

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

Una propuesta global para un problema global [A comprehensive proposal for a global problem]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Acosta,Alberto;Ugarteche, Oscar
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-07-08 10:56:48
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218930

Una propuesta global para un problema global

Hacia un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana

Alberto Acosta / Oscar Ugarteche

La discusión sobre si debe existir un tribunal internacional de insolvencia refleja el punto de vista de los acreedores. Se concibe la quiebra de las naciones como si fueran empresas. Aquí se propone que los países no quiebran: es necesario un nuevo mecanismo para distinguir los componentes que motivan la cesación de pagos. Los acreedores deben suspender los cobros para someterse a un tratamiento simétrico ante un tribunal independiente de arbitraje. Para impedir nuevas crisis de deuda, la totalidad de la deuda debería alcanzar un nivel realmente sustentable.

Ya lo ves, señor Nicetas –dijo Baudolino–, cuando no era presa de las tentaciones de este mundo, dedicaba mis noches a imaginar otros mundos. Un poco con la ayuda del vino, y un poco con la de la miel verde. No hay nada mejor que imaginar otros mundos para olvidar lo doloroso que es el mundo en que vivimos.

Por lo menos, así pensaba yo entonces. Todavía no había entendido que, imaginando otros mundos, se acaba por cambiar también éste

Umberto Eco

La deuda externa resulta eterna. Sus dificultades son tan antiguas como la formación de muchas repúblicas latinoamericanas. Y en este interminable sendero las soluciones impulsadas y controladas por los acreedores, de acuer-

Alberto Acosta: economista ecuatoriano; consultor internacional y del Ildis-FES (Ecuador); asesor de organizaciones indígenas y sociales; miembro del Foro Ecuador Alternativo; es autor de varias publicaciones; @: <alacosta48@yahoo.com>.

Oscar Ugarteche: economista peruano; profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima; es autor de varias publicaciones; asesor de la Comisión Investigadora sobre delitos cometidos en el periodo 1990-2001, Congreso de la República del Perú; @: <oscar_ugarteche@terra.com.pe>.

Palabras clave: deuda externa, arbitraje, sistema financiero internacional.

do siempre con sus intereses, no han resuelto el problema. Las tan promocionadas «soluciones definitivas», apegadas supuestamente a la lógica del mercado, a la postre han ahondado las crisis. Frente a esta realidad muchas propuestas alternativas, por diversas razones, no cuajaron o no han superado las actitudes discursivas o los planteos académicos. Los justos reclamos por la anulación de las deudas o la postura para el no pago, que tienen un sustento ético indiscutible, se han entrapado en posiciones inmovilistas. Más de una vez las movilizaciones en contra de la deuda se han agotado en sí mismas. Y aún cuando la anulación de las deudas sea la salida más inmediata, «no es de por sí la solución del problema de la deuda, si no se hace a la vez lo necesario frente a las causas que originan el proceso de endeudamiento», como afirma Franz Hinke-lammert. Esta constatación conduce a repensar las propuestas. Se precisa abrir el escenario desde lo nacional hacia lo internacional, procurando formular alternativas que deberán ser viables no por la generosidad de los acreedores, sino por la contundencia de sus argumentos y por la profundidad de la acción política.

Repensando el marco financiero internacional

Es ampliamente aceptado en el mundo que son necesarias profundas transformaciones en las condiciones marco de la economía internacional. Las actuales instancias normativas y controladoras –el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sobre todo– están seriamente cuestionadas. Cada vez se elevan más voces que solicitan un nuevo ordenamiento económico internacional, que debería desembocar en una suerte de gran pacto social mundial. Este ordenamiento, como es obvio suponer, debería procurar establecer reglas que resuelvan el sobreendeudamiento externo de los países empobrecidos. Planteos que, por lo demás, no excluyen el reclamo de una anulación masiva de las deudas existentes, así como tampoco la búsqueda de posiciones conjuntas por parte de los países deudores para conseguir mejorar su posición negociadora y, de ser posible, constituir un frente amplio para el no pago de la deuda. Sin embargo en la mira no debe estar sólo la desaparición del problema de la deuda, sino la construcción de nuevas estructuras económicas internacionales; lo cual implica repensar íntegramente el régimen social de acumulación dominante, en todas y cada una de sus versiones.

El mundo requiere de nuevas instituciones. En el campo financiero prácticamente no hay normas, ni regulaciones. A nivel del comercio mundial, con todas sus limitaciones, existe un Código Internacional de Comercio y un Tribunal Internacional de Arbitraje, que utiliza instancias de la Cámara de Comercio de

París. Esto explica también por qué en el mercado financiero internacional se ha instaurado con mayor crudeza la especulación y la irracionalidad. Y eso facilita la utilización de la deuda externa como un dogal que frena el desarrollo de los países empobrecidos y como un arma de chantaje casi perpetuo que garantiza su sumisión.

A partir de las declaraciones de las diversas instancias de la ONU y de una serie de convenios internacionales, se puede encontrar argumentos de peso que demuestran cómo la deuda externa implica una violación abierta de los derechos humanos, del derecho al desarrollo y del derecho a la libre determinación de los pueblos. Igualmente, ha quedado comprobada la ilegitimidad de muchas deudas y, más aún, la imposibilidad de su pago sin arriesgar la existencia misma de amplios sectores de la población en los países endeudados. Son múltiples los casos de deudas odiosas o corruptas, contratos injustos e ilegítimos. Por otro lado, los países acreedores se niegan sistemáticamente a asumir su corresponsabilidad múltiple, la cual también aparece en la medida que han impedido, directa o indirectamente, que los países pobres obtengan los ingresos necesarios para pagar sus deudas. Hay que tener conciencia de este tema de la corresponsabilidad. En una comisión especial del Senado, en 1988 el entonces senador brasileño Fernando Henrique Cardoso expresó:

El involucramiento de los países en desarrollo en ese proceso (de endeudamiento) fue posibilitado, obviamente, por los bancos internacionales, que concedían los préstamos, endosados por el FMI, que acompañaba y evaluaba anualmente las economías de sus miembros, y estimulado por los gobiernos de los países acreedores, que dieron apoyo político a la estrategia de crecimiento económico con financiamiento externo. Se torna evidente, desde esta perspectiva, que la crisis de la deuda externa del Tercer Mundo engloba la corresponsabilidad de los deudores y de los acreedores.

Es obvio que las distorsiones financieras y monetarias mundiales no se pueden solucionar sólo con medidas nacionales o regionales. La falta de disciplina monetaria y financiera internacional favorece la inestabilidad interna y mantiene la esclavitud de la deuda externa. Si se redujeran los incentivos para la huida de capital y la dolarización espontánea de las economías subdesarrolladas, éstas conservarían su dinero y su ahorro, con posibilidades para invertirlo internamente de manera segura y rentable. Habría más financiamiento propio y menos endeudamiento y dependencia del capital extranjero. Desde esta perspectiva, con la definición de un marco normativo global se debería regular y controlar las relaciones financieras, en cuyo seno, junto al tema de la deuda,

La falta de disciplina monetaria y financiera internacional favorece la inestabilidad interna y mantiene la esclavitud de la deuda externa

hay que desarrollar propuestas como la del impuesto Tobin y la eliminación de los paraísos fiscales, orientadas a frenar las tendencias especulativas y por cierto la fuga de capitales. El mundo requiere de un código financiero internacional que cobije un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana, Tiads (Ugarteche/Acosta). Tribunal que de ninguna manera puede caer bajo la férula del FMI y del BM, cuya reorganización, por lo demás, es urgente (tanto como la desaparición del Club de París). Todo esto habla de la necesidad de construir propuestas que no intenten simplemente reformar las instituciones existentes para sostener o ampliar las garantías orientadas a la acumulación del capital.

Teniendo siempre en mente la búsqueda de soluciones integrales y reconociendo la demanda de marcos jurídicos apegados al Estado de Derecho, se propone la creación de dicho tribunal como un sistema institucionalizado y de alcance mundial, posiblemente en el marco de la ONU o de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, entidades que parecerían ser las más competentes e independientes para intervenir en el problema de la deuda. Mientras tanto se podría pensar en la Cámara de Comercio Internacional de París, pues tiene tribunales internacionales de arbitraje de comercio establecidos, que históricamente se han encargado de la resolución de conflictos en casos referidos a bonos. No habría razón para crear un portal nuevo mientras no haya un código financiero internacional, aunque sí en el mediano plazo: los temas del comercio no son similares a los financieros. Mientras tanto hay que ampliar las facultades del tribunal existente y crear los mecanismos de selección de árbitros. De todas formas, el potencial de un sistema de arbitraje podría debilitarse seriamente si solo se abre la puerta para salidas puntuales, por ejemplo para ventilar la situación de algunos países de ingresos medios que no reúnen los «méritos» para ser considerados en el Programa para Países Pobres Altamente Endeudados (Pppad o HIPC, en las más conocidas siglas inglesas de Heavily Indebted Poor Countries), propuesta que por lo demás ha sido un fiasco en toda la línea.

En otras palabras, todos los países, en determinadas circunstancias establecidas con absoluta claridad y con reglas adecuadas, deberían tener la potestad para acogerse soberanamente a un proceso jurídico internacional de este tipo, que no se concedería en forma selectiva por parte de los acreedores o de los organismos internacionales. Hacerlo selectivamente sería recrear formas de dominación, basadas en sistemas discriminatorios en los cuales el poder mundial premia a unos países y castiga a otros a partir de sus intereses. En suma, no hay que instaurar exclusivamente un procedimiento justo y transparente de arbitraje para casos aislados, sino que este proceso tiene que estar abierto para todos los países en condiciones visibles y predeterminadas, sin olvidarse que «el

diablo está en los detalles». Sin embargo, como bien señala el austríaco Kunnibert Raffer, uno de los pioneros y principales impulsores de esta iniciativa, para dar paso a los procesos de arbitraje no se puede esperar hasta que algún día se elabore y apruebe el necesario código financiero internacional. Esto puede tomar algún tiempo, mientras países como Argentina están siendo estrangulados por la deuda. Este arbitraje puntual para tener un valor táctico real no puede marginar una visión estratégica del problema, por tanto debe propender a una solución global y no simplemente a la colocación de parches «pragmáticos» apelando a la «generosa comprensión» de los acreedores.

Lecciones exitosas desde la historia de la deuda

No hay ningún argumento que no se haya esgrimido sobre el tema de la deuda externa como freno al desarrollo. Lo paradójico es que los actuales acreedores de los países empobrecidos no han tenido la misma preocupación que tuvieron en otras oportunidades frente a países industrializados, como sucedió con la deuda alemana, por ejemplo. Con el Acuerdo de Londres, suscrito en febrero de 1953, Alemania pudo resolver definitivamente su problema de deuda externa. Obtuvo un descuento de su deuda anterior –derivada directa o indirectamente de las dos guerras mundiales– de entre 50% y 75%; drástica reducción de las tasas de interés, que fueron establecidas entre 0% y 5%; amplios periodos de gracia para iniciar los pagos de intereses y capital de determinadas deudas; extensión de los plazos para los pagos previstos; 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, que se vinculó con el avance del proceso de reconstrucción. El encargado de definir esa capacidad 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 5%, alcanzó su valor más alto en 1959 con 4,2%, situación más que envidiable para los países latinoamericanos, que han destinado, por largos años, más de 30% de sus exportaciones al servicio de la deuda pública.

Las sucesivas moratorias han constituido un telón de fondo de las relaciones de casi todos los países empobrecidos con el mercado financiero internacional

Ecuador, para citar un caso puntual, sacrificó en 2000 42,7% de sus exportaciones, mientras que para atender el servicio de la deuda externa total destinó 100,9% de sus exportaciones.

Téngase presente que en 1953 se hizo realidad la recomendación de Andrew Mellon, secretario del Tesoro de Estados Unidos, quien a fines de los años 20, ante la imposibilidad de pago de las deudas impuestas a Alemania, afirmaba que «la insistencia en el cumplimiento de un convenio que supere la capacidad de pago de una nación le serviría de justificación para negarse a cualquier arreglo. Nadie puede hacer lo imposible ... quienes insisten en cláusulas imposibles están propiciando en última instancia el repudio completo de la deuda» (cit. en Biggs). Por esa razón, 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. Nótese que a la moratoria también han recurrido muchos países industrializados en algún momento de su historia. Recordaba John Maynard Keynes 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.

Y en esta lista habría que incluir a varios estados de EEUU, además de Gran Bretaña. 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; la alternativa se explicaba por el deseo político de apoyar a un 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 de Irak en 1991; y con Pakistán a fines de 2001, en medio de la denominada «guerra contra el terrorismo», cuando se necesitaba su apoyo para bombardear Afganistán.

Queda constancia del trato diferenciado que han recibido algunos países ricos por razones geopolíticas. Llama la atención la acción de los acreedores en el caso alemán, siendo más eficientes en términos económicos y aún más humanos que el BM, el FMI o el Club de París en la actualidad. Ante la ausencia de

reflexiones humanitarias e incluso apropiadamente técnicas, hoy esas razones geopolíticas podrían reaparecer de la mano de la masiva emigración de personas del Sur que invaden el Norte.

Algunos elementos para un proceso justo y transparente

Si un país, en forma soberana, se acoge al tribunal internacional de arbitraje de deuda, debería estar en capacidad de suspender automáticamente el servicio de su deuda externa, al menos mientras se ventila su solicitud de resolución del problema entretanto dura el proceso. En este punto, los organismos multilaterales de crédito rediseñados deberían proteger al deudor y no ahorcarlo en



situaciones de crisis, tal como sucede en la actualidad con el FMI y el BM. Un punto inicial a ser aclarado es el relativo a quién define qué país puede acogerse a un sistema como el aquí esbozado; por un lado, hay quienes sostienen la necesidad de definir ciertos parámetros para calificar al deudor que entraría en el Tribunal de Arbitraje de Deuda Soberana, pero por otro, se plantea, con mucha razón, que cada país a través de su gobierno, en forma autónoma y soberana, asuma esta decisión, con lo cual se reduciría ostensiblemente la posibilidad de presiones y manipulaciones externas. Lo que se plantea, además, es que

donde hay una corresponsabilidad del acreedor en la situación planteada, éste debe tomar cartas en el asunto tanto como el deudor. A pesar de todas las limitaciones y riesgos inherentes a esta iniciativa –en proceso de definición y sujeta a discusión–, la posibilidad de instrumentar un esquema de arbitraje *ad-hoc* en las actuales circunstancias ya sería un paso interesante, sobre todo si de este modo se abre la puerta para otros casos con una práctica que deberá ser afinada y difundida. Un ejercicio de esta naturaleza serviría como escenario de prueba para el establecimiento de un sistema generalizable y no excluyente, que exigiría la elaboración y aprobación de lo que podría ser el Tiads.

Como complemento al punto inicial, habrá que desarmar la capacidad de chantaje que tienen los fondos «buitre» y los *free riders* (aquellos acreedores que no intervienen en las renegociaciones de quita de deuda, entre los que se encuentran los organismos multilaterales de crédito, que se benefician de las renegociaciones con los acreedores privados u oficiales), pues se deberá asegurar la estabilidad de los países endeudados con reformas jurídicas en los principales países acreedores, reformas que deberán ser complementadas con todas las normativas internacionales que sean necesarias. Esto implica la existencia de cláusulas de acción colectiva para que la mayoría calificada de acreedores se sienta a negociar un acuerdo de refinanciación: tenedores de bonos, bancos, gobiernos, organismos multilaterales de crédito. Estos aspectos se complementarán dotando al tribunal de la capacidad para hacer valer los acuerdos logrados entre acreedores mayoritarios y deudor a todos los acreedores, de manera de evitar a los *free riders*.

A partir de la suspensión de los pagos, el punto de partida para iniciar cualquier proceso de resolución definitiva de la deuda, será, sin duda, la realización de una auditoría independiente (Fatorelli). No todas las deudas merecen similar tratamiento. Muchas deben ser desechadas desde el inicio, sobre todo aquellas que caen en la categoría de deudas odiosas (contratadas por una dictadura o por gobiernos autoritarios o sultánicos, p. ej.), usurarias (con tasas de interés desproporcionadas, que de antemano hicieron imposible el servicio de la deuda) o corruptas (contratadas en condiciones que no se ajustan a las normas legales del país acreedor o deudor, o a normas internacionales). Ese tribunal –no dependiente de ninguno de los acreedores– serviría, entonces, para ventilar y juzgar casos de corrupción relacionados con las finanzas internacionales. Esta iniciativa sería el complemento externo institucional de acciones nacionales puntuales, como el juicio contra la deuda externa argentina, llevado adelante por Alejandro Olmos, luchador infatigable fallecido en 2000. Iniciativas como ésta habrán de multiplicarse.

Luego –y esto es muy importante– los arreglos a los que se llegue no deberían poner en riesgo las condiciones sociales y productivas del país. El propósito sería garantizar un mínimo de inversiones sociales –tal como se establece en la Ley de Insolvencia de EEUU, en el Capítulo 9, Título 11, dedicado a los gobiernos seccionales, *municipalities*– y, al mismo tiempo, tendría que asegurar el proceso de acumulación interno, para impedir que la deuda estrangule el desarrollo. Proteger el gasto social sin atender la capacidad de acumulación es insuficiente. Es imposible que se mantenga el gasto social si se capitalizan los intereses y se aplican condiciones de política económica que limitan el crecimiento económico y aseguran el traslado del ahorro interno al exterior. Por lo tanto, los propios esquemas de ajuste estructural del FMI y del BM deberán ser revisados y sustituidos por otro tipo de política económica.

***El actual
tratamiento de
los países deudores
contradice
el discurso de
los países ricos
en relación
con el mundo
subdesarrollado***

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 acreedores. Y las rebajas en los saldos de la deuda deben ser directamente proporcionales a las restricciones comerciales de éstos: es decir, a más barreras arancelarias, más desendeudamiento. Igualmente, es indispensable garantizar el derecho a ser oídos por todos los sectores afectados por cualquier arreglo de deuda externa, en particular por la sociedad civil de los países deudores. La participación social es otro elemento que debería ser considerado, tanto como la posibilidad para que cualquier país endeudado pueda acceder soberanamente a un proceso de esta naturaleza.

El tema de la jurisdicción de los créditos igualmente merece ser incorporado en el análisis. Hoy 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 Tiads se eliminarían aquellas situaciones en las cuales los acreedores directa o indirectamente son «juez y parte», como sucede con el FMI, el BM y en especial con el Club de París. En los países industrializados, donde se precian de sus instancias jurídicas, es imposible que alguien sea juez, asesor, consultor y ejecutor a la vez; son inimaginables los casos donde la falta de transparencia y democracia esté a la orden del día. Entre el derecho del acree-

dor a recibir los pagos y el derecho del deudor a no ser forzado a cumplir un contrato que le conduce a una situación inhumana, existe el principio de la protección del deudor para impedir que el servicio de la deuda afecte su dignidad; esta protección no existe en el campo del endeudamiento externo.

El actual tratamiento de los países deudores contradice el discurso de los países ricos en relación con el mundo subdesarrollado, al cual le critican –con razón, muchas veces– sus debilidades y hasta aberraciones jurídicas, discurso que, gracias a su posición de poder, no está presente en las relaciones financieras con los países empobrecidos. La constitución de un tribunal como el planteado sería un paso importante en términos cualitativos en vista de que no hay, en la actualidad, ningún tratamiento equitativo ajustado al Estado de Derecho. Pero que quede absolutamente claro, el Tiads no podría ser un mecanismo aislado para procesar situaciones de crisis. No se plantea saltar la soberanía judicial de un país y apelar a un comité de arbitraje de tipo comercial, como se propone en el ALCA para el tema de las inversiones de las empresas extranjeras, por ejemplo. Este tribunal iría más allá de los escenarios comerciales; su legitimidad debería residir directamente en una nueva forma de soberanía social y política a escala internacional.

El complejo tema de la soberanía y la deuda externa

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 ahora el FMI, cuya propuesta busca la protección de los intereses de los acreedores. Ante el fracaso de los mecanismos existentes para enfrentar el tema del sobreendeudamiento, funcionarios del gobierno norteamericano y del propio FMI –a la cabeza Anne Krueger, subdirectora del Fondo– han planteado una salida ordenada del problema a partir de la racionalidad de los acreedores y teniendo al FMI como soporte de un procedimiento para procesar la insolvencia de los países deudores. Por un lado, esta iniciativa del FMI constituye una demostración de que las cosas no funcionan como se las viene instrumentando, pero por otra representa un intento del FMI por controlar la situación a pesar de su fracaso, pues, tal como propone Krueger, el Fondo mantendría bajo su mandato el pretendido esquema de insolvencia internacional y a través de él seguiría manejando la situación económica internacional.

Desde su punto de vista, el deudor no estaría obligado a pagar a acreedores que carecen de prioridad, entendiéndose que quienes sí la tienen son los orga-

nismos financieros multilaterales, a la cabeza el propio FMI. 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 Fondo, o el apoyo del mismo a las políticas ejecutadas. Como se ha visto hasta la saciedad en el caso argentino, el FMI no garantiza absolutamente nada; es más, la institución se lava las manos aduciendo que no tiene responsabilidades nacionales. Sin embargo, en los países empobrecidos por la deuda, aun cuando oficialmente 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 del FMI. Perversa realidad: el Estado no llega a la insolvencia oficial o formal, sus sociedades muchas veces sí. Pero al aceptar la no insolvencia sin la existencia de un tribunal como el planteado, 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 para no quedarse al margen de la «globalización», reza el discurso dominante.



Un simple esquema de arbitrajes para abordar el problema no abrirá la puerta a soluciones definitivas en la medida que esté atrapado por la racionalidad fondomonetarista, esto es por el manejo del caso por caso y, sobre todo, por la lógica de respuestas netamente financieras que no abordan los temas de fondo, pues se mantiene, entre otros elementos cuestionables, el desbalance jurídico al ser también el FMI un acreedor. De todas formas, por fin el Fondo estaría asumiendo la recomendación que hiciera Adam Smith en su clásico libro de 1776: «cuando un Estado se ve en la necesidad de declararse en quiebra, lo mismo que cuando un individuo se ve en tal necesidad, una quiebra limpia, abierta y confesada es la medida que a la vez menos deshonra al deudor y menos perjudica al acreedor». En la práctica, al acogerse al Tiads se estaría protegiendo al deudor para que sobreviva, se reponga y luego incluso pague lo que pueda. 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 procesarse en el marco de otra política económica inspirada en los derechos económicos en términos muy amplios.

El eje de la propuesta global

Lo que se pretende con esta propuesta es avanzar en la búsqueda de soluciones rápidas y definitivas frente a situaciones de sobreendeudamiento, las cuales, como se conoce, conducen a un acelerado deterioro de las condiciones de vida de la población en los países afectados. Soluciones que exigen la participación de la sociedad civil durante el proceso de arbitraje y luego en la ejecución de los acuerdos, teniendo presente que de alguna manera deberán ser afectados los grupos que en los países deudores se beneficiaron de los créditos externos. Este reclamo no puede perderse en el fragor de las campañas para hacer realidad el no pago de la deuda o para la construcción de instituciones apegadas al Estado de Derecho. Es cierto que al principio podría darse un cierto nerviosismo en el mercado financiero internacional si es que un número significativo de países quisiera acogerse a un esquema como el esbozado. Esto podría provocar tensiones. Sin embargo, si las reglas son claras, superado este primer momento los beneficios serán indudables. Las ventajas para los acreedores y los deudores son inocultables. Disminuirá considerablemente el aspecto especulativo del endeudamiento externo, y sus actores serán mucho más cuidadosos al prestar y tomar dinero en el exterior. Un acreedor prudente en ningún caso volvería a entregar créditos que excedan la verdadera capacidad de pagos de un deudor y éste, por su lado, sería aún mucho más responsable en el manejo de los créditos externos, sobre todo buscaría aumentar su ahorro interno y lo utilizaría con más cuidado. Los criterios de los nuevos préstamos se ajustarían a la capacidad de pago de los países, en el marco de un tratamiento jurídico internacional basado en la lógica y racionalidad del Estado de Derecho, inexistente actualmente. Este tratamiento, empero, no puede caer en la trampa de establecer una supuesta igualdad de derechos, cuando la desigualdad de condiciones es el punto de partida: derechos iguales a contrapartes desiguales benefician al más fuerte y perjudican al más débil.

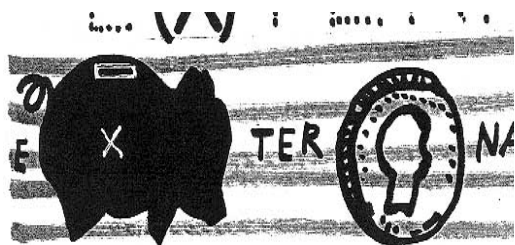
En el campo cuantitativo tampoco habría grandes dificultades si al empezar se da paso a una masiva anulación de la deuda externa pública de los países empobrecidos. La salida pasa entre otras cosas, de parte de los acreedores, por la aceptación de la corresponsabilidad y por la asunción de pérdidas –que tampoco serán tan graves como para hacer peligrar el sistema económico mundial– pero que representarán acciones indispensables si se quiere enfrentar el acelerado proceso de empobrecimiento en el mundo. Con el fin de lograr estos beneficios

ampliados, hay que seguir la recomendación del italiano Sandro Schipani, cuando sugiere instaurar «principios de justicia por los cuales debemos ser gobernados, 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». 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.

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 BM. Se precisa un sistema que ayude a regular y normalizar otro proceso de globalización sobre bases de solidaridad y sustentabilidad. Algo urgente, pues el FMI y el BM son 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 reformadas desde afuera. 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 la ONU sobre su marcha y sus avances con los países.

Tal como se dijo anteriormente, en el marco de un código financiero internacional hay que desarrollar diversos mecanismos de control de los flujos de capital a nivel internacional. 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, es construir una situación global de derecho y no simplemente alimentar con nuevos argumentos reclamos justos, pero que muchas veces no pasan del nivel del reclamo. Por eso es preciso resaltar el potencial político de la propuesta para establecer un tribunal para deudas soberanas. Una negativa a este justo reclamo ratificaría 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 de los países pobres y de imposición de políticas



por parte de 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 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 solo frena el desarrollo por su carga de obligaciones, sino que abre la puerta a los condicionamientos y aun a la directa intervención de poderes extranjeros en los asuntos de los países empobrecidos. Desde esa perspectiva, 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, como la conversión de fracciones de deuda para inversiones sociales.

El reto, entonces, no radica en obligar a los países subdesarrollados a seguir por un camino sin salida tratando de realizar mejor las mismas tareas asumidas hasta ahora, simplemente para imponer la razón coyuntural del más fuerte, que implica la sinrazón de un futuro cada vez más inhumano. Tampoco son suficientes las denuncias aisladas o las protestas carentes de propuestas. Sólo con respuestas estructurales y sistémicas, desde una visión global y respaldada con acciones políticas, dejará de ser eterna la deuda externa.

Bibliografía

- Abs, Hermann J.: *Entscheidungen 1949-1953. Die Entstehung des Londoner Schuldenabkommen*, Mainz, 1991.
- Acosta, Alberto: *La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana*, Libresa, Quito, 1994.
- 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 (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 de marzo de 2001.
- Biggs, Gonzalo: *La crisis de la deuda latinoamericana frente a los precedentes históricos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.
- Comissão Especial do Senado para Dívida Externa: «Relatório, marco», relator: senador Fernando Henrique Cardoso, Senado Federal, Brasília, 1988.
- Fatorelli, Maria Lucia: *Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania*, Campanha Jubileo Sul, Contraponto, Río de Janeiro, 2003.
- Fritz, Thomas y Philipp Hersel: «Proceso de arbitraje justo y transparente. Una nueva vía para resolver crisis de deuda», Berlin Working Group on Environment and Development Blue 21 / Misereor Das Hilfswerk, Berlín, agosto de 2002.
- Hanlon, Joseph: «Defining Illegitimate Debt and Linking its Cancellation to Economic Justice» en Working Paper, Open University / Norwegian Church Aid, Oslo, 2002.

- Hersel, Philip: «Las Londoner Schuldenabkommen von 1953 - Lehren für eine neue Handels- und Schuldenpolitik zwischen Schuldner und Gläubiger», *Erlassjahr 2000*, Siegburg, 2000.
- Hinkelammert, Franz J.: *La deuda externa de América Latina. El automatismo de la deuda*, DEI, San José de Costa Rica, 1988.
- Hinkelammert, Franz J.: «¿Hay una salida al problema de la deuda externa?» en Franz Hinkelammert (comp.): *El huracán de la globalización*, DEI, San José de Costa Rica, 1999.
- Jochnick, Chris: «Nuevos caminos legales para enfrentar la deuda: una petición a la Corte Mundial» en Chris Jochnick y Patricio Pazmiño (eds.): *Otras caras de la deuda. Propuestas para la acción*, Nueva Sociedad / CDES, Caracas, 2001.
- Kaiser, Jürgen: «Las deudas no son una fatalidad» en <[www/lainsignia.org/londres.html](http://www.lainsignia.org/londres.html)>.
- Keynes, John Maynard: *Defaults by Foreign Governments*, 1924.
- Krueger, Anne: «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: «A New Approach to Sovereign Debt Restructuring», IMF, Washington, D.C., 4/2002.
- 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.
- Pettifor, Ann: «Capítulo 11. Para resolver las crisis de la deuda internacional: la Jubilee Framework, estructura para la insolvencia internacional», Jubilee / New Economics Foundation, Londres, 2/2002.
- Pieper, Stefan Ulrich: «Völkerrechtliche Aspekte eines Internationalen Insolvenzrechts» en Martin Dabrowski, Rolf Eschenburg y Karl Gabriel (eds.): *Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise*, Duncker & Humboldt, Berlín, 2000.
- Raffer, Kunnibert: «Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face» en *World Development* vol. 18 N° 2, 2/1990.
- Raffer, Kunnibert: «Vor- und Nachteile eines Internationalen Insolvenzrechts» en Martin Dabrowski, Rolf Eschenburg y Karl Gabriel (eds.): *Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise*, Duncker & Humboldt, Berlín, 2000.
- Raffer, Kunnibert: «Lo que es bueno para Estados Unidos debe ser bueno para el mundo. Propuesta de una declaración universal de insolvencia» en Chris Jochnick y Patricio Pazmiño (eds.): *Otras caras de la deuda. Propuestas para la acción*, Nueva Sociedad / CDES, Caracas, 2001.
- Raffer, Kunnibert: «Lets Countries Go Bankrupt - The Case for Fair and Transparent Debt Arbitration» en *Politik und Gesellschaft - International Politics and Society*, 4/2001, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.
- Raffer, Kunnibert: «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, 31/1/2002a.
- Raffer, Kunnibert: «¿El fin de la discriminación injusta de los deudores?» en <www.lainsignia.org/londres.html>, 2002b.
- Raffer, Kunnibert: «Características comuns das auditorias e insolvencia soberana» en Maria Lucia Fatorelli: *Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania*, Campanha Jubileo Sul, Contraponto, Río de Janeiro, 2003.
- Schipani, Sandro: *Debito internazionale dell' America Latina e principi generali del diritto. Contributi per una ricerca*, Università degli Studi di Roma «Tor Vergata», Roma, 2001.
- Suter, Christian: *Debt Cycles in the World-Economy. Foering 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 de 2001, mimeo.
- Ugarteche, Oscar: *La discusión sobre deuda externa a inicios del siglo XXI: una revisión conceptual y propositiva*, SUR / Casa de Estudios del Socialismo / Jubileo 2000, Perú, 2000.
- Ugarteche, Oscar: «El desarrollo de la institucionalidad internacional financiera: Bretton Woods y luego», documento distribuido en el Encuentro Internacional sobre «Deuda Externa: Un compromiso de arbitraje justo y transparente», Guayaquil, 9 al 12 de marzo de 2002.
- Ugarteche, Oscar y Alberto Acosta: «A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana (Tiads)», Quito-Lima, 2003, mimeo.
- Varios artículos sobre deuda externa: <www.lainsignia.org/londres.html>.