

**II Seminario Internacional
Complutense**

***Globalización, Pobreza y Desarrollo
Los Retos de la Cooperación
Internacional***

Madrid, 15-17 de noviembre de 2004

**“Estrategias internacionales para poner fin
a los problemas de la deuda externa”**

Kunibert Raffer

<http://homepage.univie.ac.at/Kunibert.Raffer>

Estrategias internacionales para poner fin a los problemas de la deuda externa

Se sostiene oficialmente que la crisis de la deuda se inició en 1982, encubriendo de esta manera sus orígenes y algunos de los elementos del problema. El Informe Pearson (Pearson *et al.*, 1969, pp.153 ss.), preparado a solicitud del presidente del BIRF, ya identificaba un grave problema de deuda, advirtiendo de “numerosas serias dificultades” que podrían generar “préstamos a muy gran escala”. Indicaba que las reducciones de la deuda eran inevitables al tiempo mismo que empezó la concesión de créditos soberanos en el Euromercado. En consecuencia, el BIRF por lo menos hubiera debido ser consciente de los graves problemas de deuda que aquejaban a los países en vías de desarrollo. Sin embargo, el BIRF les alentó a pedir prestado en el Euromercado. Se inició un esquema Ponzi - el nuevo dinero fácil encubrió el problema de la deuda sobre el que la Comisión Pearson había informado al presidente del BIRF. Las Instituciones de Bretton Woods (IBW) como muchos gobiernos de la OCDE se mostraron tanto satisfechos del Euromercado y de si mismos por el éxito a la hora de “reciclar” los petrodólares y exageraron claramente el impacto de los superávits de la OPEP (Raffer & Singer 2001, pp.120 ss.). Eso se mostró muy útil después de 1982: se pudo utilizar a la OPEP como un práctico chivo expiatorio.

Después de agosto de 1982 nuevos flujos multilaterales, en particular de las IBW continuaron con el esquema Ponzi. Hubo un "bail-out" de la banca privada. Al principio las IBW no reconocieron la crisis y afirmaron que no existía problema alguno. Cuando se dieron cuenta de que existía una crisis, sostuvieron que no era necesario hacer nada. La gestión de la deuda después de 1982 se basó en la así llamada "teoría de la iliquidez", que asumía que no se trataba de una crisis fundamental, sino de una incapacidad temporal de pagar. Así las IBW contribuyeron activamente a retrasar la adopción de soluciones eficientes, una estrategia que, de acuerdo con el BIRF (IBRD 1992, pp.10 ss.), perjudicó en fuerte medida a las economías deudoras. Sin embargo, las IBW aprovecharon la crisis con habilidad como una oportunidad para incrementar drásticamente su importancia.

Es importante aclarar que las IBW no aparecieron de golpe después de la crisis de la deuda para solventar la crisis, sino que formaron parte del problema. El FMI aprobó 88 acuerdos apoyando medidas de ajuste durante el periodo 1979-81, en especial medidas para alcanzar una posición sostenible en la balanza de pagos (Crockett 1982). Todos los países que en 1981 exigieron una reprogramación “habían adoptado un programa de ajuste” con el FMI cuando negociaron con sus acreedores (Nowzad 1982, p.13). Por consiguiente, la fecha oficial de agosto de 1982 oculta un historial mucho más largo de lamentables actuaciones. Las IBW no sólo no fueron capaces de reconocer y prevenir la crisis de 1982, sino contribuyeron de forma activa a desencadenarla.

La teoría de iliquidez se cristalizó en el denominado "Plan Baker", el cual reclamaba un papel central para las IBW de ayudar a los países deudores a “deshacerse de las deudas por vía de crecimiento” ("growing out of debts") con más rapidez. El “Ajuste Estructural” fue el remedio milagroso oficial. No funcionaba, como se sabe hoy. Se admitía que la teoría de la iliquidez era errónea con la iniciativa laudable de Gran Bretaña que introdujo las Condiciones de Toronto, el primer esquema de reducción de deudas de los países más pobres. El modelo Miyazawa-Brady propuso lo mismo para los países de ingreso mediano. Cabe señalar que el verdadero diseñador de esa idea fue Luiz Carlos Bresser Pereira (1999), entonces ministro de hacienda brasileño. El "Plan Brady" es de veras la propiedad intelectual de un país deudor. Las IBW, que habían rechazado firmemente la necesidad de una reducción de la deuda, fueron de pronto consideradas suficientemente cualificadas como para gestionar estas reducciones mismas.

La historia de los “países Brady”, sobre todo del Ecuador, de Brasil y de Argentina pone en clara evidencia que esta iniciativa no tuvo éxito. Los nuevos préstamos públicos contrarrestaron en ocasiones generosas reducciones de la deuda contraída con la banca comercial. La expresión “financiar el alivio de la deuda”, lógicamente absurda de por sí, fue el eslogan para esta maniobra desastrosa. Eso se hace también en el caso de las iniciativas en favor de los países pobres altamente endeudados – llamados oficialmente Iniciativas para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) por las IBW. No es una sorpresa, ya que el General Accounting Office (GAO 2000) de los EEUU mostró la debilidad de la Iniciativa PPME II. Evaluando esa iniciativa por orden del Congreso, el GAO calculó que el reestablecimiento de la sostenibilidad de deudas depende de tasas anuales de crecimiento de exportaciones en dólares que sean más altas de 6% - en cuatro casos incluyendo Nicaragua y Uganda más de

9% - durante 20 años. Se comprende fácilmente que el GAO dudó la posibilidad de tal crecimiento mantenido durante un periodo tan largo, remitiendo aún a la volatilidad de los precios de productos primarios. Lo importante es que con las iniciativas PPME aun el BIRF y el FMI admitieron la necesidad de reducciones de las deudas multilaterales. El tabú de reducir esos créditos - defendido por los bancos multilaterales de desarrollo en violación de sus propios convenios constitutivos - fue roto, aun que todavía las instituciones multilaterales siguen siendo tratadas como acreedores privilegiados. Ese estatus preferente es un privilegio injustificable y económicamente perjudicial.

Los años 90 se iniciaron con el anuncio oficial de un periodo de esperanza y recuperación, si bien no para todas las economías deudoras, sí, al menos, para aquellos países con políticas económicas “prudentes”, esto es, países ejecutando el consejo de las IBW. La mejora en el acceso de los países del Sur a los mercados de capitales internacionales no se debió a que se ganasen la confianza de los “antiguos” acreedores, sino a la aparición de un nuevo tipo de inversores que empezaban a conceder préstamos: tenedores de bonos. Después del cambio de los prestamistas públicos al Euromercado y del cambio hacia los fondos públicos tras 1982, se produjo un tercer cambio en la estructura de acreedores. A causa de las Crisis Tequila, asiática y argentina no es necesario señalar que esa última oleada de flujos de capital no haya resuelto el problema.

Treinta años después de la iniciación de la gestión de la deuda por las IBW su modelo alcanzó su fin definitivo. Después de las desviaciones de flujos de préstamos pasando de los acreedores bilaterales a los bancos comerciales, a las instituciones financieras internacionales públicas y, por último, a los tenedores de bonos, ya no es posible realizar más cambios de la estructura de los acreedores. Queda poco que vender a los inversores extranjeros. El juego de Ponzi se terminó y ya no se puede eludir la realidad que la deuda tiene que reducirse a niveles sostenibles. El resultado de la gerencia de las IBW fueron reducciones de deudas escasas y tardías. La crisis se prolongó durante muchos más años, deudas económicamente impagables crecieron, las cuales se puede llamar "deudas fantasmas" (Raffer 2003b).

Reconociendo la realidad el FMI aprovechó el fracaso total de sus propias estrategias contra el sobreendeudamiento para consolidar los privilegios que ya tiene *de facto* y para conseguir nuevas ventajas. El mecanismo de reestructuración de la deuda soberana - aparentemente sin

ningún acrónimo oficial español, llamado SDRM en inglés - es una propuesta obrando por interés institucional del Fondo.

La situación presente

Existen al presente cuatro propuestas diferentes, dos de ellas proponen imitar los procedimientos de quiebra (cf. Raffer 2003c):

- ❖ Cláusulas de Acción Colectiva (CAC)
- ❖ Códigos de Buena Conducta (Banque de France, IIE)
- ❖ El SDRM del FMI (Krueger 2001)
- ❖ Un Capítulo 9 Internacional (Raffer 1989, 1990) también llamado Procedimiento Transparente y Justo de Arbitraje por muchos ONG para evitar la palabra insolvencia, o FTAP (Fair Transparent Arbitration Process) en inglés.

Se sostiene a menudo que las dos primeras propuestas sean alternativas contrarias a cualquier modelo de quiebra soberana. Eso es un error lógico fundamental. Facilitando que los acreedores se organicen y puedan actuar más fácil y rápidamente las CAC son de veras un parte útil y tal vez necesario de cada quiebra. El funcionamiento perfecto de un modelo justo de quiebra depende de la habilidad de las partes para defender su interés legal y económico. Los acreedores deben ser capaces de actuar eficientemente. Cualquier ayuda debe ser bienvenida. El Código de la Banque de France exige la representación adecuada de los acreedores, un procedimiento a buen paso y cooperativo, un reparto justo del cargo (fair burden sharing), establecer la sostenibilidad de deudas lo más rápidamente posible, pero también arbitraje - en breve muchos elementos de una quiebra según el Capítulo 9.

Si las CAC o un Código pudiese prevenir una insolvencia formal, eso sería beneficioso. Una quiebra formal es la última solución, una salida de emergencia necesaria y muy útil aun que sea un último recurso y se debe esperar que pudiese evitar situaciones que obliguen a un país a optar por ella. Es un remedio doloroso - también y sobre todo para el deudor.

Sin embargo, los dos modelos de quiebra - el SDRM del Fondo y mi propuesta - se excluyen mutuamente, no en todos detalles por supuesto, pero referente a sus elementos más importantes, sí, lo hacen.

Un punto común de ambas propuestas es naturalmente el reconocimiento de la necesidad absoluta de un mecanismo de quiebra. Hasta noviembre de 2001, cuando Krueger (2001) finalmente reconoció el mecanismo de quiebra como un elemento importante y útil del mercado de capitales, el FMI mismo impugnó y reprimó la idea de copiar la leyes de insolvencia con gran ferocidad. El primer discurso de Krueger en Washington cambió todo - como tocados por la varita mágica de Harry Potter los empleados del Fondo olvidaron sus propios argumentos en contra de esa idea. Inmediatamente volviendo el "nuevo enfoque" del FMI esta idea económicamente sensata ha cobrado credibilidad en 19th Street (y talvez H Street). A pesar del título del papel de Krueger la idea no puede de ninguna manera considerarse como un "enfoque nuevo para reestructurar la deuda soberana". Cuando Anne Krueger pronunció su discurso en noviembre de 2001 ya habían circulado varios modelos de y declaraciones en favor de la insolvencia soberana (v. p. ej. Rogoff & Zettelmeyer 2002 o Raffer 2002). Cabe recordarse que el Secretario General de la ONU ya llamó a un "proceso de arbitraje de la deuda que equilibre los intereses de los acreedores y deudores soberanos e infunda mayor disciplina en sus relaciones" (Annan 2000, p.38) un año antes - y fue recibido con tan grandes reservas y críticas que él no sostuvo esa idea. La diferencia entre las reacciones a los representantes de la ONU y del FMI es inquietando porque sugiere que no es importante la cualidad lógica y económica de un argumento sino quien lo pronuncia. Al igual que lo hizo Krueger otros autores ya habían refutado muchas de las "objeciones" en contra de la propuesta de una quiebra soberana, pero con poquísimas excepciones - como Raffer (1989,1990) y Annan (2000) - no llegaron a proponer una comisión de arbitraje independiente.

Entretanto hasta el FMI (IMF 2002, p.68) propone un procedimiento de verificación de las deudas a la apertura del procedimiento, como es rutina normal en todos los casos de insolvencia. Después que eso se hubo propuesto la primera vez (Raffer 1990, p.309) el FMI se opuso fuertemente contra toda verificación o registro de reclamos. Hoy día lo exige casi en mis propias palabras (cf Raffer 1993a, p.68) - otro punto común.

Aparte de eso la idea de una demora automática de ejecutoriedad o una moratoria de pagos automática (Raffer 1990) – stay y standstill en inglés - volvió entretanto un detalle del enfoque nuevo del FMI. Sin embargo el Fondo propuso variaciones en varios documentos extendiéndose de un "apoyo implícito para un standstill transitorio" (Krueger 2001, p.5) o la aprobación por el FMI hasta la votación de los acreedores sobre la moratoria de pagos con o

sin la así-llamada regla "hotchpot" (IMF 2002, p.36). En resumen, ambos modelos aceptan por lo menos esa posibilidad.

Finalmente ambos enfoques contienen arbitraje, aunque ese mecanismo sea muy restringido en el SDRM. El Fondo sólo prevé la sumisión de los acreedores privados al arbitraje y quiere establecer el tribunal de arbitraje como una nueva sección de si mismo, una nueva esfera de actividades para el FMI. Como en mi propuesta (Raffer 1989, 1990, 2002) el mecanismo de arbitraje tenga la autorización jurisdiccional sobre el sector privado - en contraposición a mi modelo el tribunal del FMI no habría ninguna autorización en cuanto al FMI mismo y no se sabe si los acreedores públicos bilaterales miembros del Club de Paris sean o no sometidos a ese tribunal. El FMI huye de una declaración clara referente a sus accionistas importantes. Sin embargo se puede hablar de una discriminación injusta del sector privado - un punto que ya es una diferencia fundamental entre el SDRM y un Capítulo 9 internacional.

El SDRM - un modelo impropio, ineficaz y favorecedor del FMI

Mientras que el único verdadero interés de acreedores privados es sencillamente cobrar los pagos de interés y reembolsos, los motivos de los acreedores públicos en la gestión de las deudas pueden ser más complejos. Sus estrategias no resolvieron el problema durante décadas, sin embargo cambió las relaciones Norte-Sur drásticamente. Puso medios de presión a la disposición de los acreedores públicos y sirvió para imponer políticas neoliberales al Sur. Motivos económicos quedan por lo menos dudosos cuando se habla de soluciones basadas sobre "tipos de interés de carácter concesionario y un plazo de reembolso de 125 años, incluso un período de gracia de 65 años" (IBRD 2000, p.171) o de una opción "bullet" con 0,0001% de interés anual (el BIRF no tuvo la audacidad de añadir durante cuantos años; "bullet" se refiere a un préstamo reembolsable de una sola vez al vencimiento). La explicación de la crisis de las deudas por Rodrik (1996) aparece mucho más convincente: se usó la crisis como una buena oportunidad de imponer cambios políticos.

Las IBW salieron ganando en la crisis. Para el FMI la crisis fue un regalo divino. Tras el final del sistema de Bretton Woods, su mecanismo de apoyo, el FMI, había dejado de tener utilidad. La razón económica sugería su disolución a pesar de unas líneas de crédito que aun administró, las cuales hubiesen podido ser cedidas a una otra institución. Desde 1982 las IBW han convertido en los principales gestores de las crisis financieras y monetarias de los países sobreendeudados. Esta transformación fue admitida, e incluso deseada, por los miembros más

importantes de las IBW, los cuales también se han encargado de la concesión de los principales créditos bilaterales. Las IBW aumentaron su importancia, su burocracia y sus ingresos, efectos que una solución rápida de la crisis de deudas no habría habido. Como muestra el ejemplo de la Crisis Asiática con claridad hay dos opciones de acción: girar dinero del FMI o controlar la balanza de capital. Como todos los miembros del FMI los países asiáticos tenían el derecho a controlar las salidas de capital, tal y como el FMI tuvo que admitir cuando Malasia decidió ejercerlo. Sin embargo para hacerlo Malasia no necesitó a los recursos del FMI (cf. Raffer 2004a; Raffer & Singer 2001).

La principal diferencia entre el SDRM y todas las propuestas anteriores de insolvencia soberana es el papel a desempeñar por el FMI. Si se llevase a cabo la propuesta de Krueger se incrementaría fuertemente la importancia y la influencia del FMI. Aunque el personal del FMI ha compuesto tantas diferentes versiones desde noviembre de 2001 (véase Raffer, por publicar), en todas ellas el FMI controlaría por completo y determinaría el resultado de distintas formas. Los puntos principales que muestran el propio provecho institucional del Fondo escasamente escondido detrás de su propuesta son:

➤ *Asegurar el papel del FMI de controlar las decisiones más importantes*

El Directorio Ejecutivo del FMI fijaría la sostenibilidad y la “adecuación” de las políticas económicas de los deudores. De esta manera, el FMI fijaría automáticamente la cuantía de la reducción de la deuda. Las decisiones más importantes (y se podría añadir, más conflictivas) serían adoptadas por el Fondo, un acreedor por derecho propio controlado además por una mayoría de acreedores. A pesar de las repetidas aseveraciones sobre conceder autoridad a “los acreedores y al deudor” (por ejemplo, Krueger 2002, p.4) o acerca de que el proceso debería estar en manos de ambos, las mayorías de acreedores que deberían votar dejarían poco que decidir de veras. Las prácticas actuales continuarían. El problema fundamental es que no implica ningún cambio real respecto al pasado. El FMI lo dirigiría todo y los acreedores privados podrían aceptar las decisiones del Fondo o no. Cabría añadir que el FMI se muestra evasivo respecto a si los miembros del Club de Paris deberían estar incluidos. Por ende, esto sería injusto tanto para los prestamistas privados como para el deudor. Los acreedores discriminados perderían más dinero que si se concediese un trato igualitario a todos. No sería justo para los deudores que se verían forzados de nuevo a aceptar las decisiones del FMI en lugar de disfrutar de un procedimiento equitativo, transparente y eficiente que determinase la sostenibilidad y las condiciones de la reducción de la deuda. Los fracasos del pasado nos

volverían a visitar a través de un Fondo fortalecido, que seguiría actuando sin responsabilidad financiera como ha hecho hasta el momento. “El Fondo sólo influiría en el proceso como hace ahora, a través de sus decisiones habituales de concesión de préstamos” (Krueger, 2002, p. 4) - no se puede caracterizar el SDRM mejor en pocas palabras.

➤ *Legalizar su estatus preferente de acreedor del cual disfruta sin base legal*

Las deudas multilaterales, en especial los activos del FMI, se mantendrían exentas. El actual estatus preferente *de facto* tendría que ser legalizado y enmarcado mediante una enmienda del Convenio Constitutivo del FMI. El Fondo sabe por supuesto que no tiene un tal estatus según su Convenio Constitutivo y aun publicó ese hecho a su página web. Cuando se discutió preferir el FMI a eso del año 1988 no se pudo evitar admitir que el Fondo no tiene no legal ni contractualmente ese estatus (Boughton 2001, p. 820). Sus "Directores Ejecutivos insistieron en ... la necesidad ... de tratar ... en práctica ... al Fondo como a un acreedor preferente." (*ibid.*) Esa declaración legalmente sin consecuencias fue secundada por el Comité Provisional en septiembre de 1988, el cual "urgió todos los miembros de tratar al Fondo, dentro de los límites puestos por sus leyes, como a un acreedor preferente" (*ibid.*, p.821). Contrariamente a la impresión que el FMI produce rutinariamente, no existe ninguna base legal, ni aun el tratamiento privilegiado de hecho se accede incondicionalmente. Evidentemente la propuesta del FMI trató de conseguirse por la primera vez el estatus oficial y legal de acreedor preferente (cf. Raffer 2004b, por publicar). Cuando al fin de un esquema Ponzi las pérdidas se vuelven ineludibles hay un motivo económico muy fuerte y comprensible de tratar de salvarse a cargo de los otros acreedores - el sector privado perdería más dinero que si se concediese un trato igualitario a todos los acreedores.

La posición del acreedor privilegiado es un concepto legal ajeno a los Convenios Constitutivos de todos los bancos multilaterales y no se aplica oficialmente al BIRF (Caufield 1998, p.323; Raffer 2004b). Todos los convenios obligan a ellos a reducir sus reclamos en el caso del incumplimiento de pago por parte del país deudor.

➤ *Un mecanismo de arbitraje completamente bajo el control del FMI*

Ese mecanismo no tendría poder para cuestionar las decisiones del Directorio Ejecutivo (en especial relativo a las políticas de miembros o a la sostenibilidad). Sin embargo, podría declarar los activos de un prestamista nulos y sin efecto, tendría por lo tanto una autoridad total sobre los acreedores discriminados. Se han propuesto procedimientos tan poco

apropiados para determinar los miembros del tribunal que satisfacerían los sueños del burócrata más salvajes. Los detalles exactos serían - ¿como no? - inscritos en el Convenio Constitutivo del FMI.

➤ *Consolidar y extender el papel del FMI por vía de enmiendas de su estatuto*

Con el pretexto de los fondos "buitres" el FMI argumentó que todo el procedimiento debe necesariamente ser integrado en su Convenio Constitutivo (cf. ya Krueger 2001) – para que pudiesen “contar con fuerza de ley en forma universal” o “en cualquier país en que se podría tratar de exigir el cumplimiento.” (*ibid.*). La obligación de todos los países miembros del FMI de respetar su convenio crearía leyes globalmente imposibilitando acciones perturbadoras por parte de los "buitres". No habría más jurisdicciones donde "buitres" podrían actuar y entorpecer al procedimiento. Lógicamente eso es claramente falso. No todas las jurisdicciones del mundo son miembros del Fondo. Las Islas Cayman, por ejemplo, pudiesen brindarse como opción. Argumentando con esas islas el FMI aseveró que la introducción de la Tasa Tobin fuese imposible - a causa de jurisdicciones que no la recaudarían. Lógicamente los "buitres" pondrían el mismo problema si el FMI tuviese razón. En vista de que ni aun el FMI sostiene ese argumento en su forma original y refiere como se puede limitar las opciones de "buitres" muy estrechamente hasta a prácticamente imposibilitar acciones "buitres" (cf. IMF 2002, p 33) no aparece necesario discutirlo (cf. Raffer 2002, por publicar).

Un Capítulo 9 internacionalizado

Mi propuesta se diferencia del SDRM de manera fundamental. Los puntos más esenciales son - por detalles vease Raffer (1990) o las publicaciones accesibles vía mi página web:

➤ *El respecto del Estado de Derecho*

En conformidad con el principio más básico del Estado de Derecho que nadie debe ser juez en su propio caso - violado abiertamente por los acreedores internacionales - las leyes de insolvencia en todos los sistemas civilizados, aplicables en práctica a la totalidad de los casos de deuda excepto a los países en vía de desarrollo, piden que una institución imparcial decida la reducción necesaria para asegurar una solución justa. En las relaciones Norte-Sur los acreedores son jueces, jurados, alguaciles, partes interesadas, agentes ejecutivos y testigos, a veces aún el abogado del deudor, retrasando la implementación de una solución económica justa en favor de sus intereses miopes. El mínimo absoluto del Estado de Derecho exige que una persona o un tribunal neutral, imparcial y sin ningún interés propio en la solución sea el

juez o árbitro. El mecanismo tradicional de arbitraje del derecho internacional lo garantiza. Los árbitros deberían aplicar los elementos básicos del Capítulo 9

➤ *Respectar la soberanía del deudor*

Por supuesto, la soberanía no constituye ningún impedimento a la aplicación de las ideas principales del Capítulo 9. Durante la Gran Depresión el Capítulo 9 fue introducido para evitar justamente las negociaciones prolongadas e ineficaces conocidas ya hace más de dos décadas en el caso del Sur, para permitir una solución rápida, justa y económicamente eficaz. El primer borrador fue rechazado como inconstitucional por la legislativa a causa de no excluir intervenciones de los acreedores y de la corte en la esfera gubernamental del deudor. Una gestión como la presente en el caso de los países del Sur se consideró inaceptable. Se deseó evitar precisamente esas intervenciones por parte de los acreedores. Una versión nueva incluyendo §904 fue finalmente promulgada. §904 en su versión vigente es de una claritud absoluta: "salvo con la aprobación del deudor o si el plan [el cual es propuesto por el deudor, KR] lo provea" la corte no puede intervenir en "cualquier de los poderes políticos y gubernamentales del deudor", en "cualquiera propiedad o ingreso del deudor", o "el uso del deudor de cualquier propiedad produciendo ingreso." La soberanía no incluye más de lo que ya protege el §904.

La factibilidad del plan viene definida por el criterio de que, después de la reorganización, el deudor tenga perspectivas razonables de estabilidad financiera y viabilidad económica, incluyendo suficiente capital. La viabilidad del deudor reorganizado es la piedra de toque y ella incluye la capacidad de cumplir con el servicio de la deuda convenido en el plan. Una decisión de la Corte Suprema estadounidense determinó con claridad en el caso de la Ciudad de Asbury Park que una "municipality" no puede ser tomada en posesión y gestionada por el beneficio de los acreedores, ni pudiesen ellos determinar los impuestos. Hay un interés público que la "municipality" pudiese cumplir sus funciones incluso financiar servicios sociales básicos esenciales para la salud y el bienestar de sus habitantes. Como la solución debe ser justa y también en el mejor interés de los acreedores es un criterio importante que ellos obtengan lo que se puede esperar razonablemente bajo las circunstancias. Para pagar eso el deudor debe elevar impuestos o tarifas, pero hay un límite tope. La Corte Suprema de los EEUU rechazó la idea que una "municipality" tenga poder ilimitado de percibir impuestos. Evidentemente aumentos que pueden hacer bajar el nivel de vida de los habitantes debajo del

mínimo exento en favor de individuos serían ilegales. Aumentos legalmente aceptables son mucho más pequeños.

La construcción del Capítulo 9 muestra con claridad que sus principios pueden fácilmente ser aplicados a deudores soberanos.

➤ *El principio de protección del deudor - un derecho humano hasta ahora violado en detrimento de los más pobres*

Con la excepción de los países del Sur, a ningún otro deudor se le exige que muera o haga morir de hambre a sus hijos para pagar a sus acreedores. La función básica de cada procedimiento de insolvencia es la resolución de un conflicto de colisión de dos principios legales fundamentales. En una situación de sobreendeudamiento el derecho del acreedor de recibir pagos colide con el principio universalmente reconocido (no sólo en el caso de deudas) por todos los sistemas legales civilizados que nadie debe ser forzado a cumplir un contrato si eso resultaría en miseria inhumana, pondría en peligro la vida o la salud, o violaría la dignidad humana. Y aun la inviolabilidad de contratos - una base de todos sistemas legales - es siempre subordinado al principio de la protección del deudor. Aún que sus derechos son reconocidos como legítimos y legales la insolvencia no permite que bona fide acreedores pudiesen cobrar sus créditos. Derechos Humanos, la dignidad humana y la posibilidad de empezar económicamente de nuevo ("fresh start") disfrutan de una prioridad incondicional. Recursos para asegurar un mínimo nivel de vida están exentos del servicio de la deuda. La única excepción de esa protección incondicional son hasta ahora los hombres y las mujeres del Sur. Se nota tal vez que la palabra "perdonar" es reservada únicamente para las deudas externas de los países del Sur - en todos los casos se usa otras palabras. Por eso es justicia no generosidad lo que se pide para el Sur, el respecto igual a los derechos humanos de todas personas - cualquier que sea su pasaporte. Se debe subrayar otra vez que la insolvencia se aplica a reclamos legítimos y legales de acreedores bona fide.

El Capítulo 9 no sólo protege a los poderes gubernamentales pero también a los individuos afectados. Por ejemplo, contribuyentes afectados por aumentos de impuestos o tarifas tienen un derecho de ser oídos y a objetar a la confirmación del plan. Al nivel internacional ese derecho debe por supuesto ser ejercido por representación. En el procedimiento internacional la población afectada por la solución debería ser representada, sea por organizaciones no gubernamentales religiosas o laicas u organizaciones de base de los pobres, sindicatos,

asociaciones empresariales, o por una organización internacional como la UNICEF. Estas defienden los intereses de la población.

El principio de la protección del deudor exige que una parte de deudas cobrables sea cancelado en un canje para financiar gastos sociales, como salud básica o educación primaria. Por supuesto eso sólo puede ser justificado si los recursos de veras provengan a su intención de ayudar los pobres o a hacer de nuevo posible la viabilidad económica sostenible. Sería muy fácil garantizarlo: un fondo de contraparte financiado por el deudor en su propia moneda. La gestión podría ser monitoreada por un consejo o comité internacional cuyos miembros serían ciudadanos del país deudor y de otros países nominados por gobiernos (incluso el gobierno deudor) y ONG. Como ese fondo sería una entidad jurídicamente independiente, las discusiones y revisiones de sus proyectos no afectarían más el presupuesto nacional el cual es un elemento importante de la soberanía - una mejora considerable en comparación con la situación actual del "ajuste estructural".

➤ *Igualdad de los acreedores*

Fuera del comprensible interés propio de cualquier acreedor, no hay razones objetivas para tratar de manera preferencial a las instituciones financieras internacionales. La inclusión de todas las deudas sería más justa para todos los acreedores. Se evitaría el problema institucional de riesgo moral de que las instituciones multilaterales se beneficien de sus propios errores y negligencia a costa de los más pobres. Dicho en pocas palabras, las IFIs toman decisiones económicas, pero rehusan tomar parte en los riesgos involucrados. Las Iniciativas PPME son la excepción muy reciente que aún no elimina el tratamiento injustamente preferencial de las IBW y otros multilaterales. Insisten en que se les devuelva la totalidad con interés, aún cuando hay daños causados por imprudencia grave de sus propios equipos. Tales daños deben ser asumidos por quien tome el préstamo. Puede ser que se conceda un nuevo préstamo para corregir los daños causados por el primero (cf. Raffer 1990, Raffer & Singer 2001). Un préstamo multilateral que genera un perjuicio debido a una grave negligencia implica otro préstamo para reparar el daño. El fracaso de los planes de "ajuste" prolonga la crisis y provoca nuevos créditos de "ajuste". Esta práctica perversa está completamente reñida con cualquier sistema de mercado. Al tratar a los acreedores multilaterales igualmente como a cualquier otro acreedor, se evitaría este resultado. El riesgo moral es evidente y debe ser suprimido. El principio fundamental de toda economía de mercado se debe finalmente aplicar a la última economía planificada del globo - las IFI.

Deben ser económicamente responsables de sus errores como consultores privados lo son a sus clientes o como todo el mundo lo es bajo el Estado de Derecho salvo en la esfera de la cooperación para el desarrollo. Se puede argumentar que no habría un problema de las deudas multilaterales si las IFIs ya operasen con responsabilidad financiera (cf. Raffer 1993b, 2004b, Raffer & Singer 2001, pp.246 ss).

➤ *Sostenibilidad*

Los fracasos del pasado se explican fácilmente por el lamentable historial de las proyecciones hechas por las IBW (cf. Raffer 2004b). Sea suficiente recordar que el FMI mismo admitió “una tendencia sistemática a favor de un optimismo excesivo” y errores de sus proyecciones del crecimiento del BIP en dólares de “casi 5 puntos porcentuales por año” (IMF & IDA 2004, p.13). El mecanismo de insolvencia es un procedimiento probado, económicamente eficaz y generalmente reconocido para disminuir la carga de deudas a niveles sostenibles. Como todos los afectados pueden presentar sus argumentos y calculaciones, la verdadera sostenibilidad resultaría de ese procedimiento transparente y justo de la manera más eficaz.

Conclusión

Arbitraje en lugar de arbitrariedad debe y puede resolver el problema del sobreendeudamiento, determinar qué porcentaje de las deudas es incobrables de una manera económicamente eficaz, protegiendo un mínimo de la dignidad humana de los pobres en los países endeudados y la viabilidad económica y ambiental del país. Se requiere una solución económica con rostro humano y el Capítulo 9 la proporciona. Se exige sólo que los acreedores oficiales apliquen el Estado de Derecho a si mismo en lugar de predicarlos con vigor a sus deudores a los cuales lo niegan y que respeten los derechos humanos de los seres humanos que viven en los países deudores del Sur.

Annan, Kofi (2000) "Freedom from Want", en: *We, the People, The Role of the United Nations in the 21st Century*, New York: Naciones Unidas

Boughton, James M. (2001) “Digging a Hole, Filling It In: Payments Arrears to the Fund,” in James M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979–1989* (Washington, D.C.: IMF, 2001), p.814; el capítulo citado (16) se halla también a www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001/ch16.pdf.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999) "A Turning Point in the Debt Crisis: Brazil, the US Treasury and the World Bank", *Revista de Economia Política* **19**(2) April.

- Caufield, Catherine** (1998) *Masters of Illusion, The World Bank and the Poverty of Nations*, London: Pan
- Crockett, Andrew** (1982) "Issues in the use of Fund resources", *Finance & Development* 19(2), pp.10 ss.
- GAO (General Accounting Office)** (2000) "Developing Countries: Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges" (Chapter Report, 06/29/2000, GAO/NSIAD-00-161) <http://www.gao.gov>
- IBRD** (1992) *World Debt Tables 1992/93*, vol.1, BIRF: Washington DC
- IBRD** (2000) *Global Development Finance 2000*, vol.1, BIRF: Washington DC
- IMF** (2002) "The Design of the Sovereign Debt Restructuring Mechanism - Further Considerations", Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments (In consultation with the International Capital Markets and Research Departments) November 27 (mimeo)
- IMF & IDA** (2004) "Debt Sustainability in Low-Income Countries-Proposal for an Operational Framework and Policy Implications," (February 3) <http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/020304.pdf>
- Jochnick, Chris & Patricio Pazmiño Freire** (eds) (2001) *Otras caras de la deuda, Propuestas para la acción*, CDES/Nueva Sociedad: Quito/Caracas
- Krueger, Ann** (2001) International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring", <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.htm>
- Krueger, Ann** (2002) "Sovereign Debt Restructuring and Dispute Resolution" (6 June), <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/060602.htm>
- Nowzad, Bahram** (1982) "Debt in developing countries: some issues for the 1980s", *Finance & Development* 19(1), p.3 ss.
- Pearson, L.B. et al.** (1969) *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*, New York, Praeger
- Raffer, Kunibert** (1989) "International Debts: A Crisis for Whom?" in: **H.W. Singer & S. Sharma** (eds) *Economic Development and World Debt* Macmillan/St. Martin's, London & Basingstoke/ New York, pp.51 ss.
- Raffer, Kunibert** (1990) "Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face", *World Development* 18(2), February, pp.301 ss.
- Raffer, Kunibert** (1993) "What's Good for the United States Must Be Good for the World: Advocating an International Chapter 9 Insolvency", in: **Bruno Kreisky Forum for International Dialogue** (ed) *From Cancún to Vienna: International Development in a New World*, Vienna, pp.64 ss; traducción española: "Lo que es bueno para los Estados Unidos debe ser bueno para el mundo - Propuesta de una declaración universal de insolvencia", *Persona y Sociedad* IX(2), Sept. 1995, pp.64 ss, reimpressiones: **Chris Jochnick & Patricio Pazmiño Freire** (eds) 2001, pp.131 ss y **Pedro Morazán** (ed) *Deuda externa: Nuevas crisis - nuevas soluciones?* Occasional Papers 2003/2, Fundación Friedrich Ebert Buenos Aires & Südwind, pp.35 ss; también en ambas lenguas a <http://homepage.univie.ac.at/Kunibert.Raffer>

- Raffer, Kunibert** (1993b) "International Financial Institutions and Accountability: The Need for Drastic Change", in: **S.M. Murshed & K. Raffer** (eds), *Trade, Transfers, and Development, Problems and Prospects for the Twenty First Century*, Aldershot: Elgar, pp.151 ss; también a <http://homepage.univie.ac.at/Kunibert.Raffer>
- Raffer, Kunibert** (2002) "¿El fin de la discriminación injusta de los deudores? Comentarios sobre las intervenciones de la Sra. Krueger con respecto al mecanismo de reestructuración de la deuda soberana", Oficina de Enlace del G-24 (documento preparado para los directores ejecutivos del FMI que representan a los países en desarrollo) 31 de enero, <http://homepage.univie.ac.at/Kunibert.Raffer>
- Raffer, Kunibert** (2003b) "Deuda externa y procedimiento de arbitraje internacional", en: **José Antonio Alonso & Vaply FitzGerald** (eds) *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Cataratta, Madrid, pp.49 ss.
- Raffer, Kunibert** (2003c) "The Present State of the Discussion on Restructuring Sovereign Debts: Which Specific Sovereign Insolvency Procedure?", Paper presented at the 4th Inter-regional Debt Management Conference, DMFAS, UNCTAD, Geneva (11 November) <http://r0.unctad.org/dmfas/pdfs/raffer.pdf>
- Raffer, Kunibert** (2004a) "Las Instituciones de Bretton Woods y las crisis monetarias y financieras", *ICE - Información Comercial Española, Revista de Economía* no. 816 (Julio-Agosto), pp.113 ss.
- Raffer, Kunibert** (2004b) "International Financial Institutions and Financial Accountability", *Ethics & International Affairs* **18**(2), pp.61 ss
- Raffer, Kunibert** (por publicar) "The IMF's SDRM - Another Form of Simply Disastrous Rescheduling Management?", forthcoming in: **Ch. Jochnick & F. Preston** (eds) *Sovereign Debt at the Crossroads*, en vía de publicación a Oxford University Press
- Raffer, Kunibert & H.W. Singer** (2001) *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*, Edward Elgar, Cheltenham (UK)/ Northampton (US) [Paperback: 2002 y 2004]
- Rodrik Dani** (1996) "Understanding Policy Reform", *Journal of Economic Literature* **XXXIV**(1), pp.9ff
- Rogoff, Kenneth & Jeromin Zettelmeyer** (2002) "Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas, 1976–2001", *IMF Staff Papers* **49**(39), pp.470 ss.