

Frente a la tragedia griega:

Repensando una propuesta global para un problema global

Oscar Ugarteche¹
Alberto Acosta²
10 de mayo del 2010

“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”.

Adam Smith, 1776

“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”.

John Maynard Keynes, 1924

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. Los casos de las cesaciones de pagos más frecuentes son en aquellas etapas en las que la economía de los países líderes sufre 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 casi treinta años. Durante la década del 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 casi treinta años igualmente. En el periodo de los años 30 del siglo XX se repitió la misma historia por la misma causa. Los impagos se resolvieron veinte años más tarde a fines de la década del 40 o en los años 50. Nuevamente el problema resurgió en 1982; esta vez no hubo desplome de bolsas pero sí del precio de las materias primas acompañado de un alza brusca de las tasas de interés.

Su explicación radica especialmente en la inestabilidad de la economía internacional que es cíclica y que pasa por alzas y bajas; una situación inherente al

¹ Economista peruano. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM de México. Asesor de la Comisión Investigadora sobre los delitos cometidos en el periodo 1990-2001 en el Congreso de la República del Perú. Dirección electrónica: ougarteche@gmail.com

² Economista ecuatoriano. Profesor e investigador de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) - Ecuador. Consultor internacional. Ex-ministro de Energía y Minas. Ex-presidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador y asambleísta, 2007/2008. Dirección electrónica: alacosta48@yahoo.com

capitalismo, por lo demás. En este contexto, los cambios tecnológicos casi siempre han acompañado las soluciones para la recuperación de la economía mundial, favoreciendo a los centros de poder en desmedro del mundo periférico. Y esa fragilidad de la situación internacional eleva el riesgo de crisis en las economías empobrecidas, que viven angustiadas por las presiones financieras.

Esta realidad, tan conocida en el mundo pobre altamente endeudado, golpea ahora las puertas de Europa. Grecia ha entrado en una profunda crisis. Y sus secuelas se expanden cual círculos concéntricos por España, Portugal, Irlanda, Italia... Lo preocupante es que una vez más la receta para enfrentar la crisis es similar a la aplicada en el mundo empobrecido por la lógica especulativa del mercado financiero internacional. La resolución planteada es bajar los salarios que como se ha visto en general pierden permanente su participación en el ingreso nacional a favor de las ganancias financieras.

La receta aplicada en Grecia demuestra que el dogma impulsado a partir del Consenso de Washington sigue vigente e impacta adversamente sobre la Europa comunitaria. El neoliberalismo anglosajón lejos de haber sido extirpado se fortalece bajo la batuta del reactivado FMI. Los grandes ganadores de estas decisiones son los operadores de *hedge funds* (fondos especulativos de alto riesgo), es decir los especuladores de siempre. Amparo Estrada, en su columna, “*El negocio de hundir un país*”,³ relata con detalle una reunión en la firma Monnes, Crespi & Hardt de Nueva York, donde un grupo de banqueros de inversión especializados en *hedgefunds* decidieron atacar el euro mirando a Grecia. Esto incluye sin duda *credit default swaps*. Ella cita un texto del Wall Street Journal del 26 de febrero del 2010 como la fuente de dónde sale la información del ataque contra los papeles de deuda griega y de paso contra el euro. En la lista está el inefable Goldman Sachs y el fondo de Soros.⁴

El incentivo perverso que genera las decisiones tomadas para solucionar el problema en Grecia trasladando el problema a su pueblo bajándole los salarios y subiéndoles los impuestos, reduciendo las inversiones sociales, mientras se alimenta y se tolera la irracionalidad de las burbujas financieras. El FMI no dieron ninguna señal de problemas en Grecia cuando ya hace más de un año se sabe que los países ricos altamente endeudados están en problemas, y los agentes financieros se encargaron de inflar dichas burbujas, y ellos mismos asoman presurosos para salvar a quienes se beneficiaron de la época de auge. A la postre, una vez más, quienes pagan el costo de la codicia de los mercados financieros y del capital, son los trabajadores, los pensionistas, la población en su conjunto.

³ Ver en blogs.publico.es/multiplicatoporcerero, sábado 8 de mayo, 2010.

⁴ “Una mente privilegiada, el mayor especulador no encarcelado de todos los tiempos, procesado y nunca condenado por uso de información privilegiada, paladín de, por ejemplo, el ataque a la Société Générale francesa en 1988, el hundimiento planificado de la libra esterlina en 1992 (del que sacó limpios 1.000 millones de dólares) o, últimamente, la revalorización enorme del oro.” Ob. Cit.

La tragedia griega, que tanto influyó desde la literatura en la historia de la humanidad, hoy es una amenaza cierta para el mundo entero. Se apaga la esperanza de gran parte de la población mundial que creía que la grave crisis del capitalismo se podía resolver en poco tiempo. Hemos pasado por una crisis financiera, luego por un crédito *crunch* que frenó el comercio internacional, luego por una recesión derivada de lo anterior, y ahora por una crisis fiscal resultante de la recesión, abriéndose la puerta a una crisis bancaria de nuevo cuño, con fugas de depósitos en los bancos griegos entre otros, lo que regresará como una crisis financiera profundizada. Pero, si bien la crisis angustia, esta debería ser la oportunidad para regular la economía mundial y al menos poner límites al capitalismo salvaje. ¡Ya es hora de sacar las lecciones de tanta tragedia!

No puede un grupo de inversionistas enfilarse con los bonos de un país y contra una moneda de manera coludida ni menos puede llevarse a un país a la miseria para beneficio de unos cuantos financistas, utilizando las empresas calificadoras de riesgo como el instrumento. Las calificadoras de riesgo son las mismas que aprobaron las hipotecas basura y que luego aprobaron como AAA los bonos de la banca de inversión construidas con esas hipotecas. No es posible que sigan existiendo calificadoras que se deben a sus clientes financiero y no al interés nacional o global, en este caso.

¿Quiebran o no los países?

La gran discusión teórica desde hace más un siglo se erige en torno a la idea central de si los países quiebran o no. Lo medular de un país que quiebra es que podría ser llevado a una corte de quiebras para ser intervenido por un síndico de quiebras, sus bienes liquidados por el síndico y los acreedores pagados por partes iguales.

Hasta 1933 el tema de quién hacía que las demandas del acreedor fuera cumplida recaía directamente sobre el propio acreedor quien incluso podía hacer uso de la fuerza militar y poner a sus síndicos de quiebras. Estos son los ejemplos de las operaciones bélicas de los acreedores en contra de los deudores por el Canal de Suez a fines del siglo XIX, de Nicaragua en 1909 y de Venezuela en 1902-1903.

En este contexto, las sucesivas moratorias han constituido una suerte de telón de fondo de las relaciones de casi todos los países empobrecidos con el mercado financiero internacional. Sin embargo, nótese que a la moratoria también han recurrido muchos países industrializados en algún momento de su historia. John Maynard Keynes lo recordaba ya en 1924:

“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”. (1924)

Y en esta lista habría que incluir a varios estados de los propios EEUU⁵, a más de Gran Bretaña.⁶

Por otro lado, a propósito del arreglo de la deuda externa alemana de 1953, con el que este país resolvió definitivamente su problema de deuda externa, queda constancia del trato diferenciado que han recibido algunos países por razones geopolíticas derivadas del enfrentamiento Este-Oeste.

Con el Acuerdo de Londres, suscrito el 27 de febrero de 1953, la República Federal de Alemania pudo resolver definitivamente su problema de deuda externa; es más, se le restituyó la viabilidad financiera y económica, base fundamental para lo que vulgarmente se conoce como “*el milagro alemán*”. Este país obtuvo un descuento de su deuda anterior -derivada directa o indirectamente de las dos guerras mundiales- de entre 50% hasta 75%, si se considera que se prohibió el anatocismo, o sea el cobro de intereses sobre intereses; una drástica reducción de las tasas de interés, que fueron establecidas entre 0 y 5%; amplios períodos de gracia para iniciar los pagos de intereses y capital de determinadas deudas; la ampliación de los plazos para los pagos previstos; la posibilidad de realizar pagos anticipados en función de su desenvolvimiento económico. La forma de calcular el servicio se estableció a partir de la capacidad de pago de la economía alemana, la cual se vinculó con el avance del proceso de reconstrucción de ese país. El encargado de definir la capacidad de pago de Alemania fue el banquero Hermann J. Abs, quien presidía la delegación alemana en las negociaciones londinenses. En dicho Acuerdo ya se consideró la posibilidad de un sistema de arbitraje, al que, por cierto, nunca fue necesario recurrir dadas las ventajosas condiciones otorgadas.

El servicio de esta deuda, en concreto, estaba supeditado al excedente de exportaciones garantizado por los acreedores; así la relación servicio/exportaciones, que no debía superar el 5%, alcanzó su valor más alto en 1959 con un 4,2%, situación más que envidiable para los países latinoamericanos, que han destinado, por largos años, más del 30% de sus exportaciones al servicio de la deuda pública. Ecuador, para citar un caso puntual, sacrificó en el año 2000 un 42,7% de sus exportaciones por este

⁵ Pennsylvania, Michigan, Mississippi y Louisiana, en la segunda mitad del siglo XIX, repudiaron la deuda contratada con Gran Bretaña para realizar obras públicas, y se negaron a pagar principal e intereses.

⁶ Este país repudió, al concluir la segunda guerra mundial, el pago de la deuda contraída con Argentina. Consiguiendo que este país sudamericano acepte posteriormente el pago en su propia moneda.

motivo, mientras que para atender el servicio de la deuda externa total destino 100,9% de sus exportaciones...

Al igual que 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 y que la alternativa brindada a ese país se explicaba 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 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 del 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...

En los casos mencionados llama la atención la acción de los acreedores, quienes fueron más eficientes en términos económicos y aún más humanos que el Banco Mundial, el FMI o el Club de París en la actualidad. Optaron por encontrar respuestas rápidas y profundas, sin preocuparse -por las presiones geopolíticas del momento- de asumir decisiones que bien pudieron haber servido de base para una nueva arquitectura financiera internacional.

Los alcances de una propuesta global

En este contexto, ante los sucesivos fracasos de los arreglos convencionales de la deuda, surgió hace ya una década en diversas partes del planeta la idea de un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana, para buscar una solución global y definitiva al problema recurrente del sobreendeudamiento externo y sus consecutivas crisis.

El punto medular de esta propuesta radica en diseñar y aplicar una solución que tenga en mente un enfoque global, no simplemente soluciones parche que en breve conducen a nuevas situaciones críticas. Para ello se debe incorporar a todas las categorías de deudores soberanos y de acreedores. Así, debe haber un tribunal dónde tanto los acreedores privados, como los tenedores de bonos, los gobiernos 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 de ser parte de una nueva jurisprudencia internacional para eliminar del todo a los *free riders*: especuladores que lucran de las crisis de deuda. Un requisito mínimo para comenzar el funcionamiento del Tribunal Internacional de

Arbitraje Deuda Soberana es la inmediata disolución de todos aquellos grupos o instancias en donde los acreedores deciden unilateralmente la suerte de los deudores, como lo son el Club de París y del Club de Londres, en vista de su fracaso histórico para todas las partes. Ni resolvieron los problemas de pagos de los deudores, ni aseguraron a los acreedores la recuperación de su dinero.

En el campo cuantitativo tampoco habría grandes dificultades si al empezar se da paso a una masiva anulación de la deuda externa pública de los países con graves problemas de deuda. 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, y 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.

Para conseguir estos beneficios ampliados, hay que seguir la recomendación del jurista italiano Sandro Schipani, 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”. (2001)

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.

El complejo tema de la soberanía

El tema de la soberanía es un punto complejo. De hecho un país que se acoja a un tribunal de esta naturaleza estaría aparentemente aceptando su insolvencia, algo imposible porque los países no quiebran, como pretende el FMI.

El tema de la jurisdicción de los créditos merece ser incorporado en el análisis. Hoy rigen con frecuencia jurisdicciones extrañas a los países endeudados para normar sus endeudamientos externos; en el caso latinoamericano rige la jurisdicción de Nueva York o Londres, con el argumento de que se trata de contratos privados. 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. Con el establecimiento de un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana se eliminarían aquellas situaciones en las cuales los acreedores directa o indirectamente son “juez y parte”, como sucede con el FMI, el Banco Mundial y en especial con el Club de París.

En el marco del Estado de Derecho, en donde funcionan adecuadamente las correspondientes instancias jurídicas, es imposible que alguien sea juez, asesor, consultor y ejecutor a la vez; son inimaginables situaciones donde la falta de transparencia y democracia esté a la orden del día. 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 asoma en el campo del endeudamiento externo.

Ante el fracaso de los mecanismos existentes para enfrentar el tema del sobreendeudamiento, algunos funcionarios del gobierno norteamericano y del propio FMI -a la cabeza Ann Krueger, subdirectora del Fondo- llegaron a plantear en el año 2001 (mucho después de que se propuso el mencionado Tribunal Internacional de Arbitraje) una salida ordenada del problema a partir de la racionalidad de los acreedores y teniendo al FMI como portal de un procedimiento para procesar la insolvencia de los países deudores. A pesar de que no prosperó la propuesta de Krueger, esta iniciativa del FMI constituye una demostración de que las cosas no funcionan como se las viene instrumentando.

Con esta propuesta por fin el FMI parecería que hacía suya aquella recomendación que hiciera Adam Smith en 1776, en su libro clásico, cuando 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”.(1992)

Como hemos registrado constantemente, en los países empobrecidos por la deuda, aún cuando oficial y jurídicamente no es posible una situación de insolvencia, en la práctica se deja en la insolvencia a sus habitantes, deteriorando sus estructuras sociales, debilitando las prácticas democráticas y destrozando la naturaleza para tratar de cumplir con las imposiciones de los acreedores, alentados por el FMI y el Banco Mundial. Esto se repite en Grecia.

Perversa realidad: el Estado no llega a la insolvencia oficial o formal, sus sociedades muchas veces sí. Sin embargo, al aceptar la no insolvencia sin la existencia de un tribunal como el planteado brevemente en estas líneas, los países asumen pasivamente los ajustes fondomonetaristas y bancomundialistas para garantizar el pago de la deuda: no habría más alternativa que cumplir con los acreedores.

De los límites del arbitraje a un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana

La historia de los créditos muestra que siendo el crédito un contrato privado entre las partes, aunque estas 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.

Es decir, existen mecanismos que podrían ser mejorados y puestos al día o complementados. Si el tribunal de insolvencia planteado por el FMI es totalmente inaceptable, un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana debería ser el resultado de un acuerdo internacional suscrito por la mayoría del mundo, en el marco de código financiero internacional a ser cristalizado lo antes posible.

Pero antes recordemos que la discusión sobre un tribunal arbitral no es nueva. Kunibert Raffer (1990) propuso que este tribunal esté en un Estado neutral que no sea acreedor. Mientras Barry Eichengreen (2000) descartó la idea porque desde su visión los tribunales deben operar como los tribunales de quiebras en espacios nacionales. Según él hay que aclarar la cuestión política de si los acreedores estarían dispuestos a poner en manos de un tribunal mundial facultades tan formidables.

Nosotros proponemos que la neutralidad no sea del territorio en referencia al acreedor, ni dónde se establece el tribunal, sino del código jurídico. 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 la protección 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 utilice sino una jurisprudencia internacional ampliamente aceptada.

El Tribunal no sería la primera instancia de negociación sino la última en un proceso de refinanciación de deudas. Una a la que se llega cuando las rigideces 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. Por lo tanto, incluso se podría pensar en mecanismos de conciliación previos, cuya viabilidad podría asegurarse por la propia existencia (amenaza) del Tribunal en mención.

Una vez pactados los acuerdos de pagos, al mismo tiempo hay que pactar las condiciones de las mismas que tienen que estar vinculadas a los Derechos Humanos y Derechos de la Naturaleza. El principio del nuevo acuerdo está basado en la justicia económica, por lo tanto, el concepto propuesto por Raffer (1997) lo mantenemos en que debe haber protecciones de los gastos sociales como hace el Capítulo 9 de la ley de quiebras municipales de los Estados Unidos.

El punto de partida de cualquier solución, que podría incluir la posibilidad de una conciliación, radica en la identificación de las deudas ilegales e ilegítimas. Es preciso separar las deudas adquiridas legalmente y que pueden ser pagadas, distinguiéndolas de aquellas deudas que pueden y deben ser impugnadas a partir de la doctrina de las deudas odiosas y corruptas, por ejemplo. Para ello nada mejor que una auditoria multicriterial, no sólo financiera, con amplia participación ciudadana, tal como se realizó en Ecuador en los años 2007 y 2008. El descubrimiento de aquellas deudas odiosas, o sea contratadas por gobiernos dictatoriales, no sólo que conduciría a la suspensión de su pago, sino que podría constituirse en una barrera para prevenir aventuras dictatoriales.

Proponemos el establecimiento de cláusulas de contingencia en los instrumentos rígidos de créditos, con dos componentes: una cláusula para permitir refinanciarlos, y otra para compartir costos con los acreedores. Si históricamente se sabe que las caídas en los precios de las materias primas, el alza en las tasa de interés y el cierre del flujo crediticio es lo que precipita 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 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 quizás sería una forma de evitar traumas críticos y al mismo tiempo abre la puerta 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 país y por tanto la prima de riesgo, con lo que será un incentivo para hacer un uso más restringido de los créditos externos y un aliciente para aplicar esquemas fiscales más equitativos.

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 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. Estas cláusulas tienen un criterio de fuerza mayor para los incumplimientos de contratos de entrega de bienes.

Hay que establecer en el código nuevo una cláusula de fuerza mayor que proteja al deudor de alzas bruscas en las tasas de interés internacional, de caídas imprevistas en los precios de los productos que el país exporta, de aquellos casos en los cuales la moneda de un país es sujeto de un ataque especulativo.

El segundo componente 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 está dispuesta 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 buitres y los beneficiarios libres. Con esto desaparece la figura de los fondos “buitre” como fue el caso del Elliot Fund con el gobierno peruano. La suspensión de pagos incluiría la capacidad de congelar los procesos judiciales en contra del deudor iniciado 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 u otros activos, que podría dificultar la marcha de la economía nacional del Estado deudor e impedirle así su recuperación pronta.

En suma, la condicionalidad utilizada en la resolución del problema debe girar en torno a la búsqueda de soluciones apegadas a la legalidad y legitimidad de las deudas; los derechos humanos y de la naturaleza; al superávit fiscal, sin afectar las inversiones sociales y la capacidad de recuperación del aparato productivo; 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.

Por otro lado, las rebajas en los saldos de la deuda 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.

Acogiéndose a estos principios, el Tribunal tendrá la misión de valorar las deudas y reconocer cuáles son legítimas y cuáles no, invalidando las que no lo son. El Tribunal tendrá la capacidad de suspender los cobros, la cesación de pagos o *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.

Dentro de los instrumentos el esquema del tribunal de arbitraje podría incorporara, a modo de referencia para su definición, lo acordado en el Acuerdo de Londres de la deuda alemana del 27 de febrero 1953, que -si bien nunca operó- tuvo cinco miembros, dos nombrados por los acreedores, dos por los deudores y un quinto por los cuatro árbitros.

Pero que quede absolutamente claro no tiene futuro un tribunal de arbitraje atrapado por la racionalidad fondomonetarista. Esto es por el manejo del caso por caso

y, sobre todo, por la lógica de repuestas netamente financieras que no abordan los temas de fondo, pues se mantiene, entre otros elementos cuestionables, el desbalance jurídico al ser el Fondo también un acreedor.

En la práctica, al acogerse un país al Tribunal Internacional de Deuda Soberana se estaría protegiendo para sobrevivir. Con lo que, en poco tiempo, el país con problemas podría volver al mercado financiero internacional, realmente a un nuevo mercado financiero menos especulativo y no tan inequitativo. Esto exige, entonces, reducir la debilidad contractual de los países empobrecidos, sobre todo en el caso del endeudamiento externo. Y por cierto, todo esto debe procesar en el marco de otra política económica inspirada en los Derechos Humanos y los Derechos de la Naturaleza en términos muy amplios.

Hacia la constitución de un código financiero internacional

En paralelo a estas demandas es necesario que se establezca un nuevo y mejor sistema monetario y financiero internacional, lo cual no se resuelve con una simple reforma interna de las instituciones como el FMI y el mismo Banco Mundial. Se precisa un sistema que ayude a regular y normalizar otro proceso de globalización sobre bases de solidaridad y sustentabilidad. Dicho en otras palabras, es necesario que estos organismos vuelvan a sus orígenes en tanto instituciones especializadas de Naciones Unidas, una organización que debería estar basada en la cooperación internacional.

Dicha transformación es algo urgente, pues el FMI y el Banco Mundial funcionan como simples instrumentos y mandatarios de las grandes potencias y del gran capital, o sea de los acreedores. Por lo tanto, esta iniciativa no puede de ninguna manera ser instrumentada en el marco de las actuales instituciones de Bretton Woods, que deberían ser totalmente repensadas desde afuera.

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 ha 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 de 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 crédito. Esto moderará la actitud irresponsable que actualmente tienen estas instituciones frente a los problemas de las economías con las que trabaja. El FMI tiene como mandato la estabilidad de la economía internacional, y en ello debe poner todo su empeño.

Parte del problema de los países subdesarrollados o empobrecidos -y ahora de Grecia y de sus vecinos en el Mediterráneo- es que los organismos financieros internacionales serían inimputables y están por encima de todas las leyes y todos los controles. Esto es inaceptable en un mundo más integrado donde se propone la democracia como el sistema de gobierno. Los organismos internacionales deben rendirle 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 estos. Deben crearse mecanismos internacionales e instancias de sanción a los organismos internacionales y sus funcionarios.

Si un nuevo FMI asume la tarea de controlador, debe ser la “sociedad civil” nacional e internacional en cada caso la que tenga capacidad de monitoreo del controlador; adicionalmente, el FMI debe rendirle cuentas a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre su marcha y sus avances con los países. Y por cierto ya es hora de diseñar y poner en marcha un Banco Central Mundial, para ordenar el caos financiero y monetario reinante, que constituye el caldo de cultivo para enormes ganancias especulativas y grandes sacrificios humanos.

En el marco de un código financiero internacional, hay que desarrollar diversos mecanismos de control de los flujos de capital a nivel 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. Desde esta perspectiva y si se considera que la deuda externa financiera, en muchos casos, ya habría sido pagada, considerando además las deudas social, histórica y ecológica, la pregunta de fondo que surgiría es quién debe a quién.

La tarea, sin embargo, no se circunscribe en el ámbito de los reclamos. Se precisa construir una situación global de derecho y no simplemente alimentar con nuevos argumentos planteamientos justos en una lucha que muchas veces no pasa del nivel del discurso y la movilización. Por eso también es importante reconocer que en el mundo hay una creciente conciencia de que es indispensable buscar y diseñar salidas concretas que, en base a la acción política, logren cristalizar las respuestas indispensables.

Desde esta perspectiva, es preciso resaltar el potencial político de la propuesta para establecer un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana. La negativa a este justo reclamo ratifica el abuso que representa el manejo de la deuda por parte de los acreedores. La deuda debe dejar de ser un mecanismo de exacción de recursos desde los países pobres y de imposición de políticas desde los países ricos. La deuda ha sido y es, la historia y el presente lo demuestran hasta la saciedad, en términos de Karl von Clausewitz si hubiera abordado las finanzas y no la guerra, la continuación de la política con otros medios. Desde esta lógica la gestión de la deuda externa engarza con otro axioma del propio von Clausewitz, según el que la deuda es un acto de violencia

cuyo objetivo es forzar al país deudor a hacer la voluntad de los acreedores a través de las renegociaciones y programas de ajuste estructural.

Vistas así las cosas, la deuda no sólo frena el desarrollo por su carga de obligaciones, sino que abre la puerta a las influencias y aún a la directa intervención de poderes extranjeros en los asuntos de los países empobrecidos. Entonces, cabe replantear las alternativas -reconociendo el carácter global del reto de la deuda externa-, que no pueden quedarse en simples acciones discursivas y menos aún en parches aislados e incluso cómplices con el poder financiero.

Un corolario de esto es que el derecho penal internacional debe de incorporar cláusulas de penalización a la corrupción de carácter internacional con castigos severos para todas las partes involucradas.

El reto de la solución de los conflictos sobre deuda externa impagable 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 tragedia griega en el siglo XXI debe convertirse en una oportunidad para el mundo. ¡No la desperdiciemos!

Bibliografía consultada

- Abs, Hermann J.; **Entscheidungen 1949-1953. Die Entstehung des Londoner Schuldenabkommen**, Mainz, 1991.
- Acosta, Alberto; "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 (Öffentliche 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).
- Acosta, Alberto; **La deuda eterna - Una historia de la deuda externa ecuatoriana**, Colección Ensayo, LIBRESA, cuarta edición, Quito, 1994.
- Biggs, Gonzalo; **La crisis de la deuda latinoamericana frente a los precedentes históricos**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.
- Comissao Especial do Senado para Divida Externa; "Relatório, marco", relator: senador Fernando Enrique Cardoso, Senado Federal, Brasília, 1988.
- Eichengreen, Barry; **Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Propuesta después de la crisis asiática**, Institute of International Economics, Oxford University Press, México, 2000.
- Fritz, Thomas y Hersel, Philipp; **Proceso de Arbitraje Justo y Transparente – Una nueva vía para resolver crisis de deuda**, Berlín Working Group on Environment and Development Blue 21 y Misereor Das Hilfswerk, Berlín, agosto del 2002.
- Hanlon, Joseph; "Defining illegitimate debt and linking its cancellation to economic justice", Working Paper, Open University, London, and ms. 2002 published by Norwegian Church Aid, Oslo, 2002.
- Hersel, Philipp; **Das Londoner Schuldenabkommen von 1953 – Lehren für eine neue Handels- und Schuldenpolitik zwischen Schuldern und Gläubigern**, Erlassjahr 2000, Siegburg, 2000.
- Hood, Miriam; **Diplomacia con Cañones 1895-1905**, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1978.
- Jubilee y New Economics Foundation, **Capítulo 9-11 Para resolver las crisis de la deuda internacional: la Jubilee Framework, estructura para la insolvencia internacional**, Londres, 2002.
- Kaiser, Jürgen; "Las deudas no son una fatalidad," 2002, <http://lainsignia.org/londres.html>
- Keynes, John Maynard; **Defaults by foreign governments**, The Nation and Athenaeum, Londres, 18.10.1924.
- Krueger, Anne O; "A new approach to sovereign debt restructuring", IMF Washington D-C. Abril, 2002
- Krueger, Ann; "Arquitectura financiera internacional para 2002: Una nueva propuesta para la reestructuración de la deuda soberana", Exposición en Washington, 26 de noviembre del 2001 (mimeo).
- Marichal, Carlos, **Historia de la deuda externa de América Latina**, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- Olmos Gaona, Alejandro; "La deuda externa ilícita el valor de un pronunciamiento judicial y sus posibilidades", ponencia para la Conferencia Internacional de Jubileo 2000 de Bamako, Mali, 2001 (mimeo).
- Pieper, Stefan Ulrich; "Völkerrechtliche Aspekte eines Internationalen Insolvenzrechts", in Dabrowski, Martin, Eschenburg, Rolf y Gabriel, Karl (editores); **Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise**, Duncker & Humboldt, Berlín, 2000.
- Raffer, Kunibert; "Características comuns das auditorias e insolvencia soberana" en Fatorelli, Maria Lucia, **Auditoria da dívida externa: questao de soberania**, Campanha Jubileo Sul , Contraponto, Río de Janeiro, 2003.

- Raffer, Kunibert; "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 del 2002.
- Raffer, Kunibert; "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/ 2001.
- Raffer, Kunibert; "Vor- und Nachteile eines Internationalen Insolvenzrechts", en Dabrowski, Martin, Eschenburg, Rolf y Gabriel, Karl (editores); **Lösungsstrategien zur Überwindung del Internationalen Schuldenkrise**, Duncker & Humboldt, Berlín, 2000.
- Raffer, Kunibert; "Applying Chapter 9 Insolvency to Internationals Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face", en World Development, Volumen 18 N° 2, febrero de 1990.
- Sack, Alexandre N.; "Les Effets de les Transformations de les États sure leur Dettes Publiques et autres Obligations Financières", Recueil Sirey, Paris, 1927
- Sachs Jeffrey; **Efficient Debt Reduction" in Dealing with the Debt Crisis**, The World Bank, Washington, 1989.
- Schipani, Sandro; **Debito internazionale dell' America Latina e principi generali del diritto – Contributi per una ricerca**", **Universita degli Studi di Roma "Tor Vergata**, Roma, 2001.
- Smith, Adam; **Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones**, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Suter, Christian; "Debt Cycles in the World-Economy. Foreign Loans, Financial Crises and Debt Settlements 1820-1990", Westview Press, Boulder, 1994.
- Teitelbaum, Alejandro; 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).
- Ugarteche, Oscar; **El Estado Deudor - Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1968-1984**, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1986.
- Ugarteche, Oscar; "La economía política de la deuda: Notas sobre el caso de Nicaragua 1961-1984" documento de trabajo, Banco Central de Nicaragua, Febrero, 1986.
- Ugarteche, Oscar, "El desarrollo de la institucionalidad internacional financiera", <http://lainsignia.org/londres.html>, 2002
- Ugarteche, Oscar y Acosta, Alberto; Global Economy Issues and the International Board of Arbitration for Sovereign Debt (IBASD), El Norte - Finnish Journal of Latin American Studies No. 2, (Diciembre 2007). Existen varias versiones de esta propuesta.
- Vega Vega, Juan, **La deuda externa, delito de usura internacional**, La Habana, 1987.
- Vitale, Luis, **Historia de la deuda externa latinoamericana y entretelones del endeudamiento externo argentino**, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1986