuesta de una declaración universal de insolvencia”, en Jochnick, Chris y Pazmiño, Patricio; *Otras caras de la deuda - Propuestas para la acción*. Caracas: Nueva Sociedad y CDES.

_____ (2002a) “The Final Demise of Unfair Debtor Discrimination? Comments on Ms Krueger’s speeches” in <http://www.networkideas.org> 2002; este texto se encuentra también en *¿El fin de la discriminación injusta de los deudores?*, <http://lainsignia.org/londres.html> 2002

_____ (2002b) *¿El fin de la discriminación injusta de los deudores?*, <http://lainsignia.org/londres.html>

_____ (2002c) *The Final Demise of Unfair Debtor Discrimination? – Comments on Ms Krueger’s Speeches*, documento preparado para la G-24 Liaison Office, financiada a través del OPEC Fund for International Development, 31 de enero.

_____ (2003) “Características comunes das auditorias e insolvencia soberana” en Fatorelli, Maria Lucia *Auditoria da dívida externa: questao de soberania*. Campanha Jubileo Sul , Contraponto, Río de Janeiro.

- Ruiz Díaz Balbuena, Hugo (2002) “La deuda odiosa o deuda nula: del problema de la nulidad del acto jurídico a la responsabilidad de las IFIs y de las multinacionales”, <http://lainsignia.org/londres.html>, 2002 también en Fatorelli, Maria Lucia, *Auditoria da dívida externa: questao de soberania*. Campanha Jubileo Sul, Contraponto, Río de Janeiro, 2003.
- Pazmiño Freire, Patricio (2002) “El caso de la deuda ilegítima con Noruega”, <http://lainsignia.org/londres.html>
- Sack, Alexandre N. (1927) *Les Effets de les Transformations de les États sure leur Dettes Publiques et autres Obligations Financières*, París: Recueil Sirey
- Sachs Jeffrey (1989) “Efficient Debt Reduction” in *Dealing with the Debt Crisis*, The World Bank, Washington, pp.239-256
- Schroeder, Frank y Kathrin Berensmann (2005), “A Proposal for a New International Debt Framework (IDF) for the Prevention and Resolution of Debt Crisis in Middle-Income Countries.” Paper presented a the Multi-Stakeholder Consultation on Systemic Issues . February 17-18, 2005 - Lima, Peru
- Schipani, Sandro (2001) *Debito internazionale dell' America Latina e principi generali del diritto – Contributi per una ricerca*. Roma: Universita degli Studi di Roma “Tor Vergata”.
- Stiglitz, Joseph, (1999) “The World Bank at the Millennium” *The Economic Journal*, November.
- _____ (2002) *Globalization and Its Discontents*, Norton, New York.
- Suárez Buitrón, Paula (2003) *Deuda Externa – Juego de Intereses – Lecciones del Acuerdo de Londres*. Quito: ILDIS y Jubileo 2000 Red Guayaquil.
- Suter, Christian (1994) *Debt Cycles in the World-Economy. Foreign Loans, Financial Crises, and Debt Settlements, 1820-1990*. Boulder: Westview Press.
- Teitelbaum, Alejandro (2001) Ponencia presentada en el Seminario Internacional: *La deuda y las instituciones financieras internacionales frente al derecho internacional*, CADTM, Bruselas, 10 y 11 de diciembre del 2001 (mimeo)
- Toussaint, Eric (1997) *La deuda externa del tercer mundo*, Caracas: Nueva Sociedad
- _____ (2003) “Pistas para alternativas” en Fatorelli, Maria Lucia *Auditoria da dívida externa: questao de soberania*. Campanha Jubileo Sul , Contraponto, Río de Janeiro.

- _____ (2005) “El Banco Mundial tiene que rendir cuentas – por un derecho al servicio de la justicia”, 17 de febrero. (Mimeo).
- Ugarteche, Oscar (1986a) *El Estado Deudor - Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1968-1984*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- _____ (1986b) “La economía política de la deuda: Notas sobre el caso de Nicaragua 1961-198 “. Documento de trabajo, Banco Central de Nicaragua, Febrero.
- _____ (2001) “Consideraciones de la Vieja Arquitectura Financiera Mundial para una nueva vista desde el Sur”. (Mimeo).
- Oscar Ugarteche y Acosta, Alberto (2005) “An International Board of Arbitration for Sovereign Debt (IBASD) and International Financial Law” in Chris Jochnik ed., *Sovereign Debt at the Crossroads Challenges and Proposals for Resolving the Third World Debt Crisis*. Oxford University Press, Washington D.C. (en prensa)
- _____ (2005) “Los Desc y la deuda externa en América latina 1980-2003” en Alicia Yamin ed. en *Learning to Dance: Advancing Women’s Reproductive Health and Well-Being from the Perspectives of Public Health and Human Rights*. Harvard University Press.
- _____ (2005) Proposal for a new international financial architecture: Towards an International Board of Arbitration, en <http://r0.unctad.org/dmfas/pdfs/ugarteche.pdf>, UNCTAD, Ginebra, Junio.
- _____ (2004) “Repensando una propuesta global para un problema global” en *La Utopía de Otro Mundo Posible, Alternativas* Año II No. 28, Managua 2004, pp. 113-130
- _____ (2003) “Una propuesta global para un problema global: hacia un tribunal internacional de arbitraje sobre deuda soberana” en Nueva Sociedad, Caracas, No. 183, pp. 119-133, Ene-Feb.
- _____ (2003) “Hacia un Tribunal Internacional de Arbitraje para Deuda Soberana” ponencia presentada en el tercer Congreso sobre Globalización y Desarrollo, Asociación de Economistas de América Latina, La Habana, enero 2003
- _____ (2003) “A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana” *Cuadernos de discusión* No. 2, América Latina en el Sistema Mundial, Universidad de Cuenca y Universidad de Alicante

_____ (2003) A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana (TIADS): una propuesta global para un problema global. Buenos Aires: IADE; 17 p.; 76 KB.; incl. ref.

Diversas versiones de esta propuesta están disponibles en las siguientes páginas electrónicas:

<http://www.lainsignia.org/londres.html>

<http://www.cadtm.org/>

<http://ws1.pucminas.br/Mercosul/?edicao=13¬icia=1871&secao=7>

http://www.poesieundkritik.de/katalog/ila_Zeitschriften,22,1.html

<http://www.aidc.org.za/?q=book/view/43&PHPSESSID=f08b69ff772d-d596e6c7e0af8a259b01>

<http://www.lainsignia.org/londres.html>

http://www.erlassjahr.de/content/publikationen/ftap030520_tiads.php

http://www.jubileoperu.org.pe/facipub/upload/publicaciones/11/150/HACIA_TIADS.pdf

http://www.debtwatch.org/cast/publicacions/boletin/index.php?id=3&id_sub=25

<http://www.google.com.mx/search?q=Acosta+y+Ugarteche&hl=es&lr=&start=150&sa=N>

<http://www.kairoscanada.org/e/resources/GEJR%20Summer-%202003%20low%20res.pdf>

<http://epo.de/redsys/200301161307.html>

<http://www.choike.org/nuevo/informes/1123.html>

http://www.erlassjahr.de/content/publikationen/ftap030520_tiads.php

<http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-167/analisis02.htm>

Vega Vega, Juan (1987) *La deuda externa, delito de usura internacional*, La Habana.

Vitale, Luis (1986) *Historia de la deuda externa latinoamericana y entretelones del endeudamiento externo argentino*, Sudamericana-Planeta: Buenos Aires, 1986

www.delitoseconomicos.org/

