

La Deuda Externa Latinoamericana: propuestas y alternativas.

Jesús Milian

En 1985, el Comandante Fidel Castro alertaba sobre la imposibilidad de América Latina para hacer frente al pago de la deuda externa ante las circunstancias impuestas por los acreedores¹. Desde tan temprana fecha ya se vislumbraba que bajo tales condiciones la deuda era impagable. Señalaba Fidel, además, el carácter político de la misma y reclamaba la necesidad de la unidad de los países de América Latina para tratarla. Hoy, después de transcurrido casi un cuarto de siglo de aquel llamado que hiciera Fidel, podemos constatar que los países del llamado tercer mundo han reembolsado largamente la deuda, habiendo transferido a sus prestamistas, aproximadamente nueve veces el monto inicial desde 1980 y sin embargo, se encuentran cuatro veces más endeudados².

No se puede negar que las necesidades nacionales de desarrollo de América Latina, o de cualquier otra región, requieren de un cierto nivel de endeudamiento. El problema está en la realización de una adecuada definición y determinación de esas necesidades así como también de los volúmenes y condiciones de contratación de deuda que se requieran para satisfacerlas. Los cuales deben, en todo momento, estar acorde a las respectivas capacidades de pago de las naciones, de modo que les permita a las mismas poder hacerle frente en el futuro. En este contexto pues resulta determinante el modelo de desarrollo que se escoja seguir, el cual debe partir de las propias raíces del entorno y la cultura local, así como de un eficaz aprovechamiento de los recursos naturales y de las capacidades humanas que se posean.

El problema de la deuda externa de América Latina constituye la manifestación de un fenómeno inherente al desarrollo del propio sistema capitalista. Como plantea Jayme Stay³, para entender el endeudamiento latinoamericano es necesario vincular los

¹ Castro, Fidel. "Conciencia ante la crisis", Editora Política, La Habana, 1985.

²

³ Estay, Jaime. "Pasado y Presente de la Deuda Externa Latinoamericana", Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, 1996.

procesos regionales de endeudamiento externo a lo largo de la historia con el desarrollo del mismo sistema capitalista y la reproducción ampliada del capital, de tal manera que pueda ser apreciada su relación con los procesos de internacionalización del sistema.

Al analizar el por qué de la deuda hay que comenzar por reconocer que sin el sistema de créditos, el capitalismo no podría existir. El mundo de hoy “no podría funcionar sin ella, o sin los bancos que lubrican la maquinaria económica global”⁴. En este sentido, habría que entonces comenzar planteándose, hasta qué punto el endeudamiento latinoamericano se ha debido a los requerimientos de desarrollo del continente o la búsqueda de mayores cuotas de ganancia por parte de las potencias imperialistas?

Más que las necesidades de desarrollo nacional, o regional, otros elementos como las necesidades globales de reproducción del sistema capitalista y la búsqueda de ganancias de la banca internacional empujan a la contratación de más deuda. El fenómeno de la deuda es inherente al propio sistema y su evolución. En tal sentido, las potencias imperialistas acompañadas por los sectores burgueses de los propios países subdesarrollados han establecido el escenario, para garantizar que sean, en última instancia, las capas más pobres del planeta quienes carguen con el peso de la deuda.

A partir de la eliminación del régimen de paridad fija y la introducción desde 1976 del sistema de flotación libre de monedas, la banca comercial del mundo industrializado inicio un proceso de apertura agresiva de préstamos a los gobiernos, principalmente, a los de los países en vías de desarrollo. Ello conjugo con la irresponsabilidad de los gobiernos vinculados a las elites burguesas, a quienes los Estados más tarde “salvaron”, transformando así la gran mayoría del endeudamiento privado en público.

A la hora de replantearse el problema de la deuda habría que distinguir también, la deuda legítima de aquella que es considerada como ilegítima. En tanto que cabría hasta preguntarse quien debe a quién y por tanto, quien debe pagar a quien. Visto así, los

⁴ George, Susan. “La trampa de la de Deuda”, pág. 24, IEPALA Editorial, Madrid, 1990.

países del Norte no solo tienen una deuda económica con los países del Sur, sino que como bien han planteado las organizaciones y movimientos sociales que luchan por la eliminación de este flagelo, también existe una deuda histórica, ecológica y social. Para demostrarlo se basan en la enorme transferencia de recursos que a lo largo de la historia se ha producido desde nuestros países hacia el norte, lo cual ha conllevado a un enorme saqueo de nuestras riquezas.

Por varios siglos el Norte ha saqueado los recursos del Sur. Al principio fueron las guerras de conquista y las intervenciones del colonialismo en la vida económica, política y social de los pueblos. Hoy en día este saqueo continúa, solo que ahora la estrategia de dominación imperialista es fundamentalmente económica, y se manifiesta como una nueva forma de colonización a través de la cual mantienen el control. Precisamente la deuda externa pasa a ser un elemento que forma parte de esa lógica de explotación propia del capitalismo.

Desde el estallido de la crisis en 1982, los países del llamado Tercer Mundo han sufrido la imposición de los preceptos del Consenso de Washington, paradigma que dicta las bases de la doctrina económica neoliberal. Basada en la reducción del papel del Estado y en una apertura creciente de la economía. Estas políticas, lejos de conducir a una “salida del retraso” en relación a los países desarrollados se han traducido en un aumento de la pobreza y de las desigualdades sociales.

Según reporta el Observatorio Internacional de la Deuda, los países en vías de desarrollo pagan, aproximadamente, 230 mil millones de dólares cada año a título del servicio de su deuda externa. Solamente entre 1997 y 2003, los estados de estos países reembolsaron a sus prestamistas del Norte 323 mil millones de dólares más, de lo que recibieron bajo la forma de nuevos préstamos.

Es impactante observar como el reembolso de la deuda externa absorbe entre la cuarta y la tercera parte de los ya debilitados ingresos de los países en vías de desarrollo, lo que conjugado con la aplicación de las políticas estructurales conlleva a la exigencia de una disminución drástica de las inversiones públicas destinadas al desarrollo humano.

La deuda, en sí misma, y el pago de los servicios, constituyen un verdadero obstáculo al desarrollo de los pueblos, y un peligro para el pleno ejercicio de los derechos democráticos.

Así mismo, las reservas acumuladas de los países endeudados no le sirven para su desarrollo, sino que son invertidas en el Norte con el fin de acumular las divisas necesarias al reembolso de la deuda.

El aumento del peso de la deuda supone una transferencia masiva de riquezas del Sur hacia el Norte. Desde 1996, a cada año correspondió una transferencia negativa neta⁵ sobre la deuda. El total de transferencias negativas entre los años 1996-2002 sobrepasó la cifra de 200 mil millones de dólares, fenómeno que se vio amplificado a partir de 1999. Desde entonces, para el caso de América Latina, se han realizado transferencias netas hacia los acreedores cada dos años, equivalentes aproximadamente a lo que sería un Plan Marshall⁶.

En este contexto las llamadas Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), específicamente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han servido, desde su creación, como instrumentos de dominación económica y política al servicio de las grandes potencias capitalistas. Ambas han desempeñado un activo papel en la imposición de las políticas neoliberales a los llamados Países del Tercer Mundo con consecuencias nefastas en términos tanto sociales, como políticos y económicos.

Como plantea Susan George, “a los acreedores en realidad no les preocupa si los prestatarios “soberanos” pagan alguna vez el préstamo. Mientras los bancos confíen en que un país continuara pagando los intereses de su deuda, pueden ser magnánimos en lo que respecta al principal”⁷.

⁵ Se llama transferencia neta sobre la deuda a la sustracción del servicio de la deuda de los préstamos recibidos en el año. La transferencia neta sobre la deuda se llama negativa cuando el país o el continente implicado recibe menos por concepto de préstamos que lo que paga por servicio de la deuda.

⁶ Ruiz, Hugo y Toussaint, Eric. “Deuda Externa y Auditoría. Aproximación Práctica y Teórica”, CADTM y CDES-Ecuador, Febrero 2004.

⁷ George, Susan. “La trampa de la de Deuda”, pág. 25, IEPALA Editorial, Madrid, 1990.

El papel del FMI pasa a ser entonces el de “agente de los acreedores dentro del Estado deudor, observando, recomendando y condicionando la política económica”⁸ en aquellos casos donde “la mala suerte, la falta de políticas apropiadas o una combinación de ambos factores puedan hacer que un país tenga problemas de balanza de pagos, es decir, encontrarse en una situación en la que no pueda obtener suficiente financiamiento en condiciones asequibles para hacer frente a sus pagos netos internacionales”⁹.

Ante el continuo incremento de la pobreza y deterioro de las condiciones de vida de los pueblos, marcado por un extraordinario incremento de las desigualdades sociales, ¿Qué actitud han adoptado las potencias industrializadas? Quizás quede clara la respuesta al ver como se sigue posponiendo eternamente la prometida ayuda de los países industrializados de conceder el 0.7 de su PIB como ayuda para el desarrollo del Tercer Mundo. Incluso cuando esta cantidad resulta insignificante comparada con los 400 mil millones de dólares de presupuesto militar de los Estados Unidos, o los 200 mil millones que junto al Reino Unido y otros miembros de la “Coalición de los Aliados” habían gastado hasta el momento en la genocida guerra contra Irak.

Como ha planteado Atilio Boron de manera muy precisa, es evidente que una situación como esta es insostenible. “América Latina no puede pagar, aun cuando sus grupos dirigentes tengan la voluntad de hacerlo. Sencillamente no hay recursos. A pesar de las significativas remesas enviadas a los centros –lo que de por sí constituye un absurdo mayúsculo- el volumen de la deuda sigue creciendo en relación a nuestras exportaciones y el PIB”¹⁰.

A continuación haremos a una revisión de las distintas propuestas y proyectos planteados para enfrentar el problema de la deuda externa, así como el estado en el

⁸ Acosta, Alberto y Hugarteche, Oscar “ Post Bretton Woods: los problemas de la Economía Global, y el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana ”, pág. 225, FLACSO-Ecuador, Quito, 2004.

⁹ Ficha Técnica – Como ayuda el FMI a resolver las crisis económicas, 2005, ULR: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/crisess.htm#content>

¹⁰ Boron, Atilio. “Estado Capitalismo y Democracia en América Latina”, pág. 219, CLACSO, Buenos Aires, 2004.

que se encuentra cada una de ellas en la actualidad. Abordaremos propuestas que han sido planteadas por los distintos actores en el enfrentamiento del gran problema que representa la magnitud alcanzada por la deuda externa. Estas incluyen las planteadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados y Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana), por las potencias imperialistas (Clausulas de Acción Colectiva) y por último las planteadas por sectores independientes y de la sociedad civil, como es el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana (TIADS). Haremos una breve descripción acerca del contenido de cada una de ellas así como del situación estado en que se encuentran, sus potencialidades y limitantes en el contexto actual.

Propuesta para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME).

Entre las propuestas de mayor auge en los últimos tiempos por parte de los acreedores encontramos la llamada Propuesta para los Países Pobres muy Endeudados (PPME).

La clasificación de Países Pobres muy Endeudados, según las instituciones multilaterales se refiere a un grupo inicial de 41 países en desarrollo. De ellos 32 tienen un Producto Nacional Bruto per cápita expresado en valores de de 1993 de 695 dólares estadounidenses o menos, así como una razón entre el valor neto actualizado de la deuda y las exportaciones superior al 220%, o una razón entre el valor neto actualizado de la deuda y el Producto Nacional Bruto de más del 80%. Se incluyen asimismo, 9 países más, los cuales acordaron reprogramaciones en condiciones concesionarias con los acreedores oficiales del Club de París, o que reúnen los requisitos para acogerse al mecanismo.

La iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados fue aprobada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a finales de 1996 ante las presiones públicas de una coalición de Organizaciones no Gubernamentales encabezadas, principalmente, por Jubileo 2000. La propuesta plantea una acción coordinada de la comunidad financiera internacional, incluidas las instituciones multilaterales y los

gobiernos, para reducir a niveles sostenibles el monto de la deuda externa de los países pobres más endeudados.

La iniciativa consta de dos fases. En una primera fase, los países deben adoptar una serie de medidas para ser considerados “elegibles” para poder aspirar a una reducción provisional de la carga de la deuda. Esta primera fase se reconoce como punto de decisión. Una vez aceptados, tienen acceso a una fórmula provisional para reducir la carga de la deuda y deben aplicar determinadas políticas y cumplir determinadas condiciones para poder recibir asistencia plena, este sería el punto de realización.

Qué es lo que se le orienta hacer a estos países para que puedan alcanzar el mencionado punto de decisión? En un inicio deben normalizar sus relaciones con las instituciones multilaterales y alcanzar un acuerdo para la liquidación de posibles retrasos. A continuación deben adoptar programas de ajuste y reforma apoyados por el FMI y el Banco Mundial y deben establecer un historial probado de ejecución de esos programas. También deben adoptar un documento de estrategia especial de lucha contra la pobreza (DELP)¹¹. Una vez hecho esto, se hace un análisis de la deuda restante para determinar el carácter sostenible de la deuda exterior pendiente del país y establecer si puede beneficiarse de la iniciativa. Se trata del punto de decisión.

La deuda se considera insostenible cuando su nivel en relación con los ingresos por exportación supera un coeficiente fijado en el 150%. En los casos especiales de economías muy abiertas, donde los factores externos por sí solos pueden no reflejar adecuadamente la carga fiscal de la deuda externa, el coeficiente se puede establecer por debajo del 150%, siempre que el país cumpla determinadas condiciones, o cuando la relación deuda-ingresos públicos supera el 250%¹².

¹¹ Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) son preparados por las autoridades de los países de bajo ingreso mediante un proceso en el que participan las partes interesadas del país y los socios externos en el desarrollo, entre ellos el FMI y el Banco Mundial. Los DELP describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales que aplicará un país por varios años para fomentar un crecimiento generalizado y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiamiento externo y las consiguientes fuentes de financiamiento.

¹² Banco Mundial, “Alivio de la Deuda”, 2007, ULR: <http://go.worldbank.org/NV7FFHYGM0>

Una vez que un país es declarado elegible para recibir ayuda en el marco de la iniciativa, se le puede reducir la carga de la deuda por encima de la reducción derivada de los mecanismos tradicionales. Para llegar al punto de realización y poder beneficiarse, el país nuevamente debe establecer un nuevo historial de buenos resultados en los programas de ajuste y de reforma financiados por el FMI y el Banco Mundial así como cumplir otros requisitos. No se impone ningún plazo para la realización de esta segunda fase, pero la calificación para recibir la ayuda completa en virtud de la iniciativa depende principalmente de la puesta en práctica de las reformas clave de política estructural acordadas en el punto de decisión y el mantenimiento de una estabilidad macroeconómica.

El aspecto más importante a tener en cuenta a la hora de analizar esta iniciativa a saber para los países pobres más endeudados, es el condicionamiento macroeconómico y estructural que le son impuestos como requisito para la ejecución real de la misma. En consecuencia, los grupos representantes de los intereses del tercer mundo han acusado a las instituciones internacionales, FMI y Banco Mundial, por el aumento de la pobreza y las desigualdades sociales que se han derivado de tales imposiciones.

La realidad es que esta propuesta no guarda relación con otra causa más que con la implementación de las políticas de corte neoliberal, en tanto que las demoras en su aplicación fueron vinculadas a que los países no estaban introduciendo o consolidando las reformas con suficiente rapidez. En algunos casos, el pretexto ha sido que en un grupo de estos países, la elaboración de estrategias de lucha contra la pobreza se ha demorado más de lo esperado. Paradójicamente, el programa de ajuste requiere, entre otras reformas, que los gobiernos reduzcan el gasto social en salud, educación y alimentación.

Que se recorten subsidios, que aumenten los precios de la canasta familiar y que se incrementen impuestos con efectos regresivos, no constituye ningún problema para el FMI y el Banco Mundial. Mientras el equilibrio macroeconómico no se altere todo lo demás puede ser aceptado. Siempre que ellos muestren su conformidad, nada será

mejor para sentirse ejemplo del buen manejo. Poco importa la creciente exclusión, la vulnerabilidad de la democracia o que algunos países de la región latinoamericana destinen casi 40% de su presupuesto al pago del servicio de la deuda.

Son muchos los críticos que coinciden en que esta política de condiciones tiene consecuencias sociales y económicas altamente negativas, y otorga pocos beneficios tangibles. El insignificante o negativo crecimiento económico, y la degradación socio-ambiental de estas medidas, resulta una dependencia de los “deudores” hacia los “acreedores”.

Es cierto que las impopulares y desacreditadas políticas de ajuste estructural sufrieron una metamorfosis con el surgimiento de los documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza del FMI. Así como el empleo de términos tradicionalmente usados por la izquierda en su lucha por un mundo más justo como: “reducción de la pobreza”, “participación” y “propiedad nacional”. Sin embargo, el contenido económico sigue siendo el mismo. Los mismos problemas de los programas de ajuste estructural persisten en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza.

En el 2005, para fomentar los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados se complementó con la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM).

La Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral contempla un alivio del 100% de la deuda por parte de tres instituciones multilaterales a favor de los países que hayan completado el proceso de la iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados (FMI, Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD)).

En 2007, el Banco Interamericano de Desarrollo también decidió suministrar alivio de la deuda a los cinco países del continente americano clasificados como Países Pobre muy Endeudados (Nicaragua, Honduras, Bolivia y Guyana).

Propuesta del Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana (MRDS).

El Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana (MRDS) es una propuesta presentada por el Fondo Monetario Internacional en el año 2001.

Entre los problemas fundamentales que deben ser enfrentados, según el Fondo, está el de la diversidad que se presenta en los instrumentos de deudas. Ello hace aún más difícil los procesos de renegociación y el manejo de las situaciones donde la deuda se haya tornado insostenible. En tanto, la propuesta estaría encaminada a posibilitar una solución más ordenada de una crisis provocada o acompañada por una carga insostenible de la deuda. Un proceso de reestructuración de deuda menos desordenado y prolongado sería beneficioso para todas las partes interesadas.

La propuesta acerca del Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana se refiere a la elaboración de un mecanismo que “permitiría a los acreedores y a los deudores negociar una reestructuración realizando una agregación de los distintos instrumentos y concertando un acuerdo que tendría carácter vinculante para todos por decisión de determinada supermayoría al igual que en la legislación nacional sobre insolvencia, el mecanismo agregaría los créditos a efectos de la votación y podría aplicarse a todos los créditos existentes”¹³.

Al mismo tiempo se plantea el establecimiento de un foro “independiente” y centralizado de solución de controversias el cual estaría encargado de “verificar los créditos, garantizar la integridad del proceso de votación y resolver las controversias que se planteen”¹⁴.

La activación del mecanismo se produciría a petición del país en cuestión con la consiguiente suspensión de los pagos. Pero claro está que previamente se efectuaría una evaluación preliminar acerca de la causa probable de sostenibilidad de la deuda. En otras palabras, el deudor puede solicitarlo, pero “los acreedores estarían facultados para declarar que la entidad soberana no ha negociado de buena fe en cualquier

¹³ Krueger, Anne. “Estabilidad macroeconómica, mercados financieros y desarrollo económico”, Disertación pronunciada en la Conferencia del Banco de México, Ciudad de México, 12 de Noviembre de 2002.

¹⁴ Ibid

momento, y efectuada esa declaración cesaría la suspensión y se volvería a la situación anterior al momento de activación del mecanismo”¹⁵.

Según el Fondo, él tendrá una misión crucial que cumplir al permitir que la comunidad internacional evalúe la viabilidad de la deuda de un país y la pertinencia de su política económica. Esta evaluación conlleva indudablemente, a una pérdida de las soberanías nacionales, al mismo tiempo que le continuaría otorgando al FMI un papel protagónico en la implementación de la política económica de los países deudores.

El marco jurídico para el mecanismo, como indica Raffer¹⁶, está elaborado a partir del precedente de las leyes de quiebra de las empresas, que se inspira en el Capítulo XI de la Ley de Quiebras de Estados Unidos, que permite suspender los pagos a todos los acreedores y disponer de cierto período de tiempo, en el cual el deudor tiene la posibilidad de optar por una o más alternativas en función de su recuperación.

Como observa Sánchez¹⁷, el Mecanismo de Reestructuración de Deuda Soberana excluye la deuda con acreedores oficiales multilaterales, por su “carácter preferencial”. O sea, que el propio promotor de la iniciativa queda excluido de cumplir con el fin principal que plantea la iniciativa: establecer una base jurídica que organice a los acreedores y los obligue, en su conjunto, a participar en los procesos de reestructuración de las deudas. Ante esta paradoja, el FMI alega promover un bien público, que presta cuando el sector privado no está dispuesto a hacerlo, y además a tasas muy inferiores; por tanto, si se incluyeran sus préstamos, se limitaría la capacidad del mismo para seguir fungiendo como prestamista de última instancia.

Lo cierto es que la no imposición de condiciones a los acreedores por parte del FMI en su condición de moderador, estimula a los mismos a actuar irresponsablemente, asumiendo grandes riesgos que les permiten altos rendimientos en épocas de auge. Mientras que cuando se desata la crisis, el Fondo les garantiza el reembolso de sus

¹⁵ Ibid

¹⁶ Raffer, Kunibert. “Deuda Externa y Procedimiento de Arbitraje Internacional”, Editorial Pirámide, España, 2002.

¹⁷ Sánchez, Marlen. “La reestructuración de la deuda latinoamericana: pertinencia de un mecanismo de insolvencia internacional”, UH, La Habana, Mayo 2004.

inversiones, a costa de empeñar a los países en desarrollo, a los que si les impone el pago de altas tasas de interés. Pareciera como si el mismo tuviera el privilegio de poder transferir siempre, el costo los errores, a los sectores más débiles de las economías en desarrollo privilegiando al capital financiero y productivo transnacional.

Por si esto no fuera suficiente, también se plantea que en los casos en que los acreedores del Club de París tengan títulos de crédito por montos considerables, las deudas respectivas podrían no enmarcarse en una reestructuración integral. A lo sumo se cubrirían en forma paralela, pero fuera de ese marco, basándose en las propias prácticas de reestructuración existentes del Club de París. Las grandes potencias ejercen presiones para excluir los créditos del Club de París del marco oficial del Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana.

Sin embargo, en su reunión semestral de abril del 2003, el FMI anunció algunos cambios en su estrategia general. Entre ellos, se descartaba tentativamente el proyecto acerca del Mecanismo de Reestructuración de Deuda Soberana. No obstante las limitaciones del mismo anteriormente señaladas, con esta decisión el FMI volvía a concentrarse en soluciones notoriamente parciales entre las que destaca su apoyo a las CAC.

Propuesta de las Cláusulas de Acción Colectiva (CAC's).

La alternativa propuesta por las potencias imperialistas, en particular el G-8, y promovida por el FMI, para enfrentar el problema de la deuda externa y en particular de los beneficiarios libres¹⁸ (free riders) son las Cláusulas de Acción Colectiva (CAC). La recomendación para la utilización de este instrumento aparece por primera vez en el informe del G-8 de 1996.

¹⁸ Los *free riders* son aquellos acreedores que no intervienen en las renegociaciones sobre de la deuda, en consecuencia no están obligados a acatar los nuevos términos o acuerdos lo cual los sitúa en una posición ventajosa respecto al resto de acreedores. Entre ellos se encuentran los organismos multilaterales de crédito, que se benefician de las renegociaciones con los acreedores privados u oficiales.

Varios países de la región han utilizado las Cláusulas de Acción Colectiva. México emitió mil millones de dólares a 12 años, adoptando en este tipo de contrato. Lo mismo hizo Brasil, en una emisión similar de mil millones de dólares y Uruguay a través de un canje de deuda de 5 mil millones de dólares. Así mismo Venezuela adoptó este mecanismo por un monto de 700 millones de dólares.

Las Clausulas de Acción Colectiva plantean la inclusión, en los contratos sobre deudas soberanas, de cláusulas donde se especifique explícitamente lo que sucedería en caso de que un país se viera obligado a efectuar una reestructuración de su deuda. Bajo este esquema, “una mayoría calificada de acreedores pueden decidir entrar en un proceso de renegociación con el país deudor para encontrar resultados obligatorios para todos los acreedores”¹⁹. De este modo, se lograría evitar el peligro que representan los llamados “fondos buitres” o beneficiarios libres quienes, históricamente en el contexto de la deuda y la renegociación, han tomado ventaja al obstruir dicho proceso y beneficiarse de regulaciones favorables para sí mismos.

Sánchez²⁰ ha recogido algunos elementos de esta propuesta según fue planteada por el subsecretario del Tesoro de los Estados Unidos, John Taylor, desde comienzos del 2002. De acuerdo a este enfoque, la operatividad de las Clausulas de Acción Colectiva requiere de un marco legal que incorpore a su vez una serie de cláusulas colectivas en los contratos de deuda. Por ejemplo, es necesaria una cláusula de mayorías por medio de la cual se evite que una minoría obstaculice una reestructuración que requiera del consentimiento de todos los tenedores.

Adicionalmente, se plantea que se deberá definir el procedimiento y condiciones de la reunión entre deudores y acreedores para la renegociación incluyendo las formas de representación de los acreedores y los términos del manejo de información y límites del consentimiento de los tenedores, y el plazo para la reunión de reestructuración. En otras palabras, el marco deberá especificar ciertos patrones de conducta para

¹⁹ Jubileo 2000, Red Guayaquil, Boletín Electrónico No.1, Julio 2003.

²⁰ Sánchez, Marlen. “La reestructuración de la deuda latinoamericana: pertinencia de un mecanismo de insolvencia internacional”, UH, La Habana, Mayo 2004.

acreedores y deudores en el proceso de definición de los términos de las nuevas cláusulas.

Por último, esta propuesta resalta la necesidad de generar incentivos que estimulen la adopción de dichas cláusulas por parte de los países involucrados en sus contratos de deuda. Este enfoque también llama la atención sobre la vulnerabilidad de las economías de los países deudores, y en los efectos que dichas cláusulas pueden tener para reducir la incertidumbre sobre los límites de la asistencia del sector público refiriéndose al papel del Estado en el salvataje del sector financiero y en particular al prestatario privado, en épocas de crisis.

Sin embargo, no queda claro en qué forma concretamente las Clausulas de Acción Colectiva reducirían este riesgo ya que no se plantea una propuesta concreta para limitar estas acciones por parte de los estados de los países deudores. No obstante, es cierto que las Clausulas de Acción Colectiva inducen un cierto nivel de predictibilidad al establecer la condicionante de la renegociación en caso de una situación de default²¹.

Desde que la propuesta inicial del FMI sobre el Mecanismo de Reestructuración de Deuda Soberana fue descartada, esta instancia ha promovido las Clausulas de Acción Colectiva como un mecanismo para enfrentar el problema de la deuda. Anne Krueger²², entonces subdirectora del FMI, indicaba que las Clausulas de Acción Colectiva se aplican a las emisiones de bonos individualmente consideradas, permitiendo a una determinada “supermayoría” de tenedores de bonos pertenecientes a una emisión concreta, acordar una reestructuración que obligaría a todos los tenedores a sentarse en la mesa de renegociación. Según esta propuesta, en caso de emisiones individuales, impediría el bloqueo de las negociaciones, facilitando, en este caso, una eventual reestructuración. En suma, la propuesta de Krueger y del FMI radica en que mediante la utilización de este tipo de mecanismo se eliminarían los beneficios de los free riders.

²¹ default

²² Krueger, Anne. “Estabilidad macroeconómica, mercados financieros y desarrollo económico”, Disertación pronunciada en la Conferencia del Banco de México, Ciudad de México, 12 de Noviembre de 2002.

En la práctica, la iniciativa ha avanzado poco. A pesar de que desde 1996 los estados han incrementado el uso de este tipo de cláusulas en las emisiones de bonos soberanos internacionales, su uso se ha normativizado para los bonos emitidos únicamente en el Reino Unido. Al 2005, según Sánchez²³ el 70% de los bonos pendientes de pago en la actualidad, han sido emitidos fundamentalmente por Nueva York y Frankfurt donde el uso de las Cláusulas de Acción Colectiva aun no ha sido aprobado.

Más aun, la propuesta de las Cláusulas de Acción Colectiva presenta importantes vacíos estructurales, que la han hecho objeto de críticas enfocadas en el papel de sus promotores, en particular hacia el FMI. Tal como lo plantea Krueger²⁴ el FMI presenta a las Cláusulas de Acción Colectiva como la solución al problema de los beneficiarios libres como aquellos acreedores privados que gozan de un poder tácito al no participar de renegociaciones conjuntas y aprovechar los acuerdos logrados por la mayoría. No obstante, falla en reconocerse como una de las instituciones financieras internacionales que en las condiciones en las que se produce la renegociación, constituyen un tipo particular de free rider que se beneficia de los alivios introducidos por los acreedores privados y por los gobiernos del G-8.

Alberto Acosta y Oscar Ugarteche²⁵ han cuestionado planteamientos como los de Krueger. De acuerdo a estos autores, instituciones financieras internacionales como el FMI no refinancian ni reprograman sus deudas. En este contexto, estas instituciones pueden cobrarle mejor a un deudor que ha sido aliviado de una parte de su carga sin reducir ni saldos ni cuotas. Dentro de esta lógica, las instituciones financieras internacionales pueden poner condiciones más severas para los préstamos nuevos que

²³ Sánchez, Marlen. "La reestructuración de la deuda latinoamericana: pertinencia de un mecanismo de insolvencia internacional", UH, La Habana, Mayo 2004.

²⁴ Krueger, Anne. "Estabilidad macroeconómica, mercados financieros y desarrollo económico", Disertación pronunciada en la Conferencia del Banco de México, Ciudad de México, 12 de Noviembre de 2002.

²⁵ Acosta, Alberto y Ugarteche, Oscar " Post Bretton Woods: los problemas de la Economía Global, y el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana ", pág. 225, FLACSO-Ecuador, Quito, 2004.

les permitirán pagar las deudas atrasadas. Su condición de free riders la determina el poder que gozan mientras mayor es su participación de la deuda total de un gobierno.

Jubileo 2000 también ha observado limitantes en relación al mecanismo de las Clausulas de Acción Colectiva, enfatizando en que es un mecanismo del mercado, “que solo sirve para una reestructuración de la deuda acelerada y no para mejorar la situación del deudor en términos de sustentabilidad de la deuda”²⁶. Observa además, que la aplicabilidad de este mecanismo es factible únicamente en los bonos, los cuales solo constituyen una pequeña parte de la deuda dejando de lado el problema del sobreendeudamiento como conjunto.

En sentido general las Clausulas de Acción Colectiva no son una solución para el sobreendeudamiento de los países en desarrollo. Por un lado porque hasta el momento solo se refieren a la deuda de bonos soberanos emitidos bajo jurisdicción extranjera, sin incluir otros tipos de deuda. Por otro lado porque no tratan de encontrar una solución para toda la deuda de un país. Solo sirven según el caso para la reestructuración de una pequeña parte de la deuda.

Se trata de un mecanismo de soluciones a corto plazo. Solo reestructuración de algunos bonos no es suficiente, mucho menos si son lideradas por los acreedores y no toma en cuenta la situación de los países deudores. El mecanismo refleja mucho más la posición de los acreedores. El FMI en sus recomendaciones protege mucho más por los acreedores, mientras que la posición de los países deudores es mucho más débil.

Por otra parte, tal como se plantean, las Clausulas de Acción Colectiva constituyen un mecanismo descentralizado, ya que los términos del contrato son definidos y pactados entre acreedores y deudores, sin intervención de una tercera instancia. En este contexto, se produce un desbalance de poder en las condiciones de negociación que privilegia a los acreedores²⁷. Tomando en cuenta los cuestionamientos expuestos respecto al FMI y otras instituciones financieras internacionales, en los últimos años se

²⁶ Jubileo 2000 Red Guayaquil. Boletín Electrónico No. 1 Julio 2003

²⁷ Sánchez, Marlen. “La reestructuración de la deuda latinoamericana: pertinencia de un mecanismo de insolvencia internacional”, UH, La Habana, Mayo 2004.

han venido planteando propuestas alternativas de instancias mediadoras en el contexto de la renegociación. Tal es el caso del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana, cuya propuesta la han desarrollado en profundidad los citados autores Acosta y Ugarteche.

La Dimensión Jurídica del endeudamiento externo.

En este sentido se destacan propuestas donde el problema es enfocado desde la lógica del Estado de Derecho²⁸. Son planteadas acciones tales como: la realización de auditorías nacionales de las deudas, la implantación de marcos institucionales y legales para regular y controlar el endeudamiento público, así como el arbitraje internacional de la misma.

Un punto fundamental abordado en este enfoque se refiere al planteamiento de que los Estados no quiebran. Cuando se produce una quiebra a nivel del sector empresarial, independientemente de las razones que hayan conllevado a la misma, el deudor está obligado a cumplir con las garantías ofrecidas al acreedor, lo que puede ir desde una pérdida de la administración hasta la liquidación de la empresa o entidad.

En el caso de los Estados esta situación no se da jamás puesto que los Estados son entes soberanos destinados a perpetuarse. Ante esta circunstancia ni la administración puede ser cambiada ni los activos ser rematados. No se pueden entablar acciones judiciales contra un país soberano, la jurisprudencia de un país no puede ser aplicada a otro, no puede hacerse cumplir una ley fuera del territorio nacional. Internacionalmente no existe algo así y por tanto no es posible hacerlo cumplir²⁹.

La esencia de este razonamiento está en que no hay forma de hacer aplicar la ley puesto que está prohibido internacionalmente. Desde 1933 previendo una posible agresión de Bélgica a Alemania ante la cesación de pagos formalizada por Hitler se pactó que no se podía utilizar más la violencia militar para exigir el pago de las deudas

²⁸ Ibid.

²⁹ Acosta, Alberto y Ugarteche, Oscar. " Post Bretton Woods: los problemas de la Economía Global, y el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana ", FLACSO-Ecuador, Quito, 2004.

soberanas. Anterior a esta fecha cuando un país cesaba los pagos de sus obligaciones financieras era susceptible de ser intervenido militarmente por el país acreedor.

Esta función le fue delegada al Fondo Monetario Internacional a partir de la década de los 50's. Desde entonces el FMI "es, pues, quien cumple el papel de agente de los acreedores dentro del Estado deudor observando, recomendando y condicionando el mejor modo en que se recauda y se efectúa el gasto fiscal para que estén disponibles los pagos"³⁰.

Otro punto de gran importancia que también se aborda es el relacionado con la ilegalidad y/o ilegitimidad de las deudas contraídas por los gobiernos a los largo de la historia. Está claro que gran parte de la deuda que hoy pesa sobre los pueblos latinoamericanos y todos los países del Sur, en general, está asociada en gran medida a gobiernos corruptos, despóticos y dictatoriales. Y unido a ello están los usos inapropiados que se le dieron a muchos de esos préstamos que fueron consignados a nombre de los pueblos.

En derecho internacional aparece un principio clásico sobre el cual se regulan las relaciones internacionales: el de la continuidad del Estado. Él mismo plantea que todo Estado está obligado a respetar y honrar las obligaciones internacionales. Ello implica que, en lo que respecta a la deuda pública, todo gobierno está obligado a pagar todas aquellas deudas que hayan sido contraídas por los gobiernos anteriores. O sea que todos los compromisos contraídos por los gobiernos son asumidos por el Estado³¹.

Desde esta perspectiva no cabría analizar entonces la ilegitimidad o ilegalidad de las deudas puesto que siempre habría una obligación de reembolso independientemente de las circunstancias en que las mismas hubiesen sido adquiridas.

Como plantea Eric Touissant, presidente del Observatorio Internacional de Deuda, el principio de continuidad del Estado carece de fundamentos serios en derecho

³⁰ Acosta, Alberto y Hugarteche, Oscar. " Post Bretton Woods: los problemas de la Economía Global, y el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana ", pág. ,FLACSO-Ecuador, Quito, 2004.

³¹ Ruiz, Hugo y Toussaint, Eric. "Deuda Externa y Auditoría. Aproximación Práctica y Teórica", CADTM y CDES-Ecuador, Febrero 2004.

internacional. Como se indicó anteriormente sobre la imposibilidad de quiebra de los estados, no existe ninguna regla de derecho internacional que obligue a un gobierno a asumir actos contraídos por otro que lo haya precedido ya sea en violación del derecho interno o del derecho internacional. Como indica Touissant, en referencia a Charles Abraham, “se trataría de una obligación moral de rembolsar las deudas, pero no de una obligación legal”³².

Se especifica entonces que todo gobierno tiene derecho, “de inmiscuirse y controlar la legalidad de los actos concluidos por sus funcionarios o por un gobierno anterior. El gobierno conserva intacto su derecho de determinar objetivamente lo bien fundado de la legalidad de un acto de otro gobierno predecesor”³³. En este marco, Touissant realiza una reflexión ética sobre el uso y los beneficiarios de las deudas contraídas: no es el Estado en sí mismo el beneficiario sino que es la población al quien éste representa, y por consiguiente los beneficios deben dirigirse a cubrir las necesidades e incrementar el bienestar de la misma.

Las reflexiones de Touissant son un precedente para comprender conceptos como los de deuda ilegal, deuda ilegítima y deuda odiosa o nula. De acuerdo al documento “Preguntas y respuestas sobre el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana” deuda ilegítima es aquella que ha sido fruto de operaciones corruptas o fraudulentas con las que lucraron ciertas personas o grupos a costa de ocasionar un perjuicio al país. Estas deudas se han destinado a proyectos económicos inviables, que producen daños sociales y ecológicos, contraviniendo normas y estándares internacionales. Un caso particular de deuda ilegítima es la llamada deuda odiosa, que se refiere a aquella deuda contraída por un gobierno dictatorial o autoritario y que ha sido utilizada para reprimir a la población.

El principio de deudas odiosas data de 1898 cuando Estados Unidos ocupó Cuba tras la guerra contra España y le exige asumir la deuda contraída con la corona española, conforme al derecho internacional. Estados Unidos alegó que tal deuda le había sido

³² Ibid.

³³ Ibid.

impuesta al pueblo cubano sin su consentimiento y por la fuerza de las armas. En aquel entonces se reconoció que el concepto de “deuda odiosa” estaba bien fundamentado y entró oficialmente en el derecho internacional.

Las deudas odiosas son aquellas contraídas contra los intereses de la población local. “Si un poder despótico contrae una deuda, no según las necesidades e intereses del Estado, sino para fortificar su régimen despótico, para reprimir a la población que lo combate, esta deuda es odiosa para la totalidad de la población del Estado. Esta deuda no es obligatoria para la Nación: es una deuda del régimen, deuda personal del poder que la ha contraído, en consecuencia, cae con la caída de ese poder”³⁴.

Los conceptos de deuda odiosa, deuda ilegítima o deuda ilegal adquieren significado únicamente en el contexto de las auditorías financieras y ciudadanas que deben ser promovidas por cada uno de los países, como un instrumento necesario para evaluar las mismas en un proceso justo de arbitraje. La exigibilidad de las auditorías le corresponde a la sociedad civil, en el contexto de los derechos y responsabilidades ciudadanas y en particular su derecho a tener información sobre el uso que se hace de los recursos soberanos de un país. A raíz de eso, una de las funciones de las auditorías sería realizar una evaluación sobre los usos y los beneficiarios de los recursos del endeudamiento. Estos instrumentos juegan un papel crucial en clasificar y valorar la legitimidad y legalidad de las mismas y en caso contrario, no deben ser pagadas o ser anuladas y sus países indemnizados.

En este marco, se requiere una instancia internacional desvinculada de los intereses de los acreedores, a donde se sometan los resultados de dichas auditorías para determinar los fallos correspondientes a las recomendaciones de las mismas. Sobre este último aspecto trata la propuesta acerca de la creación del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana, impulsado para el caso Latinoamericano fundamentalmente por Alberto Acosta y Oscar Ugarteche, reconocidos economistas y activistas sobre el tema de la deuda.

³⁴ Sack 1927.

Propuesta del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana (TIADS).

La propuesta del Tribunal de Arbitraje se enmarca en la tendencia actual del desplazamiento hacia la dimensión jurídica de la discusión en torno al fenómeno del endeudamiento externo del llamado Tercer Mundo.

Aunque se han elaborado otras propuestas de arbitraje de deuda, la propuesta acerca de la creación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana es una iniciativa nacida de la experiencia histórica de la deuda externa de América Latina.

La propuesta del tribunal, difiere de aquellas planteadas por los acreedores. Como es característico, la visión general de las ONG's está más identificada con la legitimidad de los títulos que con la formulación como tal de una ley de quiebras. Aquí se considera que la cesación de pagos constituye una regularidad de los ciclos económicos largos, así como que de facto, los países no quiebran.

Se estima que una quinta parte de la deuda de los países subdesarrollados clasifican dentro del concepto de deudas odiosas y no existe ningún tribunal internacional donde se expongan estos casos porque la jurisdicción legal corresponde a los acreedores. Constituye, por tanto, una demanda abierta la creación de un espacio no vinculado únicamente a los acreedores, donde se puedan resolver los conflictos sobre los créditos; esto es un Tribunal Internacional de Arbitraje.

La propuesta del Tribunal Internacional de Arbitraje, parte del reconocimiento fundamental sobre la responsabilidad compartida frente a las deudas contraídas que incluye tanto al país deudor así como los organismos o países acreedores, quienes muchas veces han concedido préstamos a gobiernos dictatoriales o corruptos o han inducido endeudamientos irresponsables, siendo por lo tanto cómplices de los mismos. La corresponsabilidad se extiende también hacia la búsqueda de soluciones a problemas de cumplimiento en el pago cuando se producen situaciones imponderables o de "fuerza mayor".

En este marco, un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana es un espacio de resolución de conflictos relacionados con los montos, legitimidad y los pagos de la deuda externa de los países. Esta es una instancia urgente y necesaria en el contexto del endeudamiento de los países latinoamericanos porque hasta ahora las reestructuraciones y renegociaciones de la deuda han estado a cargo exclusivo de los acreedores, quienes han mostrado incapacidad para resolver el problema del sobreendeudamiento y las crisis de deuda de los países. En este sentido, el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana se propone como un organismo neutral que ofrezca la posibilidad de encontrar soluciones justas y transparentes.

En la propuesta latinoamericana, el Tribunal lo integran un número par de representantes de los países acreedores y países deudores, y en número impar por árbitros independientes designados de común acuerdo entre ambos, a fin de que puedan tomarse decisiones por mayoría. De acuerdo a los resultados de la auditoría, el Tribunal tendrá la potestad de determinar qué deudas son legítimas y cuáles son ilegítimas o deudas odiosas y que por lo tanto no tienen obligación de ser pagadas. Esta instancia también determinará el monto de reducción o condonación de deuda y el monto posible o sostenible a pagarse, incluyendo a todos los acreedores sin excepción.

La propuesta del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana requiere de condiciones indispensables para su funcionamiento y operatividad, las mismas que no se detallan en el presente artículo (ver la propuesta completa de Alberto Acosta y Oscar Ugarteche). No obstante, es importante destacar que en la esencia de la propuesta radica una crítica al papel del FMI y la necesidad de establecer un mecanismo de supervisión y vigilancia a esta instancia que históricamente ha sido la de policía en función de los intereses del gran capital transnacional. Desde este enfoque, el FMI debe retomar su papel original y estar bajo la supervisión de la “sociedad civil” nacional e internacional. Además, el FMI debe rendirle cuentas a la Asamblea General de las Naciones Unidas, y deben existir para ambas instancias un sistema de sanciones “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”³⁵.

Reflexiones Finales.

Las propuestas impulsadas por las organizaciones internacionales con vistas a enfrentar el flagelo de la deuda difícilmente pueden lograr aliviar el problema. En general tanto unas como otras presentan vacíos estructurales –como se ha expuesto en este trabajo-. Más aún, estas propuestas no están encaminadas hacia la reivindicación de las sociedades y al desarrollo de las ya frágiles economías de los países endeudados. Por el contrario, propuestas como las planteadas por el FMI están llamadas a garantizar a toda costa que los pagos sean efectuados. Estas propuestas solo engrasan y dan mantenimiento para que el mecanismo explotativo permanezca.

No obstante, aunque solo hubiese signifique un alivio parcial, la implementación del Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana constituye el reconocimiento por parte del FMI de que el problema de la insostenibilidad de la deuda es real y está latente.

Por otra parte se observa que tanto del lado de los acreedores como de los deudores se está produciendo un desplazamiento hacia el campo jurídico en el análisis y enfrentamiento del creciente endeudamiento externo. Resulta un cambio en la estrategia de lucha de las ONG's y las sociedades civiles en general para tratar de que se reconozca internacionalmente la ilegalidad e ilegitimidad de gran parte de la deuda externa que hoy pesa sobre los países del Sur.

En este sentido resulta muy atractiva la propuesta del Tribunal Internacional de Arbitraje con vistas a establecer internacionalmente un mecanismo que vele por la transparencia y la responsabilidad del endeudamiento soberano. No se trata solamente de dar solución a los inmensos costos sociales y económicos que tuvieron lugar en nuestros países a causa del endeudamiento irresponsable de gobiernos autoritarios, sino que

³⁵ Acosta, Alberto y Hugarteche, Oscar “ Post Bretton Woods: los problemas de la Economía Global, y el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana ”, pág. 230, FLACSO-Ecuador, Quito, 2004.

garantiza que existan mecanismos que propicien la disminución de la impunidad con que han operado tanto las potencias imperialistas, las instituciones financieras internacionales y los gobiernos corruptos que han conllevado al flagelo que hoy representa la insostenibilidad del endeudamiento externo de los países subdesarrollados.