

Resolviendo las Crisis de Deuda Soberana

Hacia un Marco Internacional de Insolvencia Justo y Transparente

JÜRGEN KAISER

Octubre de 2014

fesamericacentral.org

- Debido a la crisis financiera mundial, la deuda soberana externa de nuevo se ha vuelto un problema para una amplia gama de países –desde países europeos de alto ingreso hasta los estados más pobres de la Tierra– incluso después de haber obtenido la condonación de la deuda a través de iniciativas multilaterales existentes.
- A pesar de las vastas experiencias con insolvencias soberanas, sin embargo, no existe en el presente ningún mecanismo para tratar las complejas estructuras de deuda de muchos países de una manera integral. Los procedimientos de renegociación de deuda existentes –tales como el Club de París, las iniciativas para los PPME/IADM, o la conversión de deuda al estilo Brady– han sido ya sea ejercicios no recurrentes sin la intención de ser aplicados como un mecanismo permanente, o bien se ha tratado de problemas de acción colectiva que se refuerzan entre sí por ser de una naturaleza poco sistemática.
- Este estudio, por lo tanto, aboga por aplicar principios y procedimientos de insolvencia interna a los soberanos, para lograr una renegociación justa y sostenible de la deuda. Asimismo, explica los principios de un marco ad hoc o institucionalizado, y describe las posibilidades de obtener apoyo político y asesoría técnica para países que pudiesen necesitar un proceso ordenado de renegociación de la deuda.



Índice

Introducción: Grecia y el resurgimiento de la deuda soberana.....	3
1. La persistencia de la deuda soberana como un problema sistémico del Hemisferio Sur.....	4
2. La gestión de la deuda desde la crisis de la década de 1980 hasta el marco de sostenibilidad de la deuda.....	5
2.1 Los clubs de París y de Londres.....	5
2.2 La Iniciativa para los Países Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral.....	6
2.3 Las reducciones de deudas excepcionales y no negociadas.....	9
2.4 El marco de sostenibilidad de la deuda: ¿evitar futuras crisis de deuda?.....	10
3. Defectos de la actual gestión de la deuda soberana: la necesidad de reforma.....	12
3.1 El pago del precio de la resolución ineficiente de la crisis.....	12
3.2 La incoherencia entre diversos foros de negociación.....	13
3.3 Los conflictos de intereses del lado de los acreedores.....	15
3.4 Los acreedores como jueces de insolvencia.....	16
4. Las principales propuestas de procedimientos de insolvencia internacional.....	19
4.1 Principios para resolver disputas de deuda soberana.....	19
4.2 Proceso de arbitraje ad hoc.....	20
4.3 El mecanismo de reestructuración de la deuda soberana y su impacto en el debate mundial.....	22
4.4 Una corte internacional de insolvencia.....	24
4.5 Los pros y los contras de las opciones mencionadas anteriormente.....	25
5. El debate político.....	27
5.1 Desde Adam Smith hasta el «Financiamiento para el Desarrollo»: llamamientos al establecimiento de un marco sobre la insolvencia soberana.....	27
5.2 Compromisos políticos multilaterales y nacionales existentes.....	31
6. Pasos prácticos hacia la resolución de la crisis de deuda soberana.....	33
6.1 Alcance político y legal para los gobiernos deudores.....	34
6.2 Guía paso a paso para un procedimiento justo y transparente de renegociación de deudas.....	34
6.3 Apoyo político para gobiernos que buscan una renegociación justa e integral de la deuda.....	37
6.4 Abordaje de los argumentos en contra del marco internacional sobre la insolvencia.....	38
Adendum.....	42
Bibliografía y enlaces de Internet seleccionados.....	44
Literatura.....	45
Glosario.....	47
Lista de abreviaciones.....	48



Entre el fuerte y el débil, es la libertad la que oprime
y la ley la que libera.

Jean Baptiste Henri Lacordaire (1802-1861;
Clérigo, predicador, periodista y activista político francés)

Introducción: Grecia y el Resurgimiento de la Deuda Soberana

El lunes 12 de julio de 2010, el Ministro de Hacienda alemán, Wolfgang Schäuble, propuso a sus compañeros en la Comisión Especial de la UE para el Fortalecimiento de la Unión Monetaria Europea, la creación de un marco internacional de insolvencia soberana. Tal iniciativa de la economía más poderosa de Europa habría sido inimaginable hacía apenas medio año. La insolvencia de facto del Estado griego no solo había destrozado el sistema financiero y bancario del viejo continente. También había producido importantes cambios en algunas de las orientaciones claves de los diseñadores de política. El fuerte descontento del público respecto a los grandes rescates proporcionados a los Estados, además de los proporcionados a inversionistas privados, empujó al gobierno conservador/liberal de Alemania hacia la búsqueda de alternativas. Responsabilizar a los inversionistas cuando los deudores oficiales tropiezan con dificultades no es una idea innovadora; está fundamentalmente en línea con la forma en que las personas o corporaciones insolventes son tratadas en cualquier sistema legal europeo.

No obstante, le tomó casi otros dos años a los gobiernos europeos ponerse de acuerdo sobre una cancelación parcial de la deuda griega; una cancelación que no ocurrió en la forma en que el Ministro Schäuble había sugerido en julio de 2010, sino a través de una reestructuración desordenada y ad hoc impuesta a Grecia y a los tenedores internacionales de la deuda griega. Inmediatamente después de la cancelación de casi 109,000 millones de euros, quedó claro que el alivio proporcionado no sería suficiente para restaurar la sostenibilidad de la deuda griega. Se realizó otra pequeña conversión de deuda a finales de 2012, y a la fecha de la segunda edición de este documento¹ los expertos internacionales están cada vez más de acuerdo en que será necesaria otra reducción sustancial de deuda. Los políticos, sin embargo, están diciendo exactamente lo que decían antes de la cancelación de deuda de marzo de 2012: el alivio de la deuda no será nunca más necesario, y aún si lo fuese, éste no debería ser concedido porque en realidad iría en contra de los intereses de los deudores. Además, la próxima vez serían los fondos de rescate oficial los que tendrían que reducirse, porque los acreedores privados

¹ Agosto de 2013.

restantes tienen un estatus muy privilegiado después de la operación de la primavera de 2012.

Otra característica asombrosa del debate europeo, es el cambio de una actitud que habría descartado cualquier bancarrota de los Estados de los países del viejo continente a una actitud que supone que nadie más que Grecia y algunos otros países europeos (Portugal, Irlanda, Italia, España) están realmente en riesgo. En realidad, el hecho de que los Estados puedan irse, y al final se vayan, a la quiebra no es un fenómeno nuevo ni uno que esté limitado a miembros de la UE. La crisis europea se produce después de importantes crisis de deuda soberana en Asia, África y Latinoamérica. Normalmente, los Estados en vías de desarrollo de estas regiones han experimentado el mismo ciclo de tratamiento político, el cual va desde «no se necesita ningún alivio de la deuda», pasando por «ningún alivio de la deuda es posible», hasta la concesión de «alivio de la deuda excepcional, único, y que nunca más será repetido», antes de finalmente retornar al punto de partida.

Este documento trata de rastrear las razones para esta asombrosa negativa de parte de los responsables de diseñar las políticas, de reconocer la realidad de la insolvencia soberana, los encuentra en gran medida en un desequilibrio de poder entre los deudores soberanos y sus acreedores, y sugiere llevar a cabo una reforma de este sistema recurriendo a principios muy fundamentales del Estado de derecho.

Nuestra intención es guiar a los gobiernos, los legisladores y el público interesado de los países críticamente endeudados de hoy, dentro y fuera de Europa, hacia posibles mecanismos alternativos de solución de crisis. En los Capítulos 2 y 3, el documento presenta y analiza los mecanismos existentes, sus defectos y la necesidad resultante de reforma. Posteriormente, el documento esboza en el Capítulo 4, los principios y opciones básicos para la implementación de un marco sobre la insolvencia soberana antes de destacar en el Capítulo 5 la situación del debate político. Dada la dinámica de este debate de reforma tanto dentro como fuera de Europa, el panorama político puede de hecho cambiar muy rápidamente. Por lo tanto, los enlaces a varios medios en línea que se encuentran en la sección de Servicio, al final del informe, complementan esta parte. El Capítulo 6 brinda una agenda breve y estilizada para un proceso de insolvencia de los Estados a través del arbitraje internacional. Esto,

a su vez, está complementado con enlaces electrónicos y contactos de posibles instituciones internacionales de apoyo, gobiernos afines, y ONG que estarían preparados para echar una mano a cualquiera que trate de evitar los errores del pasado, mientras se abordan los problemas de la deuda soberana de hoy.

El autor desea agradecer a la Fundación Friedrich Ebert por su cooperación en la producción de este estudio y agradece de manera personal a Hubert Schillinger, quien ha brindado un extensa asesoría respecto al estilo y contenido de este estudio. Además, el autor está agradecido con Ben Young y Gail Hurley por los consejos útiles tanto respecto a la sustancia como al lenguaje de este documento.

1. La persistencia de la deuda soberana como un problema sistémico del Hemisferio Sur

Para mediados de 2008, los problemas de deuda soberana que habían plagado a muchos países del Hemisferio Sur por más de dos décadas, desde el comienzo de la crisis de la deuda de Latinoamérica a principios de la década de 1980, finalmente parecían ser algo del pasado. Después de las iniciativas PPME/IADM² multilaterales de alivio de la deuda, algunas reducciones de deuda extraordinarias para países seleccionados fuera del grupo PPME, y después de seis años de un crecimiento mundial casi sin estorbos, los indicadores de deuda de la gran mayoría de países del Sur habían mejorado sustancialmente. Esto no necesariamente implica que todos los países llegaron a estar más cerca de alcanzar sus metas de desarrollo.

Este panorama general positivo cambió fundamentalmente con la reciente crisis financiera mundial y la consiguiente recesión mundial de 2008/2009.

Aunque los orígenes de esta crisis se encuentran claramente en los sistemas financieros internos de los países ricos, particularmente en la burbuja financiera del mercado inmobiliario estadounidense y la excesiva exposición de inversionistas europeos, japoneses y estadounidenses a esos mercados, los efectos de

la recesión mundial en los países en desarrollo y en los mercados emergentes han sido sustanciales. Los reducidos ingresos por exportaciones debido a la demanda mundial inactiva y a la caída en picada de los precios de los productos básicos; el descenso de las remesas; la ayuda para el desarrollo estancada y reducidas entradas de capital en forma de inversión extranjera directa (IED) además de menores ingresos tributarios –y en parte también gasto público adicional para estímulo fiscal– comenzaron a presentar una nueva amenaza para la sostenibilidad de la deuda duramente ganada en unos cuantos países del Hemisferio Sur.

La investigación realizada por las instituciones financieras internacionales (IFI) además de organizaciones no gubernamentales (ONG) y académicos ha identificado varios países pobres bajo la amenaza de una nueva crisis de deuda, es decir, en una situación en la cual los países están por incurrir en impago, o bien cuando el servicio de la deuda corriente se sostiene a costos irresponsablemente altos en términos de privación social o sobreexplotación de los recursos naturales y humanos de ese país a medida que la crisis continúa. Los análisis recientes incluyen:

- Para mediados de 2009 erlassjahr.de y la Fundación Friedrich Ebert analizaron los prospectos para PPME que »han alcanzado el punto de culminación« y encontraron que de 26 países que recién habían obtenido condonación de deuda, 13 enfrentaban »altos« riesgos de una nueva crisis de deuda (Kaiser, Knoke, y Kowsky 2009);
- En junio de 2013, el FMI actualizó su propio análisis de sostenibilidad de la deuda de 76 países de bajo ingreso. El Fondo concluyó que de esos 76 países, 17 enfrentaban una crisis de deuda o estaban en alto riesgo. Solo 24 parecían no enfrentar nuevos problemas de deuda, el resto estaba en riesgo »moderado«;
- erlassjahr.de analizó 108 países de bajo y mediano ingreso a finales de 2011; 65 de ellos mostraron ya sea indicadores de deuda más allá de los umbrales críticos o enfrentaban altos riesgos de deterioro en el futuro inmediato o bien ambos (erlassjahr.de y Kindernothilfe 2013).

² »Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados« (PPME) e »Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral« (IADM) (véase en el Capítulo 2.2 una evaluación crítica de estas dos iniciativas.).

En esta situación crítica, se proporcionó acceso a los países de bajo y mediano ingreso a nuevo financiamiento altamente mejorado. Este incluyó apoyo de organismos multilaterales de crédito tal como el FMI y que los países obtienen para estimular sus economías. También incluyó un amplio acceso a financiamiento para el comercio no concesionario otorgado por agencias de crédito para la exportación de las principales economías y economías emergentes de Occidente. Aunque en principio el apoyo es acogido en épocas de crisis, ambos flujos de recursos implican una decisión crucial para los gobiernos, los cuales tienen que balancear las entradas adicionales contra la necesidad de mantener la carga de la deuda externa sostenible. Con la amenaza de una »segunda« recesión aún latente y muchos otros factores más allá del control de los gobiernos (p. ej., evolución de los productos básicos, entradas de remesas, desastres naturales), la probabilidad de un nuevo sobre endeudamiento soberano en muchos países pobres continúa siendo muy alta. La necesidad de una nueva ola de reestructuración de deuda, o condonación de deuda, parece ser casi inevitable a pesar de todos los esfuerzos de parte de los gestores de la deuda para evitar una situación mediante la cual estos países ya no puedan cumplir sus obligaciones con sus acreedores extranjeros y nacionales.

Sin embargo, en general, no existe ningún mecanismo que pudiese abordar sumariamente una nueva ola de sobre-endeudamiento soberano en países de ingreso bajo y medio. Como demostraremos en mayor detalle en el Capítulo 3, las iniciativas PPME/IADM para los países más pobres han sido diseñadas deliberadamente como ejercicios no recurrentes que no están disponibles para países a los que se le haya ayudado antes. La gestión de la deuda en países de ingreso medio, a su vez, siempre ha sufrido de la incoherencia de los diversos foros de negociación como los clubs de crédito de Londres y París y la inexistencia de procedimientos bien definidos para negociar títulos de deuda pública. Todas estas deficiencias combinadas subrayan la necesidad de un nuevo marco mundial.

2. La gestión de la deuda desde la crisis de la década de 1980 hasta el marco de sostenibilidad de la deuda

En la historia contemporánea, el debate público sobre la manera adecuada de tratar las crisis de deuda y el

pedido de alivio de la deuda para los países pobres, ganó impulso en reacción a la crisis de la deuda de Latinoamérica de principios de la década de 1980.

Los primeros años después del comienzo de la crisis de la deuda soberana de la década de 1980 que afectó primero a Latinoamérica y, posteriormente, a un gran número de otros países de ingreso bajo y medio alrededor del mundo se caracterizaron por la creencia generalizada de que »los Estados nunca se van a la quiebra«. Por consiguiente, la reprogramación de la deuda y el canje de instrumentos de deuda a vencimientos más largos fueron los instrumentos preferidos. Sin embargo, a finales de la década de 1980, quedó patente que algunos países endeudados de hecho ya tenían una seria necesidad de alivio de la deuda.

Los acreedores organizaron negociaciones respecto al problema de la deuda de países individuales en varios foros ad hoc. Estos foros comenzaron como »clubs« de acreedores que trataban solo una parte de la deuda externa total de un país, por ejemplo, la deuda con acreedores oficiales bilaterales. Solo a partir de 1996 se hizo el intento de organizar procesos más integrales.

2.1 Los clubs de París y de Londres

El »Club de París« fue fundado en 1956, cuando Argentina tuvo dificultades de pago y el Tesoro Francés organizó una reunión de acreedores oficiales. El Club es un foro de negociación ad hoc sin estatus legal ni reglas de procedimiento. Sus miembros permanentes son 19 países de ingreso alto, la mayoría de ellos miembros fundadores de la OCDE. Se invita a participar a otros gobiernos acreedores si estos tienen demandas de pago relevantes sobre el deudor en cuestión. Las »actas acordadas« del Club deben ser »traducidas« en acuerdos bilaterales entre el deudor y todos los miembros del Club de París. La naturaleza informal del Club ha sido útil para llegar a soluciones flexibles para ciertos casos de deudores individuales.³ Sin embargo, esta flexibilidad

³ Desde el 2003, el Club de París comenzó a comunicarse con el público en general por medio del sitio <http://www.clubdeparis.org> (consultado por última vez el 20.8.2013). Hasta entonces, parte de su cultura tan secreta era que ninguna información más allá de un escueto comunicado de prensa era publicado acerca de sus negociaciones. Hoy, el sitio en internet mencionado anteriormente presenta información básica acerca de los términos, la participación y el resultado de cada negociación, pero nada aún sobre las actas acordadas. Véase un análisis crítico del Club como institución en Kaiser (2000).

también ha significado que los países no fueron tratados en estricta conformidad con los diversos «términos» que el Club de París ha desarrollado para diferentes tipos de países y problemas de deuda. En cambio, consideraciones políticas a menudo han influido el resultado de las negociaciones –minando así el fundamento básico del Club: que los casos comparables deberían ser tratados de igual manera–.

Semejante al incluso más informal «Club de Londres» (véase a continuación), el Club de París solo negocia una parte de la deuda externa de un país; en el caso del Club de París se trata solo de deuda con acreedores oficiales bilaterales, muy a menudo deuda de préstamos en condiciones favorables proporcionadas como parte de ayuda para el desarrollo. Aunque ha tratado de manera unilateral de extender sus acuerdos a través de la comparabilidad de cláusulas de trato a las solicitudes de pago de deuda de los no miembros, esta extensión le ha generado al Club fuertes críticas tanto de acreedores privados como de acreedores oficiales que no pertenecen al Club, quienes no estaban preparados para aceptar la interferencia sobre sus cobros sobre créditos sin tan siquiera tener el derecho básico a ser oídos.⁴

Hoy el Club de París se ha convertido en un foro un poco marginal para las negociaciones de deuda. La mayoría de países que son abordados en las sesiones mensuales del Club son «países pobres muy endeudados» o PPME, para los cuales el tipo de tratamiento en general ya está acordado antes de que las delegaciones lleguen a las oficinas del Tesoro Francés, debido a los cálculos y decisiones financieras tomadas por los PPME y los documentos con los puntos de cumplimiento de parte de éstos. En años recientes, los «No PPME» a menudo han sido islas Estado pequeños con problemas de deuda muy peculiares y montos absolutos muy pequeños que negociar.

Aún más que su contraparte en París, el «Club de Londres» es un grupo informal de acreedores quienes se reúnen para negociar las necesidades de alivio de deuda de países individuales. En 1976, cuando el antiguo Zaire tuvo que reestructurar su exposición a sus acreedores privados, los bancos privados internacionales

establecieron el primero de varios «comités asesores bancarios» ad hoc. Los comités pronto se llamaron el «Club de Londres» para distinguirse del «Club de París». No cuentan con una membresía definida pero sirve para reunir a los bancos privados que son acreedores relevantes para un país deudor en particular cuyas deudas internacionales deben ser reestructuradas. Por lo tanto, el «Club de Londres» no tiene un estatus legal ni tampoco estatutos. Ni siquiera necesariamente se reúnen en Londres. Normalmente el anfitrión es el banco con la mayor presencia en el país con el cual se negociará.

Ambos Clubs han perdido algo de importancia en los últimos años: antes eran instituciones fuertes cuando las respectivas partes de las deudas externas de los países que ellos cubrían eran las categorías más relevantes. En años recientes, los perfiles de crédito de la mayoría de países se han vuelto más complejos, ya sea a través de la «multilateralización» de su deuda externa (véase más abajo) o a través del resurgimiento de bonos soberanos que reemplazan a los préstamos bancarios sindicados como el instrumento preferido para financiamiento oficial en la década de 1990. En virtud de las nuevas circunstancias, la coherencia entre el grupo de acreedores se volvió el tema más crítico que las estructuras del «club», por definición, no pueden abordar.

2.2 La iniciativa para los países muy endeudados y la iniciativa para el alivio de la deuda multilateral

Para mediados de la década de 1990, los acreedores se vieron obligados a abordar un cambio importante en las estructuras acreedoras de muchos países: el continuo refinanciamiento del servicio de deuda bilateral por parte de las instituciones multilaterales⁵ había cambiado a los organismos multilaterales de crédito de ser actores marginales en muchos países a ser el grupo acreedor más importante. Este cambio, sin embargo, entró en conflicto con el dogma de que los pagos de deuda multilaterales –diferentes de los bilaterales– nunca podrían ser reprogramados, y menos incluso ser reducidos, debido a

⁴ La imposición de términos PC en otros acreedores ha sido descrito por un comentarista ruso como «Gulag-sur-Seine»; véase: Paris Club Comes Under Attack, en EUROMONEY – FMI/WB Annual Meeting Issue 2000, pp. 56–61.

⁵ La mayoría de los actores más prominentes en este proceso han sido los préstamos concesionales del Banco Mundial, la Asociación para el Desarrollo Internacional (IDA), junto con el FMI y los préstamos concesionales del Banco Africano de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Africano para el Desarrollo (AfDF), y el Fondo para Operaciones Especiales (FSO) respectivamente.

la naturaleza de los organismos multilaterales de crédito de ser el prestamista de última instancia.

Los disparados indicadores de deuda de algunos países deudores que estaban altamente expuestos al Banco Mundial, al FMI y a los bancos de desarrollo regionales, revelaron la necesidad de llevar a cabo grandes esfuerzos de refinanciamiento adicionales –con consecuencias cuestionables– o bien el abandono del dogma. En 1996 el G7 optó por la opción de abandono y comenzó la iniciativa de los países pobres muy endeudados (PPME). El objetivo de la Iniciativa para los PPME fue complementar el alivio de deuda del Club de París al reducir aún más los pagos de deuda bilaterales restantes así como los multilaterales persistentes, hasta el grado de reducir los indicadores de deuda por debajo de un límite de sostenibilidad de deuda predefinido. A partir de 1999 el alivio de la deuda de PPME fue condicionado al cumplimiento con el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), el cual había sido producido conjuntamente por las autoridades de los países, el Banco Mundial y la sociedad civil.⁶ La Iniciativa para los PPME permitió la reducción parcial de las deudas de algunos países con las IFI en un proceso complicado y prolongado. La misma se basó en los siguientes pilares:

- La reducción de deuda en virtud de la Iniciativa para los PPME asumió la cancelación de deudas bilaterales, en la mayoría de los casos a través de acuerdos regulares del Club de París (véase a continuación); la reducción de los pagos de deuda multilaterales solo ocupa un segundo lugar y llega hasta donde sea necesario para alcanzar un nivel de deuda »sostenible« predefinido.
- La definición de un »nivel de deuda sostenible« es privilegio exclusivo del Banco Mundial y el FMI; es lo mismo para las definiciones categóricas además de las desviaciones en casos y circunstancias individuales
- El alivio de deuda de PPME se proporciona mediante un proceso largo que al principio exigía que los países deudores cumplieren durante tres años y posteriormente tres años más con programas de ajuste estructural del FMI antes de que el alivio de

deuda se concediese realmente: Posteriormente este horizonte de tiempo fue hecho más flexible, pero los países aún tenían que calificar para el »punto de decisión« de la iniciativa y esperar, dado que en el ínterin solo se proporcionaba alivio limitado, hasta que se concediese alivio total en el momento de la decisión definido por el Banco y el Fondo;

- Solo un grupo seleccionado de 39 países pobres y relativamente pequeños calificaron inicialmente en esta iniciativa. A lo largo de la historia de la Iniciativa para los PPME, algunos países han sido sacados de la lista mientras otros han sido agregados;
- Todo el alivio de deuda en virtud de la Iniciativa para los PPME fue condicionado a la implementación de un programa de ajuste estructural con el FMI;
- Se hizo el llamado a otros acreedores aparte del Club de París y las IFI, como los acreedores bilaterales que no pertenecen a la OCDE, los bancos comerciales o instituciones multilaterales más pequeñas, para que proporcionaran alivio comparable; sin embargo, al final se cobraba al deudor para obtener este alivio, el cual era esencial para llegar al nivel de deuda »sostenible«.

Debido a los límites de sostenibilidad muy altos definidos en 1996, solo seis países recibieron algunos beneficios limitados a través de esta iniciativa hasta 1999.⁷ Por lo tanto, la misma fue replanteada en la Cumbre del G8 en 1999 realizada en Colonia: el resultado fue más alivio y más rápido en virtud de un marco más flexible. Sin embargo, para 2002 ya se había hecho patente que algunos países necesitaban »recarga« adicional del alivio de la deuda multilateral más allá del marco de »Colonia«, lo cual fue acordado en la Cumbre del G8 realizada en Kananaskis, Canadá.

Pero incluso con esas enmiendas, dos problemas principales del proceso de alivio de la deuda se hicieron patentes cuando el G8 se reunió en Gleneagles, Escocia, en 2005.

⁶ Una perspectiva general sobre los PPME e información sobre aspectos individuales del complejo programa para PPME se encuentra en: <http://worldbank.org/hipc> (consultado por última vez el 20.8.2013).

⁷ Bolivia, Burkina Faso, Guyana, Mali, Mozambique, y Uganda recibieron garantía combinada de alivio de deuda de alrededor de 3,400 millones de dólares estadounidenses. Como en virtud del marco mejorado, estos compromisos continúan siendo implementados a la fecha de hoy.

- Algunos países sufrían de nueva crisis de deuda posteriormente a la Iniciativa para los PPME debido en parte a la gran cantidad de nuevos préstamos y en parte a condiciones externas adversas que no habían sido tomadas en cuenta adecuadamente en los cálculos de alivio de la deuda.
- La administración de montos relativamente pequeños de antiguas deudas en algunos casos significó un esfuerzo desproporcionado en relación con los montos involucrados.

Así que en lugar de abordar la nueva crisis de deuda en algunos países individualmente, el G8 decidió hacer un “borrón y cuenta nueva” para los PPME y proveer a todos los países que habían terminado todo el proceso completo para PPME, la cancelación total de todas sus deudas con la Asociación para el Desarrollo Internacional (IDA), el FMI y el Fondo Africano de Desarrollo (AfDF). Este plan de alivio adicional fue denominado la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM).

Poco después, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) siguió el ejemplo y concedió un alivio comparable sobre la deuda otorgada por su servicio de préstamos, el Fondo para Operaciones Especiales (FOE). El objetivo de esto fue proporcionar trato comparable a los cuatro (posteriormente con la inclusión de Haití: cinco) PPME latinoamericanos, en relación con el alivio que todos los demás PPME ubicados en África recibieron del AfDF.

A primera vista, la cancelación «total» en virtud de la IADM parecía haber terminado un largo camino hacia el alivio de la deuda, el cual había iniciado en 1989 con la definición del primer flujo de alivio de deuda del Club de París bajo los «Términos de Toronto». De hecho, sin embargo, la cancelación de deuda en virtud de la IADM estuvo lejos de ser «total», porque las IFI aplicaron fechas de corte de finales de 2003 (los bancos multilaterales de desarrollo) o finales de 2004 (el FMI). Solo la deuda contraída antes de estas fechas es cancelada en virtud de la Iniciativa.

Ya que las IFI no pueden legalmente dar de baja ninguna deuda registrada en sus libros a semejanza de un banco comercial, el «financiamiento» del inevitable alivio de la deuda ha sido un problema a lo largo de los procesos de las iniciativas para PPME y IADM. Respecto a la IADM,

los participantes en la cumbre de Gleneagles acordaron un sistema complicado para «descontar» el alivio de la deuda de los compromisos ya hechos o esperados en virtud de los planes de préstamo de las IFI basados en el desempeño. Esto significa en el caso de la IDA que el servicio de la deuda condonada será deducido anualmente de las asignaciones de un país, de manera que al principio los países tienen que pagar su propio alivio de la deuda. Solo en un segundo paso los países ricos proveerán recursos adicionales en los mismos montos, los cuales pueden entonces ser distribuidos entre todos los beneficiarios de la IDA de acuerdo con su plan de asignación basada en desempeño (PBA)⁸. Esta práctica ha llevado a reducciones sustanciales en los recursos que algunos países tienen disponibles para financiar el desarrollo (CFPIR 2009). Los PPME más frágiles son los más afectados por este efecto.⁹

El alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa para los PPME-1 (comenzando en 1996), PPME-2 (comenzando en 1999), y la IADM (2005) sin duda ha ayudado a reducir las cargas de la deuda insostenible de países que han sido incluidos en la Iniciativa. Sin embargo, aún persisten dos problemas importantes:

- El cumplimiento de las metas de alivio de la deuda a través de la comunidad acreedora es irregular: mientras los autores de la iniciativa (miembros del Club de París, Banco Mundial, FMI, AfDB y BID) como era de esperar proveen el alivio de la deuda que ellos mismos han definido, otros acreedores están menos inclinados a hacer lo mismo. Los gobiernos acreedores que no pertenecen a la OCDE han proporcionado hasta 45 por ciento del alivio esperado;¹⁰ la tasa de participación de los acreedores comerciales solo podría aumentarse arriba de 20 por ciento a través de grandes

⁸ PBA es el plan normal de asignación de recursos de IDA, el cual toma no solo las necesidades financieras de los países sino también tiene en cuenta su desempeño en virtud de asignaciones anteriores (como un sustituto de las capacidades de absorción de los países).

⁹ Que el alivio de la IADM bajo estas circunstancias pueda ser considerado como «adicional» como lo prometió el G8 en Gleneagles, sigue siendo controversial. Los nuevos recursos que están siendo distribuido por medio del plan PBA normalmente provienen de los presupuestos para el desarrollo de los países ricos, es decir, en ausencia de la MDRI esos recursos habrían sido asignados a otros objetivos relacionados con el desarrollo.

¹⁰ La publicación de informes de Actualización de PPME/IADM regulares e integral fue descontinuada después del informe anual de 2011. La última cifra disponible fue tomada de la Actualización Estadística de PPME/IADM del FMI del 2 de abril de 2013, tabla 15. No se han publicado datos más nuevos de la participación del sector privado.

operaciones de recompra multilateralmente financiadas para Nicaragua y Mozambique e incluso entre acreedores multilaterales más pequeños, el cumplimiento es inferior a 100 por ciento (IDA 2011);

- La iniciativa para los PPME ha sido definida deliberadamente como una operación no permanente. Nunca tuvo el propósito de volverse un mecanismo continuo. Se basa en el supuesto implícito de que el excesivo endeudamiento era un problema excepcional temporal que podría ser superado de una vez por todas. Este sorprendente supuesto de los autores de la iniciativa ha resultado ser equivocado desde finales de 2008, es decir, antes de que el último país en la lista hubiese aún entrado en el proceso para PPME. En su informe de situación de la implementación de 2008, la IDA y el FMI identificaron que cuatro PPME que habían superado el punto de culminación enfrentan un alto riesgo de crisis de deuda debido a las consecuencias de la crisis financiera mundial, entre otros factores. Los cálculos de cuántos países enfrentarían nuevas crisis de deuda ha aumentado y disminuido desde entonces (véase la literatura de referencia en el Capítulo 1.¹¹ No se puede negar el hecho de que las iniciativas PPME/ IADM no han »solucionado« para siempre el problema de la deuda de los países pobres.

2.3 Las reducciones de deudas excepcionales y no negociadas

No todos los acuerdos de alivio de la deuda han seguido las líneas estrictas de los procesos descritos anteriormente.

Primero, ha habido considerables desviaciones de los términos, los cuales en principio habrían sido aplicables a cualquier país deudor individual. Esto podría haber sido para bien o para mal, dependiendo en la mayoría de los casos de la posición política que el país tuviese con importantes miembros del Club de París. Un prominente caso es el de Nigeria. El país había sido parte de la lista original de PPME, pero luego fue retirado bajo un pretexto en 2000, cuando terminó la antigua dictadura

militar y los acreedores temieron que ya no podrían negar alivio de PPME a Nigeria sobre la base del notorio mal gobierno del país. Pero en 2005, Nigeria recibió del Club de París una reducción de dos tercios de la deuda en virtud de un acuerdo especial.

Otra desviación positiva fue el caso de la antigua Yugoslavia, después de la caída del régimen de Milosevic en la guerra de la OTAN contra Serbia en 1999. El recién establecido gobierno serbio prooccidental recibió una reducción de dos tercios de la deuda del Club de París con condiciones que normalmente se reservaban para países de ingreso bajo (»Términos de Nápoles«).¹²

En su reunión cumbre de 2003 en Evian, el G8 institucionalizó el tratamiento más flexible al establecer el »enfoque Evian«,¹³ el cual en esencia significaba que independientemente de otros »términos«, los miembros del Club de París podían tratar cualquier país como ellos quisieran. Esta flexibilidad fue sin lugar a dudas un paso adelante para muchos países, que de otra manera no podrían haber sido tratados adecuadamente en virtud de los términos existentes. Sin embargo, esto perjudica una parte esencial de la razón de ser del Club, concretamente el principio de trato comparable para casos iguales.

Más interesante que ciertas flexibilidades del Club de París o planes para los PPME son los casos donde los países se han ayudado ellos mismos para el alivio de la deuda o han recibido tratamiento excepcional de un grupo más grande de acreedores. Un ejemplo de esto último es el alivio del Club de París para Indonesia en 1969, con base en una evaluación independiente de la capacidad de pago del país (véase el Recuadro N.º 2 en la página 30). Casos prominentes de alivio de la deuda hechos por el deudor son el canje de la deuda argentina después de la bancarrota del Estado a finales de 2001, y el organizado por el gobierno ecuatoriano del presidente Rafael Correa a finales de 2008. En ambos casos, gobiernos recién elegidos hicieron valer:

- una reducción de mayor alcance en el valor presente neto

¹² En efecto, el Club de París insistió en que el tratamiento no estaba de acuerdo con todos los Términos de Nápoles ya que el alivio de la deuda era menor que un punto porcentual completo de lo normal en virtud de Nápoles.

¹³ <http://www.clubdeparis.org/sections/tipos-traitement/rechelonnement/approche-d-evian>. (consultado por última vez el 13.9.2010).

¹¹ Kaiser, Knoke, y Kowsky (2009), FMI (2009), erlassjahr.de/Kindernothilfe (2013).

- de una importante sección de la deuda externa de los países
- a través de acción unilateral
- con una referencia política pero nunca hecha valer legalmente a la cuestionable legitimidad de las deudas en cuestión.

En ambos casos, el intercambio de deuda antigua debida a acreedores privados implicaba un «recorte»¹⁴ en el rango de 70 por ciento de su valor nominal. La aceptación entre los acreedores de nuevo se elevó a 90 por ciento hasta 2013, lo cual fue considerado una respuesta bastante buena. No obstante, significó que ambos países se enfrentaron con disidentes que controlan casi el 10 por ciento de los antiguos títulos de deuda canjeados. A la fecha de este documento, Argentina está involucrada en una prolongada batalla legal con un principal fondo buitre (NML Capital), quien tenía derecho a recibir pagos a prorrata del fideicomisario de Argentina, el Bank of New York Mellon, cuando Argentina usara la institución para hacer pagos periódicos a los tenedores de su deuda convertida. El caso aún está pendiente a la fecha de este documento. Observadores desde todos los ángulos están de acuerdo en que este caso tiene el potencial de perturbar los procedimientos de renegociación de deuda existentes tal como estos han sido descritos anteriormente. Si Argentina fuese de hecho obligada a pagar a NML Capital con base en la cláusula estándar *pari passu* de sus contratos de deuda, esto constituiría un desincentivo abrumador para cualquier acreedor para participar en reestructuraciones de buena voluntad o voluntarias, porque un acreedor que coopera tendría que suponer que sus concesiones no servirían para restaurar la sostenibilidad de la deuda del deudor, sino para pagar a inversionistas competidores.¹⁵

A pesar del hecho de que la reducción de deuda que se ejecutó fue en ambos casos útil para proveer a los países deudores recursos inmediatos y esenciales para financiar el desarrollo, la naturaleza agresiva del canje de deuda no solo deterioró las relaciones financieras

externas de ambos países. También dificultó su re acceso a los mercados de capitales. En ese sentido, las acciones unilaterales no son un sustituto para las soluciones negociadas justas, transparentes y ampliamente aceptables, tal como se describen a continuación.

2.4 El marco de sostenibilidad de la deuda: ¿evitar futuras crisis de deuda?

Después de la IADM, los acreedores comenzaron a afirmar que se evitarían los nuevos problemas de deuda, o al menos que serían mitigados, por medio de un instrumento postPPME, el cual en las manos del Banco Mundial serviría para disuadir a los países deudores de endeudamiento futuro excesivo, en particular en términos no favorables. Se suponía que el marco de sostenibilidad de la deuda (DSF)¹⁶ del Banco Mundial para países de bajo ingreso aseguraría que ningún país post PPME pediría nuevos préstamos que excedieran su capacidad de pago.

El marco de sostenibilidad de la deuda consta de dos elementos:

- Define un límite superior para la deuda sostenible de cada país de bajo ingreso, teniendo en cuenta su perspectivas económicas y la calidad de su gobernabilidad, según se expresa en el indicador de evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN) del Banco;¹⁷
- Amenaza a los países con reducir sus financiamientos en condiciones muy favorables de IDA y otros servicios de préstamos en condiciones favorables si piden préstamos que, en opinión del Banco Mundial, ponen en riesgo la sostenibilidad de la deuda.

Este mecanismo de sanción es la diferencia esencial entre el marco de sostenibilidad de la deuda y los análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA), que las Instituciones

14 El «recorte» es una expresión común para la reducción del derecho de un acreedor, ya sea a través de una reducción del valor nominal o el ablandamiento del interés y los términos de pago.

15 Por este temor, algunos gobiernos han presentado informes *amicus curiae* en apoyo de Argentina. El último es: INFORME PARA LA REPÚBLICA DE FRANCIA COMO AMICUS CURIAE EN APOYO A LA PETICIÓN DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA DE UN MANDATO DE CERTIORARI. Corte Suprema de los Estados Unidos 26 de julio de 2013.

16 Encuentre un panorama general y enlaces a análisis de sostenibilidad de la deuda individuales en países de ingreso bajo, véase: Hoja de datos: El Marco conjunto del Banco Mundial-FMI de sostenibilidad de la deuda para países de ingreso bajo, en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jdsf.htm> (consultado por última vez el 13.9.2010).

17 Encuentre una descripción detallada de la metodología EPIN en: <http://siterecursos.worldbank.org/IDA/Recursos/CPIA2007Questionnaire.pdf> (consultado por última vez el 13.9.2010).

de Bretton Woods proporcionan periódicamente a sus miembros de bajo y mediano ingreso.

Los tecnicismos del marco de sostenibilidad de la deuda han sido ampliamente discutidos y criticados (erlassjahr y EURODAD 2006). El centro de esta crítica ha sido la cuestionable definición de los límites superiores y la naturaleza unilateral del marco, el cual ejerce presión sobre el prestatario sin tan siquiera considerar cuestiones respecto a la conducta de la entidad de crédito. El marco también se centra exclusivamente en la cantidad de nuevos préstamos pedidos por los países de bajo ingreso sin ninguna consideración por la calidad o relevancia de esos mismos préstamos para los programas de desarrollo de los países.¹⁸

En la primera etapa de desarrollo del marco de sostenibilidad de la deuda, el Banco había redactado directrices¹⁹ que en cierta manera tenían en cuenta las críticas recientes a la entonces práctica corriente de los análisis de sostenibilidad de la deuda:

- Una mayor atención a los registros históricos de los países (en lugar de supuestos de crecimiento mundial) deberían producir proyecciones más realistas.
- Las desviaciones en los registros históricos de las proyecciones iniciales deberían ser explicadas y tenidas en cuenta en el proceso de nuevas proyecciones.
- Es necesario justificar de manera explícita los supuestos respecto a un desarrollo excepcionalmente positivo (porque en el pasado han hecho que las altas deudas puedan lucir sostenibles).

Aunque son claramente discernibles los esfuerzos por hacer proyecciones más realistas en los análisis de sostenibilidad de deuda recientes, las buenas intenciones

¹⁸ Estas consideraciones son hechas ocasionalmente cuando el Banco decide conceder exenciones por incumplimiento en casos individuales. Sin embargo, esto se relaciona solamente con el limitado alcance de las condicionalidades del Banco/Fondo, lo cual puede o no ser útil para la sostenibilidad fiscal y monetaria del país. Lo que se sugiere en este documento es que la consideración debería basarse en un conjunto más amplio de criterios para ilegitimidad de la deuda, y que la toma de decisión debería ser confiada a una institución independiente, porque el propio préstamo del Banco puede ser de baja calidad al igual que el de cualquier otro.

¹⁹ FMI y Banco Mundial (2007).

lucen como si fuesen implementadas de una manera algo vaga (Rehbein 2010).

El elemento más asombroso del marco de sostenibilidad de la deuda, sin embargo, no se encuentra en su funcionamiento, sino en el supuesto implícito de que podría evitar la recurrencia de excesivo endeudamiento soberano en el futuro, y así volvería redundante cualquier trabajo de renegociación de la deuda soberana.

Como se argumentó en el Capítulo 1, no es nada realista suponer que el cumplimiento con el marco de sostenibilidad de la deuda libraría al mundo en desarrollo de futuras crisis de deuda y la consiguiente necesidad de mejorar los procedimientos de insolvencia soberana. Los nuevos riesgos de deuda, analizados por las mismas instituciones de Bretton Woods, en relación a las consecuencias de la crisis en países de bajo ingreso (véase el Capítulo 1 anterior), demuestran esto claramente. Además, la evolución del proceso del G20 parecía indicar –al menos temporalmente– un cambio de política de estar fuertemente centrada en mantener la deuda por debajo de umbrales de sostenibilidad hacia dar más margen para aumentos en el endeudamiento dirigido a estimular el crecimiento en países de bajo y mediano ingreso. Así, el G20 decidió en su reunión cumbre en Londres de abril de 2009, «[...] revisar la flexibilidad del marco de sostenibilidad de la deuda y pedir al FMI y Banco Mundial informar al Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) y el Comité de Desarrollo en las asambleas anuales del Banco Mundial/FMI.»²⁰

Por consiguiente, el Comunicado Final de la Asamblea de Primavera de 2009 del FMI/BM previó la «[...] revisión de opciones para dar mayor flexibilidad al marco de sostenibilidad de la deuda.»²¹ Como respuesta a este llamado, el personal introdujo varias propuestas sobre cómo aplicar en la práctica los principios de mayor flexibilidad (FMI/Banco Mundial 2012).

Básicamente, la lógica detrás de «mayor flexibilidad» es que los estrechos límites del marco, lo cual coloca la sostenibilidad de la deuda sobre la necesidad de política fiscal expansiva, se han vuelto obsoletos, al menos en el contexto de crisis económica. Esto permitió tratamientos

²⁰ G20, Comunicado Final, pt. 25.

²¹ <http://www.imf.org/external/np/cm/2009/042509.htm> (consultado por última vez el 13.9.2010).

individualmente adecuados, mientras formalmente se mantienen las reglas generalizadas y los criterios intactos.

Para nuevos préstamos futuros de PPME, esto significa que (a) los límites, los cuales proporcionaban alguna forma de trato comparable entre los países, serán elevados en suficiente medida para permitir la entrada de dinero fresco para un PPME individual proveniente de fuentes oficiales; (b) en casos donde los países ya cuentan con nuevos préstamos a un nivel crítico proveniente de otras fuentes, las IFI tendrán que decidir: ¿usarán ellos el marco de sostenibilidad de la deuda para evitar el acceso de los países a recursos multilaterales –que al final serán necesitados con urgencia para salvaguardar los equilibrios presupuestarios nacionales– o garantizar el gasto social o una política monetaria que induzca al crecimiento? Sin duda se trata de una evolución bienvenida que las IFI han (a) establecido reglas transparentes para sus propios préstamos y han hecho todo lo posible por mejorar la calidad de sus préstamos en línea con esas reglas y (b) han aplicado dichas reglas con cierta flexibilidad. Lo que continúa siendo problemático es la capacidad de facto del Banco de poner las reglas respecto a la cartera de préstamos global –dado el posible conflicto de intereses entre su papel como entidad crediticia y la (supuesta) responsabilidad fiduciaria como el experto para la sostenibilidad de la deuda en general del país–.

3. Los efectos de la actual gestión de la deuda soberana: la necesidad de reforma

Como consecuencia de la crisis de la Eurozona y los esfuerzos fútiles para resolverla a tiempo, el FMI (2013) ha iniciado una revisión extraordinariamente crítica de su propio rol e historial como parte de la *troika*. Con franqueza sin precedentes el organismo ha considerado que la reestructuración de la deuda –especialmente pero no exclusiva respecto a la crisis de la Eurozona– proporcionó a menudo «demasiado poco (alivio de la deuda) demasiado tarde». Algunos –pero no todos– los defectos identificados por el autor y que se exponen a continuación, son compartidos por el análisis del Fondo, el cual, no obstante, se abstiene de hacer propuestas concretas de remedio.

3.1 El pago del precio de la resolución ineficiente de la crisis

Como hemos visto en el Capítulo 2.1., la práctica de abordar los problemas de deuda soberana e impago de deudas comenzó con el supuesto erróneo de que «los Estados no se van a la quiebra». Hasta finales de la década de 1980, este supuesto guió las decisiones de los responsables de diseñar las políticas para refinanciar y reprogramar el servicio de la deuda corriente, en lugar de proporcionar los recortes a la deuda, lo cual es un elemento normal de cualquier régimen de insolvencia personal o corporativa.

Cuando se volvió claro a finales de esa década que el refinanciamiento continuo solo contribuiría a la acumulación continua de deuda externa, finalmente impagable, los acreedores decidieron iniciar un proceso incremental de conceder alivio del servicio de la deuda de manera no sistemática –y a partir de 1994 préstamos limitados–, en lugar de agudos recortes en los pagos de los créditos concedidos por los acreedores. Ambos tipos de tratamiento funcionaron sobre la base de cuotas de alivio de la deuda predefinidas (y muy limitadas), en lugar de una evaluación individual de la necesidad de alivio de la deuda para restaurar su sostenibilidad. Este sistema de cuotas del Club de París inició con los «Términos de Toronto» de 1989, lo que permitió que los países más pobres obtuvieran una reducción de 33 por ciento en el servicio de la deuda con vencimiento en un horizonte de tiempo limitado. Esas cuotas resultaron ser insuficientes para restaurar la sostenibilidad de la deuda –en promedio cada 2.5 años– y fueron revisadas y elevadas. Esto tuvo como consecuencia que los países tuvieran que regresar al Club de París y tuvieron que renegociar acuerdos de alivio de la deuda, los cuales ocasionalmente no habían sido ni siquiera implementados de forma total a través de los necesarios acuerdos bilaterales con todos los miembros del Club. Senegal tiene el récord, con 13 rondas de negociaciones en el Club de París.

Desde el mismo comienzo de este proceso, observadores y expertos han estado pidiendo agudas reducciones únicas en lugar de alivio no sistemático (p. ej., Raffer 1990 y Raffer 1993), argumentando que la insolvencia ordenada de un Estado finalmente sería menos costosa y dolorosa para todos. Posteriormente, el Banco

de Inglaterra y el Banco de Canadá argumentaron en un comentario conjunto acerca de la propuesta emergente para un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana (SDRM) en 2001: «Un mejor enfoque reconocería que el impago es una característica natural del mecanismo de mercado, no algo a ser evitado a toda costa.» Como consecuencia, los autores Haldane y Kruger (2001) argumentaron enfáticamente en pro de las suspensiones de deuda de manera ordenada en lugar de incumplimientos de pago desordenados. Incluso desde el sector privado se plantearon pedidos de formar instituciones tales como un «foro de deuda soberana».²²

En la época de la reorganización de la economía mundial en 1944, no había sido creado ningún mecanismo ordenado para la renegociación de deudas, a pesar de las abundantes experiencias previas a la guerra de impagos soberanos y las enormes consecuencias políticas y sociales de las bancarrotas de facto de Estados en las décadas de 1920 y 1930. Esto no significa que la evolución incremental hacia un marco de trabajo –como se atestiguó desde la década de 1980– sea necesariamente una cosa mala. La historia de planes de alivio de la deuda desde el comienzo de la crisis de México en 1982 demuestra que, a pesar de la feroz opuesta retórica inicial, los acreedores pueden acordar abundante alivio de la deuda²³ –al menos para algunos países–. Sin embargo, la gente más pobre de los países endeudados ha pagado un precio muy alto por la historia de 20 años de demasiado poco alivio que se ha proporcionado demasiado tarde. Por lo tanto, el reto en la situación actual del posible resurgimiento de una mayor crisis de deuda soberana es si la comunidad podrá sacar las conclusiones correctas a partir de los defectos de los mecanismos existentes, y si estas pueden ser sacadas en un proceso rápido y eficiente. ¿O será retenido el alivio de la deuda de nuevo por años y años porque los acreedores individuales desean mantener su

22 Véase: Gitlin (2002); en esa época, Richard A. Gitlin era entonces socio en el bufete Bingham Dana en Boston.

23 Uno de los argumentos prominentes contra cualquier alivio de deuda soberana fue que el Estado cuya deuda fue reducida, se excluiría a sí mismo para siempre de los mercados de capitales internacionales. Aunque histórica y económicamente es un sinsentido puro, este argumento ganó un asombroso grado de apoyo entre los acreedores que deseaban contener la ola de reducciones de deuda inevitables prevista a finales de la década de 1980. Cuando los acreedores bilaterales ya estaban proporcionando alivio por varios años, una variante de este argumento fue usado para peleas con guardias, que justifican que el alivio de deuda multilateral tendría aún este efecto devastador en los prestatarios –mientras que el alivio bilateral por alguna razón desconocida no lo tendría–.

hegemonía sobre cualquier proceso de reestructuración de la deuda?

Los siguientes párrafos abordarán los defectos de los marcos existentes y a partir de ese análisis se elaborará los elementos de una reforma, la cual es el centro de este estudio.

3.2 La incoherencia entre diversos foros de negociación

Debido a la falta de un foro mundial acordado, las negociaciones de reestructuración de la deuda entre deudores soberanos y sus acreedores comenzaron de manera ad hoc y no sistemática a medida que surgía la necesidad de reestructuración. A partir de 1956, los acreedores bilaterales oficiales ofrecieron a sus deudores el Club de París como un lugar para discutir los problemas de deuda. Las negociaciones del Club de Londres se volvieron un instrumento prominente después de 1982, cuando los deudores comenzaron a dejar de pagar sus préstamos con bancos privados. En la década de 1980, los países deudores tendían a estar expuestos principalmente a un único grupo de acreedores (bilaterales). Así que ese grupo individual – en algunos países eran bancos privados, en otros eran gobiernos– buscaron reestructurar con el deudor sus pagos por los préstamos al menor costo posible, sin importar mucho la conducta de los acreedores de otros sectores, quienes de todas maneras tendían a tener una influencia marginal.

Sin embargo, a partir de mediados de la década de 1980, las cosas comenzaron a volverse menos claras: los países de mediano ingreso de Latinoamérica aún seguían fuertemente expuestos a los bancos privados; no obstante, los préstamos al sector oficial ya no eran insignificantes en países como Brasil y Argentina. Esto se debió, entre otros factores, al hecho de que los gobiernos de los países acreedores trataron de mantener el flujo de las exportaciones hacia el hemisferio Sur a través de financiamiento oficial, mientras los bancos privados habían manifestado renuencia después de los impagos de 1982. Los crecientes flujos oficiales de financiamiento, además, consistían principalmente en financiamiento en condiciones no favorables, y solo en un pequeño grado en asistencia oficial para el desarrollo (ODA). Los términos del financiamiento oficial en

condiciones no favorables en gran manera se comparan a los ofrecidos por los prestamistas comerciales.

Con algunas desviaciones regionales, surgieron los siguientes perfiles de acreedores típicos y persistieron hasta bien entrado el siglo XXI: los países de bajo ingreso—sin acceso real a mercados de capitales internacionales—por lo general estaban más endeudados con acreedores oficiales con una creciente participación multilateral (frente a bilateral); los países de mediano ingreso continuaron siendo atractivos para los prestamistas privados después que el Plan Brady había ayudado a poner fin a los impagos de principios de la década de 1980. Sin embargo, entre los prestamistas privados, el énfasis cambió de los préstamos de bancos sindicados a los bonos como instrumentos preferidos, y en parte de vuelta a los préstamos sindicados después de que algunos países bajo presión de los acreedores oficiales incluyeron los bonos en las reestructuraciones de deuda.

En este sistema, la coherencia de los acreedores comenzó a volverse un tema crítico en la gestión de la deuda soberana internacional. Demostró que el sistema de negociaciones sin sistematización mutuamente independientes implicaba un fuerte incentivo para los disidentes, es decir, cada grupo de acreedores podría ganar de esperar que otro restaurara la capacidad de pago del deudor al renunciar a una parte de sus propios préstamos concedidos. Lo que resultó fueron retrasos en la negociación de un problema obvio de deuda insostenible, acusaciones mutuas entre acreedores oficiales y privados, y —lo peor de todo— el surgimiento de la industria de acreedores disidentes y fondos buitres.²⁴

Los acreedores oficiales han tratado de asumir ese reto con la inserción de cláusulas de «comparabilidad del tratamiento» en sus acuerdos del Club de París, es decir, obligan al deudor a buscar una reestructuración

²⁴ Un fondo buitres es un fondo de inversión que compra deuda en crisis con un gran descuento en el mercado secundario. Después de que la capacidad para el pago del servicio de la deuda ha sido restaurada a través de alivio de deuda por otros acreedores, el buitres demanda el pago completo más intereses, intereses compuestos y posiblemente, multas. En algunos casos las ganancias buitres han superado el 200 por ciento del capital invertido. En otros, éstos no han podido embargar ningún activo del deudor. Sin embargo, los principales problemas consisten en que trastornan la posibilidad del deudor de volverse un participante normal de los mercados financieros internacionales. En mayo de 2010, se evitó que los fondos buitres buscaran recurso legal en los tribunales del Reino Unido por medio de un anteproyecto de ley de «miembros privados» aprobado inmediatamente antes de las elecciones de 2010 e inicialmente válido por un año. En mayo de 2011, la ley finalmente se hizo permanente.

con cualquier acreedor bilateral que no participa, que fuese al menos tan favorable como la acordada con el Club de París. Aunque el trato comparable era sin duda la prioridad, el instrumento de esas cláusulas no era el adecuado. Puso la responsabilidad de lograr dicho tratamiento (incluso bajo la amenaza de que se retuviera el alivio del Club de París), en los hombros del deudor. El deudor, sin embargo, tenía muy poca influencia para en realidad hacer que los acreedores cumplieren las cláusulas, los cuales por lo general eran países que no pertenecían al Club de París, bancos o tenedores de bonos —algunas veces entidades de cuya futura cooperación dependía el deudor económica o políticamente—. Esos acreedores a menudo se sentían indignados, con razón, de que un tercero interviniese en sus demandas de pago sin incluso permitirles ser oídos en el caso. Así que el cumplimiento tendió a ser bajo, y los problemas con disidentes fueron la consecuencia en lugar de una reducción ordenada e integral a un nivel de deuda que el Club —con base en el análisis del FMI y el Banco Mundial— considerarían sostenible.

Cuando el «modelo de trato comparable» fue también consagrado en la Iniciativa de los PPME posterior, las tasas de cumplimiento eran extremadamente bajas: menos de 50 por ciento entre los acreedores oficiales que no pertenecían al Club de París, y menos de 20 por ciento entre los acreedores comerciales (véase arriba).

Las consecuencias de la reforma son obvias.

- Una vez un país tiene que renegociar una deuda insostenible, las negociaciones deberían llevarse a cabo en un único foro coherente, donde todo el que tenga un reclamo de pago sobre el deudor deba participar, o al menos tener el derecho a ser oído.
- En principio todos los acreedores necesitan ser tratados de igual manera. No puede haber estatus preferente o incluso de exención para los acreedores excepto por mutuo acuerdo. Dicho consentimiento podría basarse, por ejemplo, en la voluntad de algunos acreedores de apoyar un proceso de recuperación con dinero fresco, en una fecha de corte acordada, o un umbral de minimis, mínimo.²⁵

²⁵ El término «de minimis» describe un nivel mínimo de demandas de

- La comparabilidad de tratamiento solo puede ser lograda si las decisiones las toma un organismo neutral de toma de decisiones, o por un acreedor que ha recibido el mandato de negociar en nombre de todos los demás acreedores.
- Al igual que la Ley de Insolvencias es vinculante en el derecho nacional, los acreedores deberían poder basarse en el cumplimiento de –y, si es necesario, la ejecución de– la solución negociada. Aunque potencialmente puede llevarse a cabo el arbitraje de la deuda «al amparo de la ley», como lo hacen los procedimientos existentes, idealmente este debería ser apoyado por un tratado internacional que ayude a exigir el cumplimiento en los tribunales nacionales, cuando sea necesario.

Más allá de estas características generales, existe un reto especial para el proceso coherente a través del hecho de que algunas demandas de pago sobre el soberano deudor son de naturaleza interna y por lo tanto caen dentro de las leyes nacionales, mientras que las externas normalmente no lo hacen. En principio, de nuevo, el trato comparable entre acreedores internos y externos debería ser la prioridad. Sin embargo, considerando las oportunidades del soberano de intervenir con o incluso manipular las demandas de pago de carácter interno, sería necesaria cierta flexibilidad respecto a la definición de comparabilidad. Uno necesita tomar en cuenta que los acreedores internos pueden representar toda la gama desde los fondos de pensión internos –obligados a comprar deuda estatal por ley– hasta funcionarios estatales fraudulentos y francos criminales que saquean las arcas del Estado y transfieren sus fortunas al extranjero.

3.3 Los conflictos de intereses del lado de los acreedores

Cualquier reestructuración de la deuda necesita basarse en un supuesto respecto a la futura capacidad de pago del deudor –para evitar un nuevo excesivo

cancelación de préstamos sobre un deudor. Solo demandas que exceden este umbral están incluidos en el acuerdo de reprogramación negociado, mientras que no se realiza el servicio completo de estas demandas debajo del umbral. El objetivo de definir un umbral de minimis es evitar la necesidad de negociar y buscar acuerdo sobre los pagos que, en efecto, no tienen influencia mensurable sobre la restauración de la sostenibilidad de la deuda. Tradicionalmente el Club de París opera con umbrales de minimis de 500 000 o 1 millón de dólares estadounidenses.

endeudamiento posterior al alivio–. Los acreedores desarrollaron sus foros y procedimientos de negociación descritos anteriormente. A medida que los procesos se estandarizaron más y más, y a medida que más países tuvieron que negociar, fue obvio que también se necesitaban más procedimientos estandarizados respecto a esas evaluaciones –sobre todo por el interés del trato justo e igual–. El resultado fue la asignación regular del papel de experto independiente al Banco Mundial y FMI durante dichas negociaciones. Esto fue regulado en los procedimientos estándares del Club de París. Allí, ambas instituciones proveen sus evaluaciones en las etapas iniciales del proceso, y mientras otras como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) también pueden aportar sus análisis y sugerencias para un tratamiento de deuda como observadores, las deliberaciones del Club normalmente inician con las opiniones brindadas por las dos Instituciones de Bretton Woods.

Cuando se completó el alivio de la deuda del Club de París por parte de las Iniciativas PPME y IADM, esta fuerte posición de las dos instituciones fue impulsada aún más: ellas controlaron todo el proceso y sus juntas directivas incluso decidieron el alivio PPME/IADM exclusivamente con base en las evaluaciones de su propio personal.

Este sistema es crítico desde dos perspectivas:

- Primero, siempre es problemático si las instituciones tienen el monopolio del conocimiento y finalmente en la toma de decisiones. Mientras que en las leyes financieras nacionales, los jueces tienen libertad de seleccionar entre una variedad de expertos independientes cuando los necesitan para un caso dado. Este monopolio de las instituciones de Bretton Woods en casos de reestructuración de deuda soberana nunca ha sido cuestionado.
- Segundo, no solo estamos tratando con un monopolio sino con uno operado por un cartel de dos instituciones, las cuales son también acreedores. Especialmente en el caso de los países más pobres, miembros del Grupo del Banco Mundial y el FMI a menudo son los acreedores más importantes. Ya que sus evaluaciones tienen una influencia directa sobre la capacidad de recuperar sus propios pagos por el financiamiento concedido, existe un conflicto de intereses clásico. En las negociaciones del Club

de París aparte de los PPME, lo cual no implica una reducción de las cancelaciones de préstamos provenientes de las IFI, ellos tienen un incentivo para ejecutar tanto alivio como sea posible sobre los miembros del Club e incluso más sobre los que no son miembros del Club, los cuales no tienen un puesto en la mesa, para defender sus propios pagos. Aunque este sistema puede incluso en algunos casos funcionar en ventaja de los países deudores, de ninguna manera se trata de un instrumento para lograr compartir la carga de manera justa y una solución sostenible con el más alto grado posible de aceptación entre los acreedores.

Las investigaciones realizadas por algunas ONG, académicos independientes y algunas veces las mismas instituciones de Bretton Woods, han producido evidencia anecdótica de que este conflicto de intereses ha dado como resultado análisis sesgados, insuficiente alivio de la deuda y la distribución injusta de la carga entre los acreedores para un nivel dado de alivio de la deuda (véase el Recuadro N.º 1 a continuación).

¿Cuáles son las consecuencias de una reforma?

- Es necesario que las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda sean efectuadas por una entidad independiente, sobre la cual ni el deudor ni los acreedores ejerzan ninguna influencia. Este principio muy fundamental del Estado de derecho, debe ser aplicado a las negociaciones de deuda soberana además de a cualquier otro conflicto entre deudores y acreedores.
- En el largo plazo, es necesario desenredar totalmente los mandatos del Banco Mundial y el FMI: una institución puede ser un acreedor o un «experto independiente».

3.4 Los acreedores como jueces de insolvencia

El capítulo anterior ha demostrado los problemas que surgen de que los acreedores actúen de facto como jueces de insolvencia. El doble papel de juez y parte está en el centro de lo inadecuado del actual sistema de gestión de la deuda. Como hemos visto, el conflicto de intereses va incluso más allá del indebido desequilibrio

de poder entre acreedor y deudor. También afecta las relaciones entre los acreedores, ya que en realidad no son los acreedores quienes finalmente deciden su propia causa (y la de sus compañeros acreedores), sino que es un pequeño grupo de acreedores quienes pueden definir las negociaciones de acuerdo con sus intereses.

Este desequilibrio no solo tiene dimensiones económicas y legales. Tiene fuertes implicaciones políticas, lo cual tiende a ser un duro contraste para la lógica económica que debería guiar las negociaciones de deuda, e incluso está más en contraste con las dimensiones de derechos humanos, las cuales son un elemento clave en las regulaciones individuales de insolvencia en la mayoría de países. Este desequilibrio tiene incluso una fuerte dimensión psicológica, ya que presenta el alivio de la deuda como algo diferente de lo que es: una desagradable pero inevitable consecuencia de cualquier sistema de préstamo. La reestructuración de la deuda se hace lucir como un acto de gracia de parte de un acreedor benevolente quien finalmente decide «perdonar» una deuda al prestatario.

Finalmente, la supuesta «concesión» de alivio de la deuda es un problema conductual que sirve ya sea para cooptar o, cuando sea necesario, intimidar a quienes deberían actuar en pie de igualdad con los acreedores en la solución de un problema mutuo: las delegaciones y los representantes de los países deudores.²⁶ Sus posicionamientos en un lugar estructuralmente inferior –incluso más allá de la debilidad «natural» de un país pobre cuando enfrenta a un cartel de países ricos– en foros como el Club de París tiene dos consecuencias muy prácticas:

- Una es la aceptación de un derecho «natural» de acreedor(es) a interferir en los temas de política interna del deudor. Si el alivio de la deuda es un acto de gracia, el acreedor benevolente tiene un derecho moral y también fáctico de demandar a cambio buena conducta. Esta buena conducta demandada y obtenida por los acreedores como el FMI ha llevado en el pasado a la aceptación de parte del deudor de condiciones que no tenían nada que ver con las deudas individuales en cuestión ni incluso con el interés común de mejorar su situación

²⁶ El funcionamiento de esto, por ejemplo, cuando las delegaciones deudoras son recibidas en el prestigioso Tesoro Francés en Bercy está descrito en Kaiser (2000).

Recuadro N.º 1: El papel problemático de las instituciones de Bretton Woods en la gestión de la deuda soberana –algunos estudios de casos–:

Ejemplo 1: a los miembros del Club de París fuesen canceladas.

Nicaragua en el Club de París en 1995: interacción entre expertos y personas que toman decisiones ¿o quién le toma el pelo a quién?

En 1995 la muy endeudada Nicaragua era sujeta de negociaciones en el Club de París y se acordó una reducción de deuda de 67 por ciento –una cuota de cancelación fuertemente criticada por quienes abogan por resolverla y otros–. El segundo acreedor más importante de Nicaragua era Alemania, debido al apoyo por medio de préstamos al gobierno Sandinista en la década de 1980 otorgados por el gobierno de Alemania Oriental.

En respuesta a una pregunta formulada por un parlamentario en el Parlamento alemán respecto a por qué el acuerdo inicial era tan adecuado, el entonces Secretario de Estado alemán en el Ministerio de Hacienda afirmó que: »El respectivo análisis de la balanza de pagos fue realizado por el representante del FMI en conexión con la tercera ronda de negociaciones para la reprogramación de la deuda del Club de París con Nicaragua, (...) ello demuestra que, en el largo plazo, una cuota de cancelación de 67 por ciento, (...) sería suficiente«. Cuando el mismo parlamentario investigó directamente en el FMI, el Director Ejecutivo alemán del Fondo en su respuesta escrita negó categóricamente cualquier responsabilidad del Fondo en esto: »por principio nunca se asume ningún requerimiento particular de cancelación, sino que en cambio, después de la discusión con los acreedores, una ›oferta de cancelación‹ de lo que de forma realista podría esperarse de los acreedores se incluiría en los cálculos. Nosotros mismos, por orden del Ministerio de Hacienda, hemos pedido al personal del FMI repetidas veces que se adhieran a este procedimiento, de manera que las conversaciones del Club de París no sean perjudicadas por ›supuestos‹ posteriores« (Kaiser 2000).

Posteriormente, en 2000, los acreedores finalmente reconocieron de manera oficial que Nicaragua necesitaba que todas sus deudas bilaterales debidas

Ejemplo 2:

Argentina 2001-2005: ¿Es el Fondo un corredor honesto o defiende sus propias solicitudes de pago de deuda?

El papel del FMI como financista y asesor durante la larga reestructuración de la deuda argentina (2001-2005) ha sido objeto de discusión en diversos análisis. Un estudio publicado por el Banco Central Español en 2008 resume los aspectos relevantes de la siguiente manera:

»Una de las razones por las que la política LIA1 ha sido objeto de minucioso escrutinio en los últimos años es el extenso descontento con el papel que jugó el Fondo durante la reestructuración de la deuda argentina (2001-2005). De hecho, este episodio puso al descubierto varios defectos y ambigüedades de la política LIA, entre los cuales destacan en particular los siguientes: (i) la exposición financiera del Fondo al país que inicia una reestructuración tiende a generar un conflicto de intereses para la institución y por lo tanto reduce su credibilidad como un actor imparcial/independiente en el proceso de resolución de la crisis; (...); (iii) hay quienes han argumentado que, para no interferir con las negociaciones entre el soberano deudor y sus acreedores privados, el FMI debería abstenerse de proveer el ›presupuesto‹ de la reestructuración a través del marco macroeconómico de su programa. Otros, en cambio, argumentan que esta es una característica clave del bien público que provee el FMI durante un proceso de reestructuración; (iv) íntimamente ligado a lo anterior está la ambigüedad que surge del papel del Fondo como proveedor de información y la cuestión de si la institución debería sistemáticamente proveer a las partes involucradas en la reestructuración, el análisis de la sostenibilidad de la deuda« (Díaz-Cassou et al. 2008: 9).

Recuadro N.º 1: Continuación

El documento concluye que:

»Esto tiende a minar el argumento de deudor en posesión como una justificación para la política de concesión de préstamos a países con atrasos.¹ Además, ello puede crear un conflicto de intereses para el FMI, el cual puede llegar a ser percibido como principalmente preocupado en proteger sus recursos y en mantener su estatus de acreedor preferente. A su vez, esto tiende a minar la legitimidad del Fondo como actor independiente encargado de proveer un bien público dirigido a mejorar el resultado de la reestructuración y limitar su impacto en la prosperidad internacional. Este conflicto de intereses tiende a acentuarse en el caso de programas grandes heredados, donde el Fondo puede temer las consecuencias de una extensión del impago de obligaciones multilaterales. Este fue el caso de Argentina, lo que contribuye a explicar por qué la participación del Fondo en esa reestructuración resultó ser tan controversial« (ibíd.: 28).

Ejemplo 3:

Proyecciones del punto de decisión para los PPME: un caso de ilusiones

A lo largo de la historia de la Iniciativa para los PPME, las IFI parecen haber sobreestimado con regularidad los ingresos futuros por exportaciones de los países PPME, lo que dio como resultado proyecciones excesivamente optimistas del nivel de deuda sostenible, es decir, una tendencia hacia la subestimación de la necesidad de alivio de la deuda. Este sesgo fue particularmente visible sobre todo durante la primera ola de países que traspasó sus puntos de decisión para los PPME. Como consecuencia, el alivio para los PPME tuvo que ser complementado por la posibilidad de recargarlo en el punto de culminación en el caso de shock externos, ya en 2002. En 2005 las mismas IFI hicieron que sus

¹ Concesión de préstamos a países con atrasos, es decir, el suministro de nuevos recursos vía préstamos a pesar del hecho de que el deudor esté en mora con compromisos existentes con otros acreedores (oficiales)

propias evaluaciones de sostenibilidad fueran en gran medida irrelevantes al cancelar cualquier deuda en sus libros a través de la IADM. Cuando las ONG compararon las proyecciones de punto de decisión antes de la cumbre de Gleneagles en 2005 con los datos reales para los ejercicios 2004/5, en cinco PPME encontraron una subestimación sistemática de indicadores de deuda, en su mayoría debido a la sobreestimación de ingresos en concepto de exportación (erlassjahr.de y EURODAD 2006).

Ejemplo 4:

¿Qué es un shock externo? Recarga negada a Burundi

Los PPME tienen derecho a recargar sus alivios de deuda calculados cuando los indicadores de deuda ponen en peligro umbrales críticos como resultado de shock internos o externos (p. ej., una caída inesperada de los precios de las exportaciones de productos básicos (commodities) de un país). En el caso de Burundi (el cual pasó el punto de culminación apenas en 2009), los indicadores de deuda en el punto de culminación resultaron ser más altos de lo anticipado, causado por un error del Banco Mundial en el cálculo de sus propios desembolsos de préstamos para Burundi. Posteriormente las IFI se rehusaron a hacer la recarga argumentando que (1) un error de cálculo de parte del Banco no podía ser considerado un shock externo; (2) el alivio de la deuda que Burundi perdió era mínimo: 11.6 millones de dólares estadounidenses.

Ambos argumentos fueron, de hecho, muy sorprendentes. Si un error de cálculo por una entidad sobre la cual Burundi no tenía ninguna influencia apreciable no era un shock externo (es decir, un evento negativo fuera de la influencia del gobierno), ¿cuál habría sido uno? Y 11.6 millones de dólares estadounidenses eran sin duda ›miseria« para el Banco Mundial. Pero para Burundi eran casi la mitad del presupuesto anual para educación (FMI e IDA 2009).

fiscal para permitir el servicio de más deuda en el futuro. Se relaciona con cosas como abrir mercados a los exportadores e inversionistas de los países acreedores o incluso hacer concesiones políticas a cambio de alivio de la deuda.²⁷

- El segundo es la interferencia de intereses políticos en la solución de problemas de deuda. Cuando el marco PPME original (PPME-I) fue diseñado en 1995, el gobierno francés encontró que el plan favorecía indebidamente a países africanos angloparlantes donde prevalecía la influencia británica y estadounidense. Así que instaron la inclusión de un criterio adicional –el indicador de deuda medido en relación con el ingreso fiscal– en el plan. A raíz de ello, Costa de Marfil calificó como uno de los mayores beneficiarios para la iniciativa para los PPME. De igual forma, después de la Guerra del Golfo de 2003, fue exclusivamente la presión política de la administración Bush –a través del enviado especial James Baker– lo que garantizó a Iraq 80 por ciento de alivio de la deuda. Esto enfrentó una fuerte oposición de una coalición de los particularmente no dispuestos, liderados por Alemania y Rusia, quienes eran ambos grandes acreedores del Irak de Saddam. Ningún análisis de sostenibilidad de deuda habría demostrado nunca por qué exactamente el 80 por ciento de alivio –en lugar de, por ejemplo, 50 por ciento o la cancelación total– era necesario para restaurar la sostenibilidad externa y fiscal de Irak.

¿Cuáles son las consecuencias para la gestión de la deuda soberana?

Se requiere que las negociaciones de deuda soberana sean llevadas a cabo bajo el liderazgo de una entidad imparcial, con autoridad para la toma de decisiones y que sea económica y políticamente independiente tanto del deudor soberano como también de sus acreedores.

4. Principales propuestas de procedimientos de insolvencia internacional²⁸

²⁷ Un caso espectacular en particular fue el 50 por ciento de cancelación de la deuda de Egipto en 1991, lo cual estaba mucho más allá de cualquier cosa que los miembros del Club de París estuviesen preparados para dar a ningún otro país en la situación de Egipto, y posiblemente una compensación por la buena conducta del país durante la Guerra de Kuwait.

²⁸ En un ejercicio de balance, el FMI (2013) identifica una gama mayor

4.1 Principios para resolver disputas de deuda soberana

La Carta de la ONU pide que todos los países resuelvan disputas pronto y de manera pacífica. Por fortuna, la era de la diplomacia de las cañoneras en relación con las deudas soberanas ya pasó, así que en realidad las resoluciones pacíficas han sido la prioridad.²⁹ Sin embargo, claramente hay espacio para mejoras respecto a la prontitud y oportunidad para las resoluciones de las disputas de deuda soberana. En los capítulos anteriores, hemos planteado algunos principios esenciales a partir de las fallas en los sistemas existentes. En este capítulo, exploraremos formas de cómo éstos pueden ser implementados en la práctica.

Esos principios son:

- Un organismo decisorio independiente;
- Evaluación independiente de la situación fiscal y económica de los deudores;
- La necesidad de un tratamiento integral, es decir, todos los compromisos financieros de deuda de un soberano necesitan ser tratados en un único proceso.

Se presentarán y discutirán otras características comunes de un proceso de insolvencia soberana durante la presentación de los objetivos prácticos, aunque son enfatizados hasta diversos grados en las diferentes propuestas.³⁰

- Un alto de litigios para evitar el agotamiento de los activos antes de que inicie un proceso ordenado;
- El derecho de todas las partes afectadas, inclusive la sociedad civil del país deudor, a ser oídos;

de propuestas, incluidas las que no son de naturaleza estatutaria, sino contractual. Estas últimas no son tenidas en consideración, porque el autor es de la opinión que las cláusulas contractuales, aunque útiles en algunos temas importantes –los cuales ellos abordan directamente– no sustituyen un marco vinculante que cubriría toda la deuda externa del soberano (véase el párrafo sobre la relevancia de los CAC, anterior). Adicionalmente, el documento del Fondo analiza el enfoque de «Principios» voluntarios desarrollados por el Instituto de Finanzas Internacionales (IIF). Esos principios, aunque presentan muchas directrices con sentido común, no son más relevantes que otros marcos voluntarios, tales como los redactados por la UNCTAD o EURODAD: su aplicación vinculante sobre la gestión de la deuda soberana continúa siendo una perspectiva remota.

²⁹ Aunque algunos autores han considerado las políticas de ajuste estructural impuestas por el FMI y el Banco Mundial a los soberanos endeudados como una forma de política de cañoneras moderna y mucho más eficiente.

³⁰ Véase una lista más amplia de elementos en EURODAD (2009).

- El derecho del deudor de presentar una propuesta;³¹
- La ejecución legal de un laudo –incluso si se llega a éste a través de un mecanismo alternativo de resolución de disputas (ADR) y no a través de un proceso legal normal–.

Los siguientes Capítulos abordan las principales opciones para un marco sobre la insolvencia internacional, el cual ha sido discutido a nivel internacional en las últimas dos décadas, antes de evaluarlas con base en seis criterios que reflejan los principios anteriores para resolver disputas de deuda soberana. Para nuestro análisis comparativo, hemos identificado tres propuestas principales de política. Al final del Capítulo 4.4, se presentan convenientemente las principales características de las siguientes tres propuestas para comparar antes los pros y los contras de las dos propuestas, las cuales se están analizando en la actualidad, en una tabla en el Capítulo 4.5.

1. La propuesta para un proceso ad hoc de arbitraje de la deuda se remonta al economista austríaco Kunibert Raffer, quien lo publicó por primera vez en 1989 y 1990 (Raffer 1990). Habiendo desarrollado aún más algunas de sus características, este concepto fue posteriormente adoptado por ONGs que promueven el alivio de la deuda («Campaña Jubileo 2000») y actualmente se conoce como proceso de arbitraje justo y transparente (PAJT). Una contraparte del sector privado a la propuesta de Raffer orientada al desarrollo es la de Richard Gitlin y Brett House, quienes esbozan un «Foro de Deuda Soberana no estatutario, no institucional, no codificado» como un lugar para negociaciones entre deudores y acreedores (Gitlin y House 2012), el cual adoptaría algunos pero no todos los principios mencionados anteriormente y podría ser desarrollado aún más de manera incremental.

2. La propuesta del FMI para un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana SDRM estatutario, el cual fue propuesto por este organismo multilateral por primera vez en 2001, pero fue posteriormente rechazado por la Junta de Directores del FMI en 2003.

3. Las propuestas más recientes para el establecimiento de una Corte Internacional de Insolvencia, es decir, la

³¹ Este derecho –y obligación– esencial del deudor en virtud de cualquier marco de insolvencia soberana potencial, es una de las lecciones a ser aprendidas de la bancarrota corporativa. Véase: Bolton (2003: 16). Otro aspecto que también analiza Bolton es la fuerte posición del destinatario en virtud de la Ley de Insolvencia Francesa y Japonesa.

propuesta de una Junta Internacional de Arbitraje para Deuda Soberana, desarrollada por los economistas latinoamericanos Oscar Ugarteche y Albert Acosta (Acosta y Ugarteche 2003), la propuesta para establecer una Cámara de Arbitraje de Deuda Soberana en la Corte Permanente de Arbitraje en La Haya, Países Bajos, promovida por la Red Africana sobre Deuda y Desarrollo AFRODAD (Lungu 2004), además de la propuesta para establecer una Corte de Deuda Soberana bajo los auspicios de las Naciones Unidas por los intelectuales alemanes Christoph Paulus y Stephen Kargman (Kargman y Paulus 2008, Paulus 2012).

4.2 Proceso de arbitraje ad hoc

Como hemos visto, la gestión de la deuda soberana en gran medida funciona sin ningún fundamento del derecho internacional. Se basa más en los intereses políticos de las partes involucradas. Los foros, mecanismos y procedimientos existentes como el Club de París se caracterizan por un alto grado de flexibilidad y un bajo grado de respuesta a cualquier norma legal.

Por consiguiente, los procedimientos alternativos que sirven para implementar los principios mencionados anteriormente, también deberían comenzar del (bajo) nivel de vinculación legal. Esto nos trae a las técnicas que son comúnmente llamadas ADR. Los ADR cubren una amplia gama de técnicas extralegales para la solución de conflictos, desde las formas más informales de búsqueda de asesoría independiente hasta los procesos cuasi legales, el poder de vinculación de cada uno se basa en las convenciones internacionales.³² Todos ellos tienen sus fortalezas y debilidades y la selección de una técnica por las partes, normalmente se basa en un balance de dichas fortalezas y debilidades en cada caso individual. Lo que esas técnicas –desde la búsqueda neutral de datos³³ hasta el arbitraje a escala completa– tienen en común es:

- Los procesos equilibran los intereses de las partes, no las fortalezas de sus argumentos legales;
- Los costos son bajos en comparación con los procedimientos legales formales;

³² Véase una perspectiva general en Orrego Vicuña (2001).

³³ Respecto a la fortaleza de un proceso que solo pide la búsqueda independiente de datos y la opinión de expertos, véase el Recuadro N.º 2 sobre la reducción de deuda de Indonesia en 1969 en la p.55.

- Las partes permanecen autónomas, no se someten a ningún organismo decisorio;
- La confidencialidad del proceso, un acuerdo al amparo de la ley salva las apariencias para todos: no hay ganadores o perdedores, pero por lo general hay un compromiso de las partes.

Eichengreen y Portes trataron de aplicar las fortalezas de ADR a deuda soberana ya en 1995, cuando pidieron el establecimiento de un «servicio de mediación para conciliación y arbitraje voluntario» (Eichengreen y Portes 1995). Desafortunadamente, el esfuerzo fue en vano.

La búsqueda de un compromiso en lugar de una orden judicial, lo cual implica el pago completo o la invalidez completa de la demanda de pago de la deuda, parece adaptarse bien a las disputas sobre deuda soberana. Sin embargo, hay también una diferencia importante entre la mayoría de conflictos que son resueltos por medio de ADR y aquellos relacionados a la deuda soberana: mientras el primero por lo general soluciona disputas de uno contra uno, las negociaciones de deuda soberana se caracterizan por un deudor que enfrenta a un mayor número de acreedores, a menudo con ciertos intereses en conflicto entre ellos.

Para abordar este sistema particular, Raffer (1990) lanzó la propuesta para emular un plan de insolvencia existente, adaptándolo a la situación particular de deudores soberanos. Ha sido extensamente discutido en la comunidad académica y entre los responsables de diseñar las políticas, si los procedimientos para la insolvencia corporativa como el Capítulo 11 del Código de Insolvencia de EE.UU., podría también ser aplicado a soberanos excesivamente endeudados. Sin embargo, la conclusión generalizada fue que esto no era posible, porque los soberanos no pueden y no deben ser puestos bajo administración judicial. La propuesta de Raffer³⁴ por lo tanto sugiere la emulación del Capítulo 9 del Código de Insolvencia de EE.UU., el cual regula la insolvencia de las «municipalidades», es decir, entidades que tienen poderes gubernamentales en virtud de la Constitución de los EE.UU. Actualmente la ciudad de Detroit representa el caso más prominente y grande de insolvencia tramitada en virtud del Capítulo 9. Los párrafos 903 y 904 otorgan

³⁴ Además de los textos mencionados en el anexo, véase comentarios más recientes del mismo autor en: <http://homepage.univie.ac.at/Kunibert.Raffer/> (consultado por última vez el 20.8.2013).

protección a la soberanía del deudor, es decir, restringen los poderes de los acreedores para interferir con la toma de decisión económica del deudor³⁵ o acceder a activos, los cuales son esenciales para el funcionamiento de la municipalidad endeudada en el interés de la sociedad en general.³⁶

Raffer afirma que el Capítulo 9 fundamentalmente contiene todos los elementos y regulaciones necesarios para la insolvencia soberana, si se sustituye al juez de bancarota, que no existe al nivel internacional, por un panel arbitral ad hoc. El resultado del Capítulo 9 + Arbitraje sería informal, muy parecido a ADR, en que seguiría completamente en las manos de las partes. Tendría, sin embargo, reglas claras, predefinidas y obedecería principios que servirían en particular para proteger la soberanía del deudor. Una de las características adicionales del Capítulo 9, que lo harían innovador para la resolución de la deuda soberana, son los amplios «derechos a ser oídos», que se proveen para todos los que serían afectados por el resultado. Esto abriría las puertas a un proceso mucho más participativo a través de la necesidad de escuchar a aquellos sectores de la sociedad civil que sufrirían (o gozarían) las consecuencias de una tasa de pago de deuda mayor o menor.

Además, un proceso del Capítulo 9, como cualquier procedimiento de insolvencia, necesariamente funciona a través de la inclusión de todos los acreedores en lugar de solo un grupo conformado por los acreedores más importantes o más privilegiados. Sobre la base de la Convención de Nueva York sobre el Reconocimiento de Laudos Arbitrales Extranjeros de 1958,³⁷ dicho sistema

³⁵ El párrafo §903 no descarta explícitamente que el deudor pueda ser obligado a elevar los impuestos para cumplir con el pago de las obligaciones. Lo que luce como un privilegio indebido para el deudor tiene el objetivo de evitar presiones que llevarían a los contribuyentes a abandonar la municipalidad endeudada y por lo tanto desencadenar un ciclo vicioso en el cual todos estarían peor. Véase una descripción en Kupetz (1995).

³⁶ Este es un paralelo muy severo para soberanos endeudados en el Sur, porque la existencia de Estados fallidos con todas las consecuencias sociales, políticas y económicas son caras para la comunidad mundial, igual que si la ciudad de Nueva York se volviese un pantano ingobernable sin ningún servicio de mantenimiento del orden, educación y sanidad y los Estados Unidos tuviese que rectificar la situación. Así que el Capítulo 9 no es un acto benevolente de «gracia» para el deudor, sino una regulación sana para defender los intereses de largo plazo de quienes son los acreedores.

³⁷ Véase http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/arbitration/NYConvention.html (consultado por última vez el 13.9.2010). A la fecha 144 países han suscrito la convención; algunos, sin embargo, con reservas.

contribuiría en gran medida a asegurar el cumplimiento con los resultados del proceso de arbitraje –uno de los principales problemas del plan para los PPME, como hemos visto anteriormente–.

La emulación del proceso del Capítulo 9³⁸ no requeriría la creación de ninguna institución internacional nueva, con todos los procesos prolongados que esto normalmente implica. En principio, ni siquiera sería necesaria infraestructura técnica, ya que el proceso seguiría en las manos de las partes involucradas. Sin embargo, podría ser útil establecer una pequeña secretaría técnica, convenientemente localizada en uno de los organismos competentes existentes de la ONU. Su papel sería servir como punto focal para registrar la necesidad de un proceso de arbitraje individual y servir como un archivo de procesos y laudos concluidos. Por lo tanto, sería estrictamente técnica sin ninguna interferencia en el resultado de cualquier proceso de arbitraje individual.

4.3 El mecanismo de reestructuración de la deuda soberana y su impacto en el debate mundial

En noviembre de 2001, el FMI sorprendió a la comunidad internacional con una propuesta propia para un marco internacional de insolvencia, llamado el mecanismo de reestructuración de la deuda soberana (SDRM). De hecho, la publicación de la propuesta, la cual ya había sido trabajada por un pequeño equipo en el Departamento Jurídico del Fondo, fue desencadenada por una decisión de parte del entonces Secretario del Departamento del Tesoro de los EE.UU., Paul O'Neill. El Departamento del Tesoro, bajo el shock de 9/11, buscaba formas de proveer más estabilidad mundial para las épocas en que las soluciones de la deuda soberana fuera del alcance de los países más pobres (PPME) tendían a ser desordenadas y prolongadas y tenían un gran potencial de revolver sentimientos antioccidentales y antiestadounidenses en algunos de los principales países del Hemisferio Sur.

El trabajo fue asumido por la entonces primera Subdirectora Ejecutiva Anne Krueger, quien durante dos

años fue la persona al frente de una innovadora, aunque controversial, propuesta.

En el centro del mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, estaba la creación de un Foro de Solución de Controversias sobre la Deuda Soberana (SDDRF). Este Foro era el responsable final de la toma de decisiones en relación con cualquier liquidación de deuda, en virtud del mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, mientras, no obstante, que cualquier «clase» de acreedores (generalmente los tenedores de un bono en particular y al final también los acreedores oficiales como un grupo) tendrían que autorizar la propuesta del SDDRF. El Foro mismo sería establecido a partir de un conjunto de árbitros, identificados por la Junta del FMI (en una versión posterior por el Director Ejecutivo y por un panel de selección identificado por él).³⁹

En las reuniones de primavera del FMI/Banco Mundial en abril de 2003, el mecanismo de reestructuración de la deuda soberana fue archivado debido a falta de apoyo de los Estados Unidos y algunos principales países de mercados emergentes. Sin embargo, continúa siendo más que un recuerdo en la memoria institucional de quienes trabajan con deuda soberana; así, la propuesta más general para un marco internacional de insolvencia algunas veces se identifica como un «SDRM» –sin que necesariamente signifique la propuesta específica del FMI–.

Tres características fueron esenciales para el mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, su percepción y finalmente su fallecimiento:

- La innegable fortaleza del mecanismo de reestructuración de la deuda soberana fue la convincente posibilidad de asegurar el cumplimiento: como su funcionamiento se basaría en una enmienda del Convenio Constitutivo del FMI, prácticamente todos los países estarían vinculados a sus reglas sin ninguna legislación adicional.

³⁸ Estamos hablando acerca de la emulación de principios, no necesariamente una aplicación literal, contra lo cual Bulow entre otros han advertido (Bulow 2002). Esto, sin embargo, no es controversial entre los que proponen un procedimiento de Capítulo 9, también.

³⁹ Para la última versión, véase: Informe del Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional y el Comité Financiero sobre un mecanismo de estatutario de reestructuración de la deuda soberana (8.4.2003); <http://www.imf.org/external/np/omd/2003/040803.htm> (consultado por última vez el 13.9.2010).

- Esto, sin embargo, también creaba una de sus fallas esenciales: un abrumadoramente fuerte papel del FMI. Un panel decisorio nominado por el FMI (Junta o Director) sin duda no llenaría los requisitos para la toma de decisión independiente, ya que el FMI continuaría siendo un acreedor para muchos soberanos, dominado por sus miembros más ricos.
- Adicionalmente, los propios reclamos de pago de deuda del Fondo y de los de otros organismos multilaterales, serían excluidos de una reestructuración, extendiendo así el estatus de acreedor preferencial (en este caso exento) de las IFI a algunos países deudores de mediano ingreso en un momento en que en los PPME, ellos ya se habían vuelto parte integrante de extensas condonaciones de deuda.

En términos de proceso, la propuesta estaba en línea con los eventos políticos internos de los Estados Unidos. Podría surgir cuando la administración Bush sintiese una fuerte necesidad de mayor estabilidad financiera mundial, ya que temía una desestabilización sustancial de la crisis inminente en Argentina y otros cuantos mercados emergentes. Adicionalmente, entró en conflicto con el prominente caso de Argentina: dado que una reforma de reglas mundiales es muy difícil de implementar cuando todos saben a cuál caso va a ser aplicada, el personal del Fondo confirmó que el mecanismo de reestructuración de la deuda soberana estaba dirigido a las Argentinas de este mundo (frente a países tipo PPME), pero no para la Argentina misma. Los autores del mecanismo de reestructuración de la deuda soberana no siempre lograron transmitir con credibilidad este complejo mensaje. Y finalmente, la postura de EE.UU. nunca fue clara: mientras Paul O'Neill aún abogaba públicamente por el mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, su Subsecretario del Tesoro, John Taylor, buscaba alternativas ya en febrero de 2002. Con fuerte respaldo del siempre escéptico sector privado, Taylor había favorecido desde el principio, la creación de «cláusulas de acción colectiva» (CAC) obligatorias en contratos de deuda como una alternativa al FMI. Y finalmente tuvo éxito: hoy la mayoría de deuda de mercados emergentes incluyen las CAC, las cuales permiten a tenedores de una súper mayoría de un bono en particular (p. ej., el 70 por ciento), exigir una reestructuración sobre tenedores de bonos que no dan su consentimiento.

Inmediatamente después del fallecimiento del mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, personal del Departamento Jurídico afirmó que el concepto seguiría en los archivos del FMI y sería sacado de nuevo una vez apareciera la próxima crisis. Desde 2003, sin embargo, el personal se moderó considerablemente y recientemente incluso declaró que el FMI había aprendido su lección y no se quemaría los dedos de nuevo. De hecho, desde el surgimiento de la crisis financiera, el papel del FMI ha sido movilizar recursos a un grado enorme; de ninguna manera ha abierto algún archivo que remotamente pareciera un tipo de reestructuración integral del proceso de deuda. Obviamente, la Sra. Krueger se llevó las llaves de los archivos con ella cuando se fue del FMI en 2006.⁴⁰

Aunque no hay opciones para discutir los planes de reducción de deuda dirigidos por el FMI, hay algunas lecciones que aprender –en términos de sustancia además de proceso– para un proceso de reforma a partir del proyecto SDRM

- Si se implementa una reforma amplia, su imparcialidad necesita ser creíble. El mecanismo de reestructuración de la deuda soberana nunca logró dispersar la desconfianza del sector privado, que temía que el proyecto SDRM obstaculizaría cualquier intento de plantear remedios legales, sin dar mucho a cambio. Algunos países de mercados emergentes igualmente desconfiaron ya que no habían olvidado las burdas interferencias del Fondo en sus políticas internas a través de los ajustes estructurales de las décadas de 1980 y 1990. Así que ellos no estaban preparados para darle mucho crédito a la institución.
- Cualquiera fuera el estatus del FMI en algún proceso reformado, éste no debía reservarse ningún poder de toma de decisión para sí mismo. Si esto implica que la elegante forma de asegurar la ejecución legal vía el Convenio Constitutivo del Fondo está descartada, entonces que así sea y deben encontrarse alternativas.
- Además, se necesita una clara separación entre las funciones del FMI como un acreedor y como un asesor experto para un organismo decisorio. Este principio también es relevante para cualquier reforma de las Instituciones de Bretton Woods más

⁴⁰ En su informe de 2013, el FMI cita varias propuestas para un marco de insolvencia soberana, sin destacar ninguno de ellos como propio.

allá de sus roles en las renegociaciones de deuda. Ningún «corta fuegos» al interior de una institución, puede evitar que la institución tenga conflictos de intereses cuando asume estas dos funciones. Si la Calle 19^a en Washington es suficiente corta fuego –es decir, que reserve la actividad crediticia para el Banco Mundial y asigne todas las funciones de tanque de pensamiento al FMI– es en principio debatible. Sin embargo, este tipo de división del trabajo no está siendo considerada seriamente en la actualidad en ninguna de esas dos instituciones.⁴¹

- Finalmente, toda reforma necesita encontrar su ventana de oportunidad. Idealmente, las reformas se crean en buenas épocas antes de que los casos de países en llamas (países en serios problemas) distorsionen las opiniones de los responsables de diseñar las políticas. Sin embargo, la lección desde 2003 hasta el comienzo de la crisis financiera mundial actual fue que ninguna reforma se llevará a cabo sin que exista un problema grave que solucionar.

4.4 Una corte internacional de insolvencia

En los antecedentes de las propuestas existentes para un arbitraje ad hoc, algunas ONGs y académicos independientes con afiliaciones al mundo de las ONG, sentían que el arbitraje ad hoc no brindaría a los países endeudados débiles económica y políticamente suficiente seguridad legal. Temían que los procesos ad hoc muy flexibles podrían en realidad ser «flexibilizados» por los acreedores poderosos. Entonces al final no habría mucha diferencia con los procedimientos existentes dominados por los acreedores. Por consiguiente, las redes de ONG del Sur, discutieron las opciones de una Corte de Arbitraje de deudas más formal y permanente, encargada de la función de tratar permanentemente el excesivo endeudamiento soberano.

Los primeros partidarios fueron los economistas Óscar Ugarteche de Perú y Alberto Acosta de Ecuador (2003),

41 Miembros importantes del Fondo, sin embargo, simpatizarían mucho con una reducción sustancial de la función de préstamo del Fondo a un «nivel catalizador» meramente y su concentración en el papel de institución asesora y fijadora de normas. Uno de ellos es el Bundesbank alemán. Véase: Deutsche Bundesbank (2013): *Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft*; p. 105. (Organizaciones mundiales y organismos del campo monetario y económico)

quienes presentaron su propuesta para una Corte de Deuda soberana, Tribunal Internacional de Arbitraje de la Deuda Soberana (TIADS).⁴² Con base en los escritos de Raffer y otros que habían trabajado en la propuesta ad hoc, la petición de Acosta y Ugarteche fue buscar el establecimiento de un Tribunal de Arbitraje permanente basado en los mecanismos existentes. Con la idea de que la factibilidad política en la época, cuando la propuesta del mecanismo de reestructuración de la deuda soberana (SDRM) era lo más destacable y molesto, al principio ellos sugirieron que la función de arbitraje debería ser asumida por la Cámara de Comercio Internacional en París. En su documento más reciente, ellos propusieron el establecimiento de una Junta Independiente de Arbitraje de Deuda Soberana, la cual estaría formada por asociaciones de deudores soberanos, tenedores privados de bonos, bancos privados y prestamistas oficiales respectivamente. El funcionamiento de la Junta estaría incorporado en el establecimiento de un nuevo código de finanzas mundiales, el cual a su vez tendría su base en un tratado de las Naciones Unidas.

En África, la red continental de ONGs que trabajaba en temas de deuda y desarrollo, AFRODAD, organizó una serie de conferencias sobre arbitraje de deuda soberana, con base en documentos encargados a varios expertos legales y económicos africanos. Como consecuencia, AFRODAD abogó por el establecimiento de una Corte de Arbitraje de deuda en un foro existente y su primera opción fue la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya (Lungu 2004). La Corte Permanente de Arbitraje (CPA), con sede en La Haya, fue creada en las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907.⁴³ La Corte Permanente de Arbitraje actúa como un registro para cortes arbitrales creadas ad hoc para disputas específicas y mantiene un panel de personas nombradas por los Estados contratantes, de los cuales los Estados pueden escoger árbitros para adjudicar sus disputas. Los Estados deben aceptar las convenciones CPA para acceder a sus instalaciones.

En 1962, la CPA comenzó a aceptar disputas entre Estados y organizaciones que «no son Estados» o personas. En 1996, la CPA adoptó un conjunto de «Reglas Opcionales» basadas en las Reglas de Arbitraje

42 Una versión posterior ha sido publicada en inglés: *Temas económicos mundiales y el Consejo internacional de arbitraje para deuda soberana (IBASD)*, *El Norte – Finnish Journal of Latin American Studies* 2 (Dic. 2007). (*El Norte – Diario finlandés de estudios latinoamericanos* 2 (Dic. 2007)).

43 Las Convenciones de la CPA pueden verse en: http://pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1187 (consultado por última vez el 13.9.2010).

de UNCITRAL.⁴⁴ La CPA, por lo tanto, tiene reglas en relación con el arbitraje de disputas entre Estados (para conciliar problemas de deuda bilateral), entre Estados y organizaciones internacionales (para conciliar deudas multilaterales, p. ej., el Banco Mundial y FMI), además de disputas entre dos partes, de las cuales solo una es un Estado (para deuda privada, deudas públicas garantizadas, dinero robado).

La organización debería también operar bajo reglas bien definidas, tener una pequeña secretaría administrativa para ayudar en la administración de arbitrios de acuerdo con sus reglas y actuar como una autoridad decisiva cuando las partes no pueden ponerse de acuerdo (en temas tales como lugar, nombramiento de árbitros, etc.). La CPA es un buen ejemplo de una organización que tiene todas estas características.

Los juristas Christoph Paulus y Stephen Kargman llegaron a una propuesta similar, no desde la perspectiva de una ONG, sino desde la de expertos legales.⁴⁵ Su principal preocupación es que el arbitraje ad hoc podría funcionar de una manera descoordinada, con la consecuencia de que en casos individuales independientes y no relacionados, no se proporcione igual trato a todos los casos. La predictibilidad del tratamiento, a su vez, sería esencial tanto para dar coherencia legal como para ganar un proceso independiente con suficiente apoyo político. Por consiguiente, ellos sugieren que se establezca un conjunto de árbitros a través del Secretario General (SG) de las Naciones Unidas. De este conjunto, el SG identificaría entonces los árbitros para casos individuales presentados a él por las partes. Los registros se mantendrían en la oficina del SG y los miembros del conjunto de árbitros entenderían que son parte de un mecanismo mundial y coherente. Ellos también sugieren que los árbitros no solo sean juristas, sino también economistas y expertos en desarrollo, para conciliar aspectos de viabilidad financiera y compromisos de desarrollo. Este «conjunto» formalmente se asemeja al SDRM, a pesar de la diferencia esencial de que los miembros del conjunto de árbitros no serían directa ni

44 UNCITRAL es la Comisión de las Naciones Unidas para la Ley del Comercio Internacional, con sede en Viena. Las «Reglas opcionales» de la CPA pueden verse en http://pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1064 (consultado por última vez el 13.9.2010).

45 Con base en documentos anteriores de Paulus, los autores presentaron una propuesta para una Corte de Deuda Soberana a la Oficina de financiamiento para el desarrollo de la ONU en 2008, para consideración en la conferencia de seguimiento del FfD en Doha a finales de 2008; véase: Kargman y Paulus (2008) y Paulus (2012).

indirectamente nombrados por un acreedor (el FMI), sino por una institución que no es ni deudora ni acreedora, concretamente la oficina del Secretario General de la ONU. Curiosamente, la precedencia que ellos dan es la Corte de Derechos Irán-Estados Unidos,⁴⁶ lo cual ellos ven como un esfuerzo de arbitraje ampliamente exitoso en un área en extremo sensible.

En todas las propuestas mencionadas anteriormente, un organismo formalmente legitimado operaría sobre la base de una convención o tratado internacional. Como en el caso de la CPA, esto podría al final tomar la forma de una enmienda a una institución y convención existentes.

4.5 Los pros y los contras de las opciones mencionadas anteriormente

Ya que el SDRM como un proceso de reforma está detenido actualmente y por lo tanto no se pueden evaluar los detalles de una reactivación, la siguiente perspectiva general se concentra en las dos líneas principales de propuestas para un proceso integral e imparcial de renegociación de deuda. Estas dos opciones generales – arbitraje ad hoc e institucionalizado – constituirían un avance sustancial con respecto a los procedimientos existentes, que cumplen los criterios de reforma que hemos identificado en el Capítulo anterior. Ambas tienen sus pros y contras en relación con cada una. En muchos aspectos, las circunstancias de cada caso individual también importan. Por lo tanto, la Tabla N.º 2 a continuación solo brinda un resumen breve de las principales ventajas y desventajas. Es importante notar que las dos opciones para un procedimiento reformado de renegociación de deuda no se descartan entre sí, sino –como pretendemos al final de este Capítulo– que también pueden ser lógicamente secuenciales.

Particularmente, con respecto al primer criterio, parece que hay una secuencia lógica de pasos de la reforma: como las consecuencias de la crisis financiera mundial de 2008/2009 aún se sienten y la amenaza de una recesión «de doble caída» con sustancial necesidad de espacio fiscal adicional en algunos países aún no ha pasado, sería

46 La Corte de derechos EE.UU-Irán fue creada en 1981 y sirvió para resolver mutuas reclamaciones de derechos entre ciudadanos estadounidenses e iraníes después de que las relaciones entre los dos países colapsaran como consecuencia de la crisis de los rehenes.

Tabla 1. Resumen: principales características de tres propuestas de renegociación de deuda

Criterio/ Propuesta	FTAP	SDRM	Corte de Deudas
Principios básicos	Toma de decisión independiente y evaluación de la situación del deudor así como de otros aspectos relevantes, por un panel arbitral neutral, establecido en igual número por las partes, con una persona adicional nombrada por los árbitros.	Se agregan las clases de acreedores como base para decisiones por súper mayoría; toma de decisiones por las partes con facilitación de un SDDRF, establecido por el FMI «que guarda su distancia» de su personal regular.	Toma de decisión independiente y evaluación de la situación del deudor así como de otros aspectos relevantes por parte de un árbitro localizado en una institución internacional adecuada, la cual en sí misma no es deudora ni acreedora.
Marco y proceso institucional	Proceso impulsado por un panel independiente ad hoc, establecido por las partes, finalmente con apoyo de una secretaría técnica. Derecho del deudor a proponer un plan.	Proceso iniciado por el deudor soberano; SDDRF establecido para casos individuales no tiene poder de decisión pero sirve como un facilitador. El deudor elabora un plan, el cual al ser verificado por el SDDRF necesita ser aceptado por una súper mayoría de acreedores, organizados en clases de activos.	Decisiones de la Corte con base en el Derecho Internacional, basadas en un plan preparado por el deudor.
Estatus legal del proceso y su resultado	Calidad legal con base en la sumisión ex ante de las partes, en virtud del poder de decisión del panel; implementación basada en la Convención de Nueva York para el Reconocimiento de Laudos Arbitrales Extranjeros de 1958 y/o leyes internas de jurisdicciones que emiten deuda.	Enmienda al Convenio Constitutivo del FMI provee la base legal para la ejecución de los acuerdos facilitados por el SDDRF.	Decisiones de la Corte con base en un nuevo tratado internacional pero que también ya , existe en una institución también existente (p.ej., la CPA).
Países elegibles	Cualquier país que necesite alivio de la deuda.	Países que necesitan alivio de deuda fuera de la iniciativa para los PPME.	Cualquier país que necesite alivio de la deuda.
Deuda elegible	Toda la deuda externa de deudores soberanos; deuda pública interna así como también deuda externa no soberana pueden ser sometidas a igual trato.	Deuda con tenedores de bonos; deuda con bancos privados y acreedores oficiales bilaterales pueden ser incluidas como clases diferentes de activos.	Toda la deuda externa de un deudor soberano.
Criterios aplicados respecto al alivio de la deuda contra pago de la deuda	Sostenibilidad de la deuda, pero también la legitimidad de los derechos reclamados por los deudores, pueden ser cuestionados por cualquiera de las partes o cualquier grupo de interés mientras ejerce su derecho a ser escuchado. La soberanía del deudor está protegida en línea con el Capítulo 9 del Código de Insolvencia de EE.UU.	Sostenibilidad de la deuda según evaluación del FMI.	Cualquier aspecto relevante presentado por las partes, notablemente sostenibilidad de la deuda, pero también la legitimidad de los derechos reclamados puede ser cuestionados ya sea por cualquiera de las partes o por cualquier grupo de interés mientras ejerce su derecho a ser oído.
Participación pública y transparencia	Cualquier grupo de interés tiene el derecho a ser oído por medio de representación de las organizaciones sociales.	El proceso está reservado estrictamente a las partes involucradas, sin participación de un conjunto más amplio de grupos de interés.	La Corte Internacional tiene que cumplir con las normas internacionales de transparencia pertinentes y participación de los grupos de interés.

inapropiado concentrar los esfuerzos de reforma solo en la creación de una nueva institución. La fuerza decisoria de un enfoque ad hoc –si existe la voluntad política para hacerlo– es que este podría ser implementado inmediatamente. Por lo tanto, comenzar el arbitraje ad hoc en casos de deuda pública no sostenible y luego desarrollar paso a paso un proceso más formal parece ser la forma más promisorio de avanzar.

La práctica estatal podría así adquirir la calidad de «Derecho Indicativo», es decir, un acuerdo entre las partes que no es ley en sí mismo, sino que sigue siendo influyente, ya que guía la conducta de las partes.⁴⁷ Debería recordarse aquí que todos los términos establecidos a lo largo de la historia del Club de París nunca han tenido estatus legal. Aun así, los mismos han guiado la toma de decisión sobre renegociación de la deuda soberana en un grado considerable, aunque decreciente. De manera que un proceso de reforma basado en «Derecho Indicativo» parece ser aquí particularmente adecuado.

El Recuadro N.º 3 describe un caso que habría tenido el potencial de instituir la imparcialidad como un elemento clave en futuras negociaciones de deuda soberana. El hecho de que esto nunca sucedió –incluso después de la muy exitosa conclusión del caso– es lamentable. Sin embargo, los deudores podrían aún hoy referirse a la buena experiencia de una evaluación imparcial en el entorno financiero y político muy complicado de Indonesia en 1969, e insistir en el mismo tipo de evaluación.

En la siguiente parte de este estudio, mostraremos dónde estamos con este tipo de proceso de reforma. En el último Capítulo sobre los pasos prácticos hacia una reforma, supondremos el escenario reseñado anteriormente: un país endeudado del Sur que busca una solución justa y sostenible a través de un proceso de arbitraje ad hoc. Este proceso puede posteriormente llevar a una reforma de instituciones y procedimientos mundiales.

Las cuatro razones aplicarían hoy a una porción considerable de la deuda externa de otros países. El

⁴⁷ Smith y Kufour demuestran la influencia del Derecho indicativo con el ejemplo del Acuerdo de Helsinki sobre Seguridad europea y cooperación en 1975. Nunca fue aprobada como ley en ninguno de los países participantes. Sin embargo, su poder transformador para estimular el cambio en Europa Oriental difícilmente puede ser sobreestimado. Véase: Smith y Kufour (2000: 15).

primer punto es particularmente interesante, ya que contradice de manera convincente uno de los argumentos actuales favoritos de los acreedores, concretamente que una reducción de deuda excluiría al país deudor de los mercados de capitales.

5. El debate político

5.1 Desde Adam Smith hasta el «Financiamiento para el Desarrollo»: llamamientos al establecimiento de un marco sobre la insolvencia soberana

Mucha de la lógica de los marcos de insolvencia ordenada puede rastrearse hasta los tiempos de las regulaciones del año jubilar del Antiguo Testamento, las cuales estipulaban que las personas y las familias en el antiguo Israel deberían periódicamente ser liberados de sus cargas por deuda, independiente de sus responsabilidades por la deuda e independientemente de las prerrogativas políticas de la época.⁴⁸

La primera referencia importante en la historia económica moderna se remonta hasta Adam Smith, quien pidió la insolvencia ordenada de los Estados en su famoso libro *La Riqueza de las Naciones* en 1776:

«Cuando se vuelve necesario que un Estado se declare a sí mismo en bancarrota, de la misma manera cuando se vuelve necesario que lo haga una persona, una bancarrota justa, abierta y declarada es siempre la medida que es a la vez menos deshonrosa para el deudor y menos dolorosa para el acreedor.»

Nunca se ha hecho mucha referencia a buena parte de esta cita del padre de la economía moderna; también hay una historia olvidada del descontento latinoamericano con la forma desordenada en que los diversos impagos con los que la mayoría de países latinoamericanos

⁴⁸ Concretamente, de forma periódica cada 7x7+1=50.º años; véase: Deuteronomio 25, 8–55. Véase también el argumento de David Graeber de que las distribuciones periódicas de garantías cobradas no era único para Israel, sino una práctica casi común en muchas jurisdicciones de la época. Véase: Graeber, D. (2011): *Debt: The first 5000 years* (Deuda: los primeros 5000 años); p.82. El punto de Graeber ofrece una nueva luz interesante sobre la pregunta de si una redistribución periódicamente mandatoria sería en realidad factible.

Tabla 2: Resumen: principales ventajas y desventajas

Criterio/ Propuesta	Arbitraje ad hoc	Corte Permanente de Insolvencia
Factibilidad	Fácilmente practicable en el corto plazo, requiere la iniciativa del país deudor y apoyo político de una masa crítica de acreedores afines.	Requiere un proceso de reforma mundial que ya ha sido comenzado a través del proceso de Financiamiento para el Desarrollo de la ONU (FfD) entre otras cosas. Sin embargo, puede tomar tiempo para que un nuevo sistema sea operativo; es más fácil si la Corte Permanente no comienza de cero sino que emerge bajo los auspicios de un sistema de Corte de Arbitraje existente como la CPA.
Seguridad jurídica	Depende de la voluntad de los acreedores participantes y no participantes para permitir litigios y el embargo de activos en sus respectivas jurisdicciones.	Alto, basado en la aceptación irrenunciable de la Convención de Nueva York para el Reconocimiento de Laudos Arbitrales Extranjeros de 1958
Igual trato para todos los casos individuales	Cuestionable, ya que todos los procesos individuales son independientes entre sí; los precedentes pueden, pero no necesariamente tienen que ser tomados en consideración.	Alto, debido a la continuidad institucional bajo un solo foro único de arbitraje institucionalizado.
Integralidad (inclusión de todos los acreedores)	Ejecutado por la negativa del deudor de cumplir los reclamos de los acreedores no participantes; así, depende de la voluntad del deudor y acreedores afines y de la capacidad creíble de excluir pagos a cualquier disidente.	Fuerte, gracias al estatus formal legal del proceso, lo cual vuelve improbable el uso de los recursos legales de los disidentes.
Participación de la sociedad civil y transparencia	Alto, ya que el proceso se llevaría a cabo en el país deudor; la implementación de los derechos de los grupos de interés a ser oídos podría ser facilitado a través de audiencias públicas.	Algo difícil dentro de los mecanismos de arbitraje existentes, los cuales tienden a funcionar sobre la base de la confidencialidad.
Consideración de la calidad de las solicitudes de pago de deuda	La verificación de las demandas de pago de deuda necesariamente permitiría cuestionar la validez de las demandas individuales, ya sea por el gobierno deudor o por la sociedad civil a través de audiencias públicas.	Sostenibilidad de la deuda según evaluación del FMI.
Participación pública y transparencia	Cualquier grupo de interés tiene el derecho a ser oído por medio de representación de las organizaciones sociales.	Dependiendo de las directrices del foro de arbitraje escogido.

tuvo que lidiar en la década de 1930 (Eichengreen y Lindhert 1989). El foco de este descontento fue la Conferencia Panamericana de Montevideo en 1933. El Ministro del Exterior de México, José Manuel Puig, pidió en la Conferencia explorar «la posibilidad de establecer organizaciones internacionales públicas que se hicieran cargo de las negociaciones y acuerdos de deuda, para excluir por ese medio la intervención de los Comités de banqueros y velar por el interés tanto

de deudores como de acreedores.»⁴⁹ Helleiner (2008: 6) entiende la iniciativa mexicana y otras cuantas más de la Conferencia como un intento por limitar el poder de las cañoneras (europeas) y los Comités de banqueros (para el beneficio de la influencia de los gobiernos). Del lado positivo, esas iniciativas buscaban incorporar la «Doctrina Drago», que, a través de un tratado formal prohibía el uso de fuerza (europea) para cobrar deudas en Latinoamérica. Otras propuestas planteadas

49 Citado del registro de la conferencia de Helleiner (2008: 5).

por un grupo de gobiernos latinoamericanos, incluían una serie de instituciones financieras independientes latinoamericanas que de alguna manera llevarían a »la definitiva liberación económica de Latinoamérica del control de los acreedores.« El »Nuevo Trato« de la administración estadounidense apoyaba mucho el pensamiento detrás de dichas propuestas, ayudado por el hecho de que, hasta cierto grado, la forma de cobrar deudas con el uso de cañoneras de todas maneras se había vuelto obsoleta.

Las propuestas finalmente fracasaron porque: (a) no todos los Estados latinoamericanos las apoyaron – algunos temieron que la creación de una institución independiente para renegociar deuda deterioraría su acceso a los mercados de capitales⁵⁰–; (b) los Estados Unidos, aunque no opuesto rotundamente, no estaba interesado en crear un organismo que posiblemente obligaría al gobierno estadounidense a tomar una posición respecto a los derechos /deudas privadas de sus ciudadanos. La iniciativa finalmente no logró conseguir el apoyo necesario de los dos tercios, es decir, 14 países participantes, y fue archivada.

Helleiner (2008: 9-12) concluye que este mismo sentimiento del gobierno estadounidense también frustró el siguiente intento sustancial por establecer un procedimiento ordenado e imparcial de renegociación de deuda multilateral 10 años después. Durante la fase de preparación para lo que llegó a ser la Conferencia de Bretton Woods en 1944 para reorganizar la economía mundial después de la Segunda Guerra Mundial, el jefe de la delegación estadounidense, Henry Dexter White, había propuesto encargar al emergente FMI la dirección del proceso de renegociación de deuda y quitarlo de las manos de tenedores privados de bonos. No debería permitirse a ningún país, sugirió White, incumplir pagos sin la aprobación del Fondo. A cambio, esta institución multilateral organizaría un proceso de arbitraje obligatorio una vez ocurrido el impago. White argumentó que esta disposición ayudaría a impulsar la recuperación de los préstamos internacionales después del caos de la década de 1930 al crear una resolución más ordenada y justa de la crisis de la deuda. Como él lo planteó, »difícilmente se puede esperar que decisiones objetivas sobre impago puedan ser tomadas por el país que incurre en impago o por el país que gana

más del continuo servicio de una deuda. Para hacer que lo que asume el papel de arbitraje obligatorio en el ajuste de la deuda sea un instrumento aceptable y viable, el juicio propuesto debe ser hecho por un gran grupo de naciones, la mayoría de las cuales no son directa e inmediatamente afectadas por la decisión. Las consideraciones de los pros y los contras de un impago contemplado por el Fondo parecería prometer ese tipo de objetividad y por lo tanto no sería un requisito que se interponga en el camino de la aceptación y de parte de ningún gobierno.«⁵¹

Esta imparcialidad del emergente FMI (e igualmente del Banco Mundial) fue, por supuesto, asumida por White mucho antes de que cualquiera de las dos instituciones pudiese haberse convertido sistemáticamente en un acreedor importante para los mismos soberanos endeudados. Las razones se desconocen de por qué esta propuesta del hombre fuerte de la delegación estadounidense en el proceso de Bretton Woods fue archivada antes de que los estatutos del FMI fueran sometidos a voto. Pero Helleiner muestra claras indicaciones de que de nuevo el factor clave fue la falta de voluntad de los Estados Unidos de ser arrastrado hacia el negocio de los prestamistas privados en el extranjero.

Sorprendente es el hecho de que en ninguna parte del debate acerca de la propia propuesta del SDRM del FMI entre 2001 y 2003, se haya hecho referencia visible a aquellos primeros intentos por establecer con el FMI ubicado directamente en medio, un mecanismo de renegociación de deuda soberana.

En relación con la crisis de deuda soberana moderna, fue la UNCTAD en lugar del FMI el organismo que retomó el concepto de un marco internacional de insolvencia para deudores soberanos. En sus Informes sobre Comercio y Desarrollo de 1986 y 1998, el organismo llamó al establecimiento de dicho mecanismo. En el informe de 1998 –bajo la impresión del lamentable papel de las definiciones de las IFI de la sostenibilidad de la deuda en virtud del plan PPME-I – la UNCTAD incluyó la demanda de una evaluación independiente de la sostenibilidad de la deuda »por un organismo independiente no influenciado indebidamente por los intereses de los acreedores« (UNCTAD 1998: XII). Sin

⁵⁰ Respecto a la validez de esta inquietud, Véase el Recuadro N.º 2 sobre la renegociación de la deuda de Indonesia p. 55.

⁵¹ Horsefield (1969), El Fondo Monetario Internacional 1945–1965: Veinte años de cooperación monetarias internacional, vol. 1, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, p. 71, citado en Helleiner (2008: 9).

Recuadro N.º 2: Ilustración histórica: la imparcialidad vale la pena –la mediación entre el Club de París e Indonesia 1969¹

La imparcialidad en la toma de decisión respecto a la deuda soberana no es una invención de este siglo. Ni tampoco carece de precedentes. En 1968 el Club de París se dio cuenta de que Indonesia no podría pagar toda su deuda externa, la cual a la fecha sumaba 2,100 millones de dólares estadounidenses –moderada según el estándar de hoy, pero a finales de la década de 1960, Indonesia estaba en el extremo inferior de los países de bajo ingreso y además estaba saliendo de una considerable agitación política–. En el Club, habían fuertes desacuerdos sobre si este cartel de acreedores debía apegarse a su política del momento sobre no alivio de la deuda, sino solo reprogramación de deudas, o si debía encontrarse una solución innovadora, sobre todo por los intereses geopolíticos de los Estados Unidos en el sureste asiático.

En esa época solo gobiernos eran los acreedores de Indonesia. Uno de los más grandes gobiernos acreedores, sin embargo, era la Unión Soviética, junto con algunos de sus aliados, lo cual complicaba considerablemente cualquier toma de decisión en el Club (del cual los países socialistas no eran miembros).

En 1965 un sangriento golpe militar había destituido del poder al fundador del Estado, Soekarno y el General Soeharto inició el largo período de «democracia dirigida». Los militares asesinaron un estimado de 500,000 personas durante el golpe y un clima político comparativamente liberal en Indonesia dio paso a una dictadura de larga duración. En medio de la Guerra de Vietnam y después del fin del prominente papel de Soekarno en el movimiento de no alineados, los generales firmemente anticomunistas fueron importantes aliados para Occidente y para los Estados Unidos en especial.

En esta situación, el Club de París dirigido por los Países Bajos, los Estados Unidos y el Reino Unido, concluyó que se necesitaba un mediador independiente para

resolver la complicada e insostenible situación de deuda del país, de una manera que fuera aceptable para todos.

Después de considerar algunas alternativas, el papel de mediador fue asignado al banquero alemán Hermann Josef Abs. En esa época, él dirigía la Junta Directiva del Deutsche Bank y en una de sus muchas actividades adyacentes también fungía en la Junta Directiva de Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) de propiedad estatal.

En esta última responsabilidad, se le pidió que asumiera el papel de mediador a lo cual él aceptó. Para el gobierno indonesio, él calificaba particularmente debido a su prominente papel en la negociación del extenso alivio de la deuda para Alemania Occidental en el Acuerdo de Deuda de Londres de 1953.

A principios de 1969, Abs comenzó a trabajar con un pequeño equipo, cuyos gastos eran compartidos equitativamente entre el Banco Mundial y el KfW. Formalmente, su papel no era ni de árbitro ni de mediador. En cambio, su tarea consistió en proveer una perspectiva realista acerca de la futura capacidad de pago de Indonesia. Esto llevó a una recomendación de facto para el Club de París, el gobierno indonesio y los acreedores fuera del Club, acerca de cómo la deuda extranjera de Indonesia debía ser tratada. El caso, por lo tanto, demuestra el gran alcance de la influencia de estas recomendaciones sobre el resultado de las negociaciones de deuda, incluso si no son formuladas en una capacidad formal por la persona que toma decisiones. Entre marzo y octubre de 1969, Abs participó en una especie de diplomacia itinerante entre Yakarta y las capitales de los acreedores. Él sugirió una solución, la cual sustancialmente mejoraría la insostenible proporción del pago del servicio de la deuda de 20 por ciento, con base en los siguientes principios:

- Pago total del capital

1. Véase una descripción más detallada del caso en Hoffert (2001)

Recuadro N.º 2: Continuación

- Igual tratamiento de todos los reclamos hacia el deudor
- Pago durante 30 años en cuotas iguales sin período de gracia
- Sin pago de intereses

Debido al último punto, casi la mitad de las obligaciones de pago de Indonesia durante el período de pago completo fue cancelada.

No todos los acreedores estuvieron igualmente encantados con la propuesta de Abs. Curiosamente, los diferentes gobiernos alemanes durante la época de su misión ocuparon un lugar prominente entre los escépticos. De todas maneras, el acuerdo fue firmado a mediados de la década de 1970 con base en la propuesta de Abs. Debido a la presión de los escépticos, la total cancelación de todos los intereses fue cambiada a un pago de 0.5 por ciento, lo cual disminuyó el efecto de la reducción, pero no a un nivel sustancial. Después del acuerdo, Indonesia reanudó sus pagos –como lo hizo Alemania después del Acuerdo de Londres en 1953– y no tuvo problemas de deuda soberana hasta que llegó la crisis asiática de 1998.

Cuando elaboraba su propuesta, Abs tuvo que conciliar las preocupaciones de los principales

gobiernos acreedores de que su solución propuesta para Indonesia podría servir como un precedente al que también harían referencia otras naciones endeudadas. Como sabemos hoy, el Club de París no fue abordado por otras naciones una vez el trato fue hecho. Sin embargo, las razones dadas por Abs respecto a por qué el caso de Indonesia era tan especial, brindaron una lista de control muy interesante para los gobiernos que supongan que podría valer la pena la evaluación independiente de sus deudas externas de hoy.

- Sin una reducción de deuda de gran alcance, Indonesia podría no haber esperado recuperar nunca el acceso a los mercados de capitales y a dinero fresco en general.
- La deuda bajo negociación no había sido contratada por el presente gobierno sino por una dictadura destituida (que fue la lectura oficial de Occidente de la era de Soekarno).
- Esta «dictadura» no había usado los préstamos productivamente, en cambio el servicio de la deuda corriente caería en el presupuesto del Estado.
- Si Indonesia era obligada a pagar la deuda a valor nominal, habría considerables riesgos políticos y sociales.

embargo, en esa época, el desarrollo adicional de los mecanismos internacionales de alivio de la deuda ya se había concentrado en las manos del Banco Mundial y del FMI. Debido a la pérdida general de influencia que sufrió la UNCTAD después de su florecimiento político a finales de las décadas de 1970 y 1980, esta propuesta tampoco llegó a ningún lado.

Entre los estados individuales, la única iniciativa política conocida había sido asumida en el Parlamento Suizo. A solicitud de un miembro del Parlamento, el gobierno concluyó en el «consejo de Estados» que, en efecto, la falta de un mecanismo ordenado de renegociación era un déficit del Derecho internacional y que Suiza tomaría la iniciativa de cubrirlo. Sin embargo, cuando consultaron

con otros gobiernos (europeos), se concluyó que no había suficiente apoyo y la iniciativa fue archivada.⁵²

5.2 Compromisos políticos multilaterales y nacionales existentes

Desde la iniciativa suiza de principios de la década de 1990, al presente cuatro gobiernos del Hemisferio Norte y uno del Hemisferio Sur han expresado claramente su interés en una reforma mundial de la gestión de la deuda centrada en la creación de un marco sobre la insolvencia de los Estados.

⁵² Ständerat Dokument 92.1072: Einfache Anfrage Gadiant vom 19.6.1992: Insolvenzrecht zur Entschuldung reformwilliger Entwicklungsländer.

Noruega ha asumido el liderazgo en algunas propuestas innovadoras en términos de gestión internacional de la deuda, más prominentemente sobre sus pasos prácticos hacia la cancelación de sus propias demandas de cancelación de préstamos cuestionables sobre países del Sur y los procesos de consulta internacional que ha lanzado sobre la deuda ilegítima.⁵³ En relación con estos procesos, quedó claro que para lograr una mayor aceptación en temas como la deuda ilegítima y préstamos responsables, fue necesaria la reorganización de los poderes para la toma de decisión en la gestión de la deuda soberana. Así, en octubre de 2009, el gobierno reelegido emitió una declaración política (Soria Moria II) en la cual el gobierno se comprometió a «trabajar por mecanismos internacionales para abolir las deudas y tratar las deudas ilegítimas [y] un conjunto de regulaciones internacionales vinculantes para préstamos responsables.»⁵⁴

En Alemania, el nuevo gobierno de centro-derecha, el cual asumió el poder en noviembre de 2009, confirmó en su Tratado de Coalición que trabajaría durante los próximos cuatro años por el establecimiento de un marco internacional sobre la insolvencia.⁵⁵

El gobierno holandés consideró a mediados de 2009, la necesidad de una forma justa e integral para superar los problemas de la deuda. Bajo la presión de la crisis financiera mundial, las autoridades holandesas temieron que los países podrían no cumplir con los umbrales rígidos de nueva deuda establecidos en virtud del marco de la sostenibilidad de la deuda y por consiguiente enfrentarían nuevas crisis de deuda. Los holandeses estaban escépticos, no obstante, respecto a la organización de nuevos mecanismos o instituciones y sugirieron en cambio, considerar encargar a la CPA de La Haya la organización de una Cámara adicional

para tratar los temas de la deuda soberana. El gobierno holandés decidió iniciar un proceso de consulta con expertos internacionales y grupos de interés para discutir las posibilidades de establecer una Cámara de Arbitraje de deudas en la CPA. Desafortunadamente, este grupo de expertos estuvo formado por representantes de instituciones que tendrían más que perder por medio de una reforma basada en el Estado de derecho, específicamente el Banco Mundial. Por consiguiente, el informe final de ese grupo de expertos, el cual fue presentado en 2012, llegó a la conclusión de que el establecimiento de un marco sobre el arbitraje de deudas era innecesario o no factible o ambos.⁵⁶

Por empuje de la sociedad civil, el Parlamento suizo comenzó una nueva iniciativa para desarrollar una nueva propuesta, genuinamente suiza, para un marco sobre la insolvencia soberana ordenada. La «moción» del parlamentario liberal Felix Gutzwiller desencadenó un extenso proceso de consulta después de la primera reacción positiva de la Administración.⁵⁷ A la fecha de este documento, la administración ha redactado una respuesta, la cual será presentada al Parlamento (Ständerat) a finales de 2013.

Entre los gobiernos (deudores) del Hemisferio Sur, fue Argentina quien asumió el liderazgo. Sobre los antecedentes de su propia historia de crisis prolongada y sus muchas similitudes con la crisis de la Eurozona, el gobierno de Christina Kirchner ocasionalmente ha asesorado a organizaciones progresistas y al gobierno griego respecto a la resolución de la crisis de la deuda. A principios de 2012, se convocó –junto con el Banco Mundial – a un importante simposio en Buenos Aires, el cual hizo un balance de las propuestas de reforma.⁵⁸ Desde entonces, el gobierno argentino en varias ocasiones ha expresado su compromiso con un proceso de reforma mundial, sin hacer nuevas propuestas propias.

Entre los Parlamentos hubo decisiones independientes de Parlamentos Regionales, concretamente el Parlamento

⁵³ En agosto de 2013, Noruega publicó la primera auditoría de derechos de acreedores, producida por la firma de auditoría internacional Deloitte. Véase: Deloitte (2013): Report. Norwegian Debt Audit.

⁵⁴ <http://arbeiderpartiet.no/Kontakt/Información-en-English/>. Esta parte se basa en una declaración anterior (2005) de los gobiernos previos de la misma coalición. La declaración de 2005 Soria Moria se lee: «El gobierno apoyará el trabajo para establecer una corte internacional de liquidación de deuda que escuchará asuntos concernientes a la deuda ilegítima»; véase: <http://arbeiderpartiet.no/Kontakt/Information-in-English/The-Soria-Moria-Declaration-on-International-Policy> (consultado por última vez el 13.9.2010). Estos compromisos continúan activos.

⁵⁵ Véase el texto y los comentarios de [erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de) at: <http://www.erlassjahr.de/blog/2009/10/24/insolvenzverfahren-im-koalitionsvertrag> (consultado por última vez el 13.9.2010).

⁵⁶ Véase: «Arbitraje y deuda soberana. Un documento presentado por el Comité Directivo del gobierno de los Países Bajos y la Corte Permanente de Arbitraje.» Julio 2012.

⁵⁷ Respuesta del Consejo Federal (gobierno suizo) al postulado de MP Felix Gutzwiller en favor de un marco de insolvencia para los Estados http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20114033.

⁵⁸ «El eslabón perdido en la arquitectura financiera internacional: la reestructuración de la deuda soberana.» Buenos Aires 7 Diciembre 2011.

Andino y el Parlamento Europeo.

El Parlamento Regional de los países andinos decidió en 2003 trabajar por el establecimiento de un nuevo mecanismo de renegociación de deudas basado en el respeto de los derechos humanos y que utiliza los instrumentos de arbitraje internacional.⁵⁹

El Parlamento Europeo abordó el tema en el contexto de su resolución «Hacia una nueva alianza para el desarrollo sostenible», adoptada en 2002,⁶⁰ que declara que el Parlamento:

»18. Acoge con satisfacción la propuesta del Consenso de Monterrey para que se establezca un mecanismo internacional de renegociación de deudas como un primer paso en la dirección de un muy necesario procedimiento de arbitraje justo y transparente para los países endeudados y pide a la UE presentar una iniciativa concreta para la Cumbre de Johannesburgo (...)«

La resolución del Parlamento Europeo reflejó así la posición asumida por el Sistema de las Naciones Unidas por medio del Consenso de Monterrey en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Financiamiento para el Desarrollo (FpD) en México. Este llamado fue reiterado seis años después durante la Conferencia de seguimiento del FfD en Doha, aunque en un lenguaje algo más vago, que habla acerca de «nuevos mecanismos de renegociación de deudas» en lugar de explícitamente pedir un proceso de arbitraje independiente y transparente.⁶¹

La propuesta multilateral más reciente fue planteada sorprendentemente en el contexto de los llamados para establecer un Fondo Monetario Europeo (Gros y Mayer 2010). En su propuesta, los autores incluyen la opción de una ordenada insolvencia de los Estados como una alternativa entre el constante refinanciamiento y la exclusión de la Eurozona para los Estados miembros de

59 Parlamento Andino 2.4.2003: Decisión No. 1045: Endeudamiento Externo de los Países de la Subregión Andina.

60 Parlamento Europeo resolución sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Council, el Comité Económico y Social, y los comités de las regiones titulada Hacia una alianza mundial para el desarrollo sostenible (COM(2002) 82– C5-0173/2002 –2002/2074(COS)) (pp. 18–19) <http://www.europarl.europa.eu/sides/get-Doc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2002-0251+0+DOC+XML+V0//EN> (consultado por última vez el 13.9.2010).

61 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N08/630/55/PDF/N0863055.pdf?OpenElement> (consultado por última vez el 17.7.2010).

la UE/Eurozona que tienen problemas. Los autores no son totalmente específicos respecto al funcionamiento de dicha propuesta. Sin embargo, la idea de que la insolvencia directa podría ser una opción preferible tanto al constante refinanciamiento como a la política de retroceso en el avance hacia la unificación europea, ha recibido fuerte impulso desde que fue propuesta.⁶²

Para tener un mayor impacto en la reforma de la gestión de la deuda soberana mundial que el de un prestamista pequeño, aunque rico, el gobierno noruego decidió en 2012 financiar un proceso de consulta, encargado de desarrollar una propuesta sobre un marco de insolvencia de Estados. Para ese fin, el gobierno noruego proporcionó considerable financiamiento a la UNCTAD, lo que permitió a este organismo de la ONU establecer un «grupo de expertos» para comenzar a trabajar en una propuesta a principios de 2013. Los expertos seleccionados por la Secretaría de la UNCTAD incluyeron reconocidos académicos de los campos jurídico y económico, profesionales, ONGs (incluido el autor) e instituciones financieras internacionales, tales como el FMI, Banco Mundial y el Club de París como observadores. Se supone que el grupo trabajará durante un período de varios años.⁶³

6. Pasos prácticos hacia la resolución de la crisis de deuda soberana

En este Capítulo analizamos cómo los gobiernos que temen una situación de crisis de deuda aprovechan el proceso justo y transparente esbozado anteriormente.

En los siguientes tres párrafos, analizamos el alcance legal que tienen los gobiernos para iniciar un proceso de negociación imparcial e independiente. Luego esbozamos, en cierta manera estilizada, cómo dicho proceso podría ser desarrollado paso a paso desde la toma de decisión a niveles de la oficina de gestión de la deuda y el gabinete para la reanudación de pagos después que el panel arbitral emite un laudo. Finalmente, consideramos algunos de los contra-

62 Así ha sido sumido por, entre otros, el Ministro de Hacienda alemán Wolfgang Schäuble en su posición pro-EMF; véase: W. Schäuble, *Wie Europa gestärkt aus der Krise kommt*, FTD (12.3.2010), p. 26.

63 Comunicado de prensa de la UNCTAD (15 de julio de 2013): «Mecanismo de renegociación de la deuda soberana Primera reunión del grupo de trabajo de la UNCTAD: hacia un enfoque incremental.» 2.07.2013.

argumentos comunes planteados contra la lógica, el proceso y la factibilidad de un proceso de arbitraje de deuda soberana.

6.1 Alcance político y legal para los gobiernos deudores

Los contratos de deuda por lo general están sujetos a las leyes nacionales ya sea de los acreedores o de un tercer país acordado. Los préstamos de fuentes oficiales están en su mayoría bajo la jurisdicción del prestamista, mientras que los prestamistas privados en la mayoría de casos prefieren las leyes de Nueva York o Londres. En teoría, debería haber recursos legales claros y bien definidos para las partes una vez surgen desacuerdos sobre los pagos o el impago de una deuda soberana. Sin embargo, las deudas soberanas difieren de las deudas comerciales debido a la soberanía del deudor, lo cual normalmente incluye la mayoría de sus activos, que está inmune de embargos. Este limitado impacto de procedimientos legales normales está a la base de la necesidad de liquidaciones negociadas y los organismos que los acreedores han organizado para efectos de esas negociaciones. En ese sentido, ambos lados han logrado un equilibrio entre las ganancias que se obtienen a través del posible incumplimiento de un acuerdo a menudo decretado –como en el caso de PPME/ Club de París–y aquellos pagos asegurados que reciben a través de ellos. Con respecto a la deuda soberana, el impago es siempre una opción para todas las partes. Sin embargo, este estudio sostiene que tanto los soberanos deudores además de los acreedores de buena fe tienen más que ganar a través de un compromiso facilitado imparcialmente, lo cual aumenta la probabilidad de que todos consideren el compromiso como el mejor trato posible dadas las circunstancias ya que ofrece el menor incentivo para el incumplimiento.

En este sentido, la deuda soberana se aborda con «el amparo de la ley» y como un asunto de principio además de práctica, el deudor tiene los mismos derechos de organizar este proceso de negociación como sus acreedores. Como vimos anteriormente, dicha práctica de parte del deudor podría también ser codificada en procedimientos del Derecho Indicativo o incluso legislación vinculante al igual que cualquier mecanismo diseñado por los acreedores. El Derecho Internacional a menudo emerge a través de la práctica de los Estados y

se traduce en tratados o convenciones mundiales.

Para el proceso de arbitraje previsto, esto implica que los árbitros pueden ser nombrados libremente por las partes con base en un acuerdo mutuo respecto al número, la calificación y los términos de referencia para el trabajo del panel arbitral. En la práctica en realidad, sería aconsejable que los expertos legales y económicos sean nombrados por las partes, quienes, de ser posible, contarían con experiencia en la gestión de la deuda soberana. Esa es la lógica detrás de las sugerencias de Kargman y Paulus de formar una especie de grupo de árbitros para facilitar la continuidad y coherencia institucional entre diversos casos. Sin embargo, no hay restricción legal contra las partes que abordan la cuestión del nombramiento de árbitros como lo consideren conveniente. El laudo de un panel arbitral, a su vez, basaría su exigibilidad en dos pilares:

- Uno es la Convención sobre el reconocimiento de los laudos arbitrales extranjeros de Nueva York, la cual en una gran cantidad de casos permitiría a los tribunales nacionales desestimar las solicitudes de acreedores disidentes una vez el laudo arbitral ha sido emitido;
- El segundo es que el proceso sea inclusivo y justo para todas las partes desde el inicio, lo cual muy probablemente restringiría el número de disidentes y acreedores disidentes, en general, a un número bastante pequeño, lo cual podría ser fácilmente manejado por medios legales o políticos.⁶⁴

6.2 Guía paso a paso para un procedimiento justo y transparente de renegociación de deudas

Se supone que el Ministerio de Hacienda de un país X⁶⁵ que requiere una solución integral a un problema inminente o grave de deuda soberana, busca una solución justa e integral a través del arbitraje ad hoc como se menciona anteriormente. Los pasos individuales para dicha solución incluirían los siguientes.⁶⁶

⁶⁴ Dado el abrumador rechazo del modelo de negocio de los «fondos buitres», tal como lo ha expresado repetidas veces el G8 y en los respectivos capítulos de diversos informes sobre PPME Estado de la implementación de la AID y el FMI.

⁶⁵ Véase en Rehbein (2012) sobre Zimbabwe, una ilustración del proceso estilizado del caso concreto del país Z.

⁶⁶ Mucha de la asesoría que Debt Relief International brinda para

1. El Ministerio de Hacienda evaluará de manera real la sostenibilidad de la deuda soberana del país, normalmente a través de su Oficina de gestión de la deuda (DMO) y concluye que se necesita iniciar negociaciones con los acreedores. Otra razón para iniciar el proceso de negociación pueden ser serios cuestionamientos acerca de la legitimidad de las demandas de pago individuales o de carteras completas de acreedores individuales. Ya que la legitimidad cuestionable de demandas de pago individuales normalmente deberían ser negociada individualmente con el acreedor respectivo y no con toda la comunidad acreedora en un proceso integral, este breve resumen asume que la insostenibilidad de la deuda es el problema que desencadena el proceso –y no el tema de la legitimidad–. Pero en ese tipo de proceso, inquietudes acerca de la legitimidad de la deuda pueden, por supuesto, también surgir y ser tratados por el panel arbitral (véase el paso 9 más abajo).

2. El Ministerio de Hacienda notifica a todos los acreedores –hasta donde pueda identificarlos– de la suspensión general de pagos. Si el país no es un caso «pionero», se establecerá una pequeña Secretaría de apoyo técnico para el arbitraje de la deuda soberana en el Sistema de la ONU u otro lugar. En ese caso, se informa a la Secretaría al mismo tiempo. El Ministerio inmediatamente deja de hacer pagos a los acreedores de largo plazo del país. Esto es esencial para asegurar a todos los acreedores que no se permitirá la toma de activos de parte de ningún acreedor, así que no hay necesidad de que alguno de ellos lleve al país a los tribunales. El Ministerio puede decidir hacer pagos representativos en una cuenta fiduciaria, que cubran una parte del servicio de la deuda programado originalmente, para subrayar su voluntad de negociar de buena fe.

3. El Ministerio de Hacienda se comunica con los acreedores individuales de quien supone apoyan políticamente la restauración de la sostenibilidad de la deuda, incluso al precio de perder algunos de sus propios derechos de cobros sobre sus créditos. Estos normalmente deberían ser gobiernos acreedores con quien el país tiene relaciones particularmente amistosas. Estos también pueden ser bancos multilaterales de desarrollo con un papel prominente en el país, o incluso prestamistas privados que intentan mantener

negociaciones en los contextos de negociaciones tradicionales dirigidas por los acreedores también es técnicamente pertinente para negociaciones en virtud de un marco de insolvencia. Véase: Gueye, Vaugeois, Martin, y Johnson (2007).

su participación de largo plazo en el país. El Ministerio nunca deberá buscar su apoyo prometiendo mejor trato individual, ya que esto iría en contra del principio de igual trato, el cual es esencial para un proceso de negociación de buena fe. Finalmente, la asignación de recortes a acreedores individuales estaría de todos modos en las manos del panel arbitral. En principio, entre más amplio y más diverso sea el grupo de «amigos del país X», mejor irá el proceso de negociación. El primer papel y el más prominente del grupo de «amigos» sería la coordinación del lado acreedor del proceso de arbitraje tanto como sea posible.

4. El Ministerio de Hacienda nombra dos árbitros (alternativamente uno o tres, pero dos debería en general ser suficiente y viable). Escoge personalidades en cuyas habilidades profesionales e integridad personal confía plenamente, pero que de ninguna manera dependen del gobierno, o con quien el Estado deudor no tiene ninguna relación contractual. Aunque los ciudadanos del país deudor no están descartados del papel de árbitro, sería aconsejable preferir ciudadanos de otros países. El Ministerio nombra una de las personas seleccionadas para que sea el Presidente del panel. La única función del Presidente es facilitar la primera reunión de todo el panel después de que los acreedores han nombrado sus árbitros. En esa sesión, los árbitros elegidos eligen un quinto (tercero, séptimo) árbitro, quien entonces asumirá la función de Presidente (véase el paso 6 más abajo).

5. El Ministerio de Hacienda necesita estar preparado para cubrir los costos del proceso de negociación, al grado en que esto no haya sido ya proporcionado por la Secretaría. Si es necesario, el gobierno deudor puede pedir apoyo al grupo de «amigos». Debería mantenerse en mente que asumir los costos del proceso, lo cual probablemente sea insignificante en comparación con la deuda en cuestión, envía una fuerte señal de actitud de buena fe del lado del deudor hacia los acreedores en una etapa bastante crucial del proceso, es decir, en una época cuando deben organizarse en un único proceso de negociación que cubre varios rincones del mundo y como un grupo que nunca antes ha actuado como una entidad.

6. El Ministerio de Hacienda solicita a los acreedores nominar igual número de árbitros que el que éste ya ha nombrado. Los candidatos son referidos a las personas que ya han sido nombradas y se sugiere un borrador

de calendario para el trabajo del panel de negociación. Para comunicarse con los probablemente bastante dispersos acreedores, el Ministerio se basará en el apoyo del grupo de «amigos». Sino, los acreedores deberían ser contactados a través de asociaciones mundiales pertinentes: la Secretaría del Club de París para deudores oficiales bilaterales; el Instituto de Finanzas Internacionales para bancos en centros financieros y la Asociación Gremial de Mercados Emergentes (Trade Association for Emerging Markets, EMTA) además de otras asociaciones de tenedores de bonos. Hay un número reducido de organismos multilaterales de crédito y pueden ser contactados directamente.⁶⁷ Se aconseja ser flexible respecto al calendario y organización del proceso del lado de los acreedores. Como comienza con la suspensión total de pagos, el Ministerio de Hacienda puede confiar en que los acreedores no retrasarán intencionalmente el proceso sino que harán esfuerzos por organizarse tan pronto como sea posible.

7. El Ministerio de Hacienda sugiere una institución que podría asumir la evaluación imparcial de la sostenibilidad de la deuda del país. Sin embargo, la decisión final la tomará el panel arbitral.

8. Todo el panel arbitral comienza su trabajo. Esto debería suceder normalmente en la ciudad capital del deudor. Sino, se puede elegir un lugar que sea conveniente para los árbitros, por ejemplo si todos son del mismo continente, para minimizar sus esfuerzos en términos de tiempo y viaje, o en relación con la Secretaría, si ésta ya existe.

9. El Ministerio de Hacienda prepara la verificación del proceso de reclamo de solicitudes de pago de la deuda. Esto no es nuevo. Las negociaciones del Club de París también comienzan con la conciliación de datos presentados por el deudor y los acreedores. La diferencia es que esta vez la verificación es también el momento de cuestionar la validez y legitimidad de las solicitudes de pago individuales ante el panel arbitral independiente. En el proceso, el panel escuchará los argumentos contra la validez y legitimidad de los reclamos de solicitud de pago, las considerará y rechazará como obviamente infundadas (lo cual dejaría al panel con la tarea de

conciliar al final los datos divergentes) o los retendrá para consideración durante el proceso, lo cual normalmente implica escuchar las opiniones de los acreedores y plantearlas a los grupos de interés (véase el siguiente punto más abajo) además de realizar/ encargar mayor investigación.

10. El Ministerio de Hacienda sugiere un nivel de deuda sostenible. Al hacerlo, insistirá en la responsabilidad del gobierno de cumplir con las obligaciones en función de las metas de desarrollo acordadas internacionalmente, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).⁶⁸ Hay varios enfoques para definir la sostenibilidad de la deuda a la luz de las necesidades de financiamiento para las ODM.⁶⁹ Proteger el gasto esencial contra los embargos de los acreedores es un principio no solo en las insolvencias corporativas y personales a nivel mundial, sino también en el Capítulo 9 del Código de Insolvencia de EE.UU. Aún si el panel no sigue las argumentaciones del Ministerio de Hacienda en su totalidad, es esencial para la solución sostenible que se aplique este principio. Por lo tanto, los gobiernos en general necesitan dar tanta garantía como sea posible de que los probables ahorros a partir del alivio de la deuda serán en realidad gastados de acuerdo con las prioridades del desarrollo.

11. El Ministerio de Hacienda facilita las audiencias públicas sobre la deuda junto con el panel. Una de las características esenciales de los procedimientos de insolvencia de una municipalidad en virtud del Capítulo 9 del Código de Insolvencia de EE.UU., es el derecho de todos los grupos de interés a ser oídos. Aparte de varios sectores de la comunidad de acreedores, para los cuales el panel puede definir un foro para escucharlos –ya sea de manera virtual o a través de una serie de reuniones claves con grupos de interés– el grupo de interés más importante es la población del país deudor, el cual necesariamente sería afectado por el pago o impago de una deuda que su gobierno considera insostenible. Por lo tanto, el gobierno tiene la responsabilidad de garantizar que las inquietudes de la población pueden ser expresadas. Estas pueden ser tan diversas como las de los beneficiarios de los sistemas de transferencias del Estado, los que por un lado podrían ser deterioradas por

⁶⁷ Esto también va para prestamistas oficiales bilaterales. Sin embargo, puede aún ser aconsejable contactarlos por medio del Club de París para señalar la transparencia del proceso, es decir, que el país deudor no pretende hacer tratos laterales con ningún acreedor individual.

⁶⁸ En Septiembre 2005 el entonces Secretario General de la ONU Kofi Annan pidió la reconsideración del concepto de deuda sostenible, y sugirió que este debería ser «redefinido como el nivel de deuda que permite a un país alcanzar los ODM y llegar a 2015 sin un aumento en las razones de deuda», Annan (2005).

⁶⁹ Véase una perspectiva general en: erlassjahr.de y EURODAD (2006) y Gunter, Rahman y Shi (2009).

el continuo servicio de una deuda insostenible y por el otro, los empresarios locales que temen una contracción del crédito si se interrumpen las relaciones de los bancos nacionales con los acreedores externos. Además, es necesario respetar los derechos constitucionales de los parlamentos de ser éstos parte del proceso. Debería mantenerse en mente que esos procesos, posiblemente a través de audiencias públicas con representantes de las principales organizaciones sociales, no solo sirven para conciliar inquietudes legítimas de dichos grupos. También tienen la importante función de crear apoyo interno para la administración en un conflicto complicado con los acreedores externos.

12. El panel emite un laudo final, para lo cual tiene en consideración todos los aspectos del proceso.

13. Sobre la base del laudo del panel respecto a la tasa de reducción de la deuda y posibles decisiones adicionales respecto al trato especial de acreedores individuales (p. ej., sobre la base de continua participación con dinero fresco), el Ministerio de Hacienda prepara un plan de pagos y los presenta al panel para verificación.

14. El Ministerio de Hacienda cumple con el laudo cuando el panel verifica el plan propuesto –o una versión enmendada del mismo–.

En los párrafos finales hay consejos prácticos respecto al comienzo de un proceso justo y transparente de renegociación de deuda para países individuales. Primero debemos analizar las instituciones que proveerán apoyo técnico además de político, complementado por una sección de preguntas que se hacen con frecuencia. Finalmente, hay sugerencias de lecturas adicionales, enlaces de Internet para obtener información actualizada sobre la situación del debate mundial de reforma y finalmente hay información de contacto de las muchas instituciones que se mencionan en los siguientes párrafos.

6.3 Apoyo político para gobiernos que buscan una renegociación justa e integral de la deuda⁷⁰

⁷⁰ Toda la información de contacto para las instituciones mencionadas en este documento se pueden encontrar en el Capítulo 7 (enlaces de Internet relevantes).

En el pasado muchos países ya han recibido apoyo técnico en su gestión de la deuda en general o, más específicamente, en la preparación de sus negociaciones en foros tradicionales, como el Club de París. Las instituciones que han prestado su apoyo en esas áreas, por supuesto, también serán útiles para preparar negociaciones en un marco nuevo y más equilibrado. De igual forma, un proceso internacional de insolvencia también requerirá de preparación diligente de parte del país deudor –el apoyo de ellas puede ser esencial para producir los mejores resultados posibles–. Las dos organizaciones más importantes en esta categoría son:

- UNCTAD/DMFAS (Software de gestión de la deuda y análisis financiero; la unidad de apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). DMFAS provee el software, apoyo para el software y consultoría sobre la gestión técnica del tema de la deuda;
- Debt Relief Internacional (DRI) es una ONG internacional fundada por varios gobiernos acreedores y brinda apoyo en gestión técnica de la deuda, particularmente a países de bajo ingreso durante sus negociaciones de deuda en el Club de París además del proceso extenso para PPME. En gran medida, DRI trabaja a través de filiales regionales en África y Latinoamérica. Además, DRI coordina el posicionamiento conjunto de Ministerios de Hacienda de PPME durante reuniones anuales del Banco Mundial / FMI y les apoya en la definición de posiciones conjuntas en otros eventos mundiales.

Adicionalmente en la familia de la ONU, la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD ha estado trabajando en los vínculos entre el logro de los ODM y la sostenibilidad de la deuda. Cuando se trata de definir la necesidad de reducción de deuda con base en los principios de un marco internacional sobre la insolvencia, este enlace puede ser de crucial importancia. La Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD (UNDP-BDP) puede ser contactado para obtener asesoría en este campo particular.

Se puede esperar apoyo político, más allá de la asesoría técnica, en casos individuales de gobiernos que han expresado su apoyo a un proceso de reforma mundial.

Los gobiernos de Noruega y Alemania se han comprometido con hacer esfuerzos a favor de la reforma de la gestión internacional de la deuda. Ambos mantienen relaciones bilaterales sólidas y de largo plazo con muchos países del Hemisferio Sur y se les puede contactar a través de sus Ministerios de Desarrollo para apoyo en un proceso integral de renegociación de deuda. En ambos casos, el apoyo puede ser proporcionado directamente o a través de agencias especializadas que tienen experiencia en el campo de gestión de la deuda o la política de desarrollo en general. Más importante que la ayuda técnica, sin embargo, puede ser el apoyo político en foros internacionales además de la facilitación de contactos de otros acreedores a través de instituciones como la OCDE, el Club de París y la Unión Europea entre otros.

Finalmente, los gobiernos pueden desear aprovechar el apoyo de ONGs y académicos que se han especializado en este campo.

Entre las ONGs, los puntos de referencia más importantes son las redes continentales de ONGs que trabajan en área de deuda y desarrollo: AFRODAD con sede en Harare, Zimbabwe; LATINDADD con su Secretaría en Lima, Perú y EURODAD, con sede en Bruselas, Bélgica. Cada una de estas redes proveerá contactos con las ONGs correspondientes en la región o incluso en el país mismo, además de contactos con ONGs en los principales países acreedores que pueden apoyar los contactos iniciales con las correspondientes entidades gubernamentales; apoyar las demandas de una renegociación justa y transparente de la deuda a través del trabajo con los medios y ayudar con contactos con parlamentarios y otros grupos influyentes en los países acreedores.

Dependiendo de donde tengan su sede la mayoría de acreedores importante de un país deudor individual, las redes de ONG también pueden ayudar con contactos con colegas en países que no aparecen en esta breve lista de guía, como JubileeUSA o JubileeAustralia.

Entre académicos relevantes a contactar, se pueden incluir aquellos que han estado trabajando en el área macroeconómica, por ejemplo en temas de análisis de la sostenibilidad de la deuda, definiciones alternativas de la sostenibilidad de la deuda y que han abordado cuestionamientos acerca de la legitimidad de la deuda,

entre otros temas. Adicionalmente, se puede pedir asesoría a los expertos legales sobre cómo garantizar la más amplia participación de acreedores en un proceso de renegociación de deuda y en hacer que el proceso de negociación sea a prueba de litigios.⁷¹ Hasta ahora, el potencial de cooperación entre expertos académicos y las autoridades del país deudor no siempre ha sido utilizado en su totalidad.

6.4 Abordaje de los argumentos en contra de un marco internacional sobre la insolvencia

En los siguientes párrafos, analizamos de cerca la mayoría de preguntas comunes que se plantean contra la necesidad y las oportunidades de un marco internacional sobre la insolvencia en años recientes. La mayoría de los puntos discutidos aquí ya han sido mencionados en otras partes de este estudio de una u otra forma. Así que el objetivo de esta sección es proveer un breve resumen de los argumentos comunes contra un marco internacional sobre la insolvencia y cómo estos han sido abordados en el debate de reforma mundial.

Argumento:

La insolvencia es para las empresas; no aplica para los países, ya que los países son soberanos.

Respuesta:

Si uno considera la percepción común de insolvencia corporativa o personal, esto es legalmente correcto. Pero eso es precisamente la razón para proponer como modelo el Capítulo 9 del Código de Insolvencia de EE.UU. El Capítulo 9 ha sido diseñado e implementado para tratar las oportunidades y limitaciones específicas que los deudores con poderes gubernamentales enfrentan. Todos sus principios pueden y deberían ser aplicados internacionalmente.

Argumento:

»El Derecho internacional no conoce a ningún agente judicial« – el arbitraje no se puede ejecutar judicialmente.

Respuesta:

Correcto, no hay ninguno. Pero eso es así en todos los

⁷¹ Litigio se refiere al modelo de negocio de los fondos buitres; véase fn 21 más arriba.

casos de arbitraje, inclusive aquellos que no se relacionan con deuda. Aun así, el arbitraje funciona bastante bien en disputas internacionales y como mecanismo de liquidación en el marco de organismos internacionales como la OMC. En todos estos casos, la ausencia de la ejecución judicial formal no es ninguna preocupación. Lo mismo es cierto para los acuerdos de deuda existentes, por ejemplo, con el Club de París. Los acuerdos entre países y sus acreedores no pueden ser ejecutados en la misma forma que los tratados entre personas dentro de un país. La única razón por la que los países soberanos tienen que honrar los acuerdos internacionales como los de pagos de deuda es que ellos consideran que los beneficios –políticos, además de económicos– son mayores que las pérdidas en que incurrirían al entrar en conflicto con sus contrapartes en la mesa de negociación.

Respecto a esta debilidad fundamental de las relaciones internacionales, el procedimiento de arbitraje no es formalmente ni mejor ni peor que los procedimientos existentes dominados por los acreedores. En la práctica, el hecho de que los acuerdos han sido alcanzados con participación más amplia de todas las partes involucradas tiende a producir resultados mejores y más sostenibles. Nadie propone deshacerse del Club de París y el Club de Londres simplemente por no poder exigir el cumplimiento de parte de los deudores soberanos. Las sentencias del Club de París, de hecho, son descartadas por los acreedores o deudores individuales. Una razón de esto es que por lo general solo una selección de acreedores soberanos de un país participan en la renegociación del acuerdo del Club de París –normalmente los países de la OCDE, los cuales también sucede que son miembros del Club de París–. Otras naciones acreedoras –sean estas economías emergentes o los mismos PPME– a menudo no ven ninguna razón en conceder alivio a un deudor debido a que se ha establecido un acuerdo en el cual ellos no tienen ninguna influencia. Esto es incluso más el caso para acreedores privados, a quienes los miembros del Club de París tratan de involucrar a través de «cláusulas de igualdad de trato», que establecen que un acreedor privado debe conceder al deudor términos comparables a los acordados por el Club. Especialmente en épocas cuando los flujos privados hacia el Hemisferio Sur han subido hasta nueve veces el volumen de los flujos públicos, los acreedores privados tienden a aceptar este tipo de consejos todavía menos. Al contrario, un acuerdo que ha sido renegociado con la participación de todas las partes involucradas tiene mucho más probabilidades

de ser honrado por todos los grupos de interés.

Argumento:

Los países nunca recibirán nuevos préstamos después de un procedimiento de insolvencia/arbitraje; ellos mismos se excluirán efectivamente de los mercados de capitales.

Respuesta:

Si eso fuese cierto, ninguna empresa reorganizada podría nunca conseguir nuevos préstamos –lo cual está claramente equivocado, como lo demuestra la experiencia diaria–. También está equivocado para prestatarios soberanos: a Indonesia se le concedió una reducción de sus deudas en insolvencia de facto en 1969 (véase el Recuadro N.º 2 en la p. 30). A mediados de la década de 1970 tuvo la crisis de «Pertamina» (la compañía de petróleo del país) porque el sector público de nuevo se había endeudado en exceso.

Además, los inversionistas toman sus decisiones antes que nada al considerar la probabilidad de pago en el futuro. El historial del deudor respecto al servicio de contratos de préstamo pasados es un aspecto, pero no es el más importante que ellos tienen en cuenta.

Por otra parte, lógicamente ven mejores prospectos de pago futuro, una vez que pueden estar seguros de que el deudor no tendrá que usar parte de la moneda fuerte que obtiene para pagar inversiones viejas fracasadas o no rentables.

Argumento:

Tendría que crearse una nueva burocracia internacional para manejar los procedimientos de insolvencia.

Respuesta:

Es importante enfatizar que un Capítulo 9 de procedimientos de insolvencia internacional no necesitaría una nueva organización internacional, ni una burocracia cara. Los paneles arbitrales son temporales. Una vez se logra la tarea de comenzar un plan viable de composición, el panel puede ser disuelto. Si surgiesen otros desacuerdos posteriormente, las mismas personas (o, si es necesario, otros árbitros) podrían convocarse de nuevo para resolverlos. Teóricamente, ni siquiera un tratado internacional que establezca procedimientos de insolvencia internacional ratificados por todas (o la mayoría de las correspondientes) las naciones acreedoras sería necesario siempre que todos los (o la mayoría

de los correspondientes) acreedores estén decididos a solucionar el problema. Prácticamente, sin duda que un tratado internacional sería útil.

¿Qué hay acerca del personal técnico necesario para un arbitraje? Tanto acreedores como deudores emplean personal calificado que maneja las reprogramaciones u otros temas relacionados con las deudas. En un Capítulo 9 de procedimiento internacional, esas personas simplemente hacen lo que hasta hoy han hecho: negociar y argumentar sus puntos. Pero ahora ellos lo harían ante los árbitros en lugar de entre ellos mismos, con el poder de decisión final en las manos de una de las partes, concretamente los acreedores. Como el panel consta de tres o cinco árbitros, más probablemente el mismo número de personal secretarial y técnico por caso, difícilmente podemos hablar de una gran burocracia internacional, incluso considerando que podrían haber unos cuantos casos debido a los pendientes acumulados. En el caso de la OMC (la cual tiene personal permanente), esta preocupación acerca de nuevas burocracias no fue expresada nunca. Si el arbitraje ad hoc se desarrolla posteriormente en una Corte Permanente Internacional de Insolvencia (lo cual tendría muchas ventajas), esto podría de hecho implicar la creación de una nueva institución. Sin embargo, en relación con su importancia, esta podría ser una estructura igualmente liviana, en gran medida como los paneles ad hoc descritos anteriormente. Y las instituciones existentes como el Club de París, el Club de Londres y los Departamentos de Gestión de la deuda del Banco Mundial y el FMI, los cuales entonces en parte serían redundantes, de ninguna manera son libres de costos.

Argumento:

Los países tenderían a prestar de manera irresponsable una vez que ya no enfrenten las incómodas perspectivas de tener que ver al Club de París en caso de impago.

Respuesta:

En virtud de un procedimiento de arbitraje, los deudores todavía tendrían que enfrentar extensas investigaciones de sus activos además de sus préstamos pasados y prácticas de gobierno. Esto ocurriría bajo la supervisión pública, lo cual exigiría más en lugar de menos disciplina para los gobiernos deudores y los empleados públicos.

Sin embargo, el efecto disciplinario de los mecanismos existentes ha sido extremadamente unilateral. En


realidad, la deficiente capacidad para recibir préstamos necesariamente implica la mala capacidad para dar préstamos y esto, a su vez, presupone que hay un mal prestamista. La necesidad de exigir disciplina no solo del prestatario sino también del lado prestamista nunca ha sido tenido en cuenta en los marcos existentes. La historia revela que el efecto detractor de los mecanismos existentes contra la deficiente capacidad de recibir préstamos ha sido mínimo en el pasado. Los gobernantes corruptos y opresivos difícilmente consideran el pago a largo plazo o aspectos de renegociación cuando consiguen préstamos para sus necesidades inmediatas. De nuevo, al contrario, los acreedores que en la década de 1970 entregaron »petro-« y »metro-dólares« en grandes cantidades sin hacer preguntas, lo habrían pensado dos veces si hubieran tenido que enfrentar preguntas acerca de impagos futuros.

Argumento:

En lugar de inventar mecanismos completamente nuevos, mejor se deberían mejorar los existentes. De hecho la iniciativa para los PPME ya está teniendo en cuenta muchos de los elementos de insolvencia/arbitraje.

Respuesta:

Esta última afirmación está muy lejos de la realidad de la situación de PPME. De los cuatro principios básicos de un procedimiento internacional de insolvencia, la iniciativa para los PPME contiene solo rastros de un elemento: no hay toma de decisión independiente, no se oye a todos los grupos de interés antes de que se tome una decisión respecto a alivio de la deuda y el procedimiento –aunque se pretende que sea así ocasionalmente– no es integral. El único elemento de un procedimiento de insolvencia que PPME tiene cierto derecho de afirmar que honra, es la protección de las necesidades básicas de un país endeudado a través del alivio de la deuda. Sin embargo, las expectativas para »la sostenibilidad de la deuda« que han sido sugeridas a lo largo de la historia del plan fueron al principio tan irrealistamente altas que algunos países incluso pagaron más que antes, luego que fueron »aliviados« de la carga de su deuda. Solo a través de agregar el plan de alivio IADM pudo este defecto ser arreglado en gran medida. Este obvio fracaso no es por casualidad. Refleja el fundamental defecto de que simplemente no se puede alcanzar una solución sostenible en un conflicto si una de las dos partes es juez en su propia causa. Por lo tanto, un »Club de París reformado« no sería una solución. Un cartel



de acreedores puede, en el mejor de los casos, actuar benévolamente hacia un deudor. Nunca puede hacer justicia. Esto es porque la imparcialidad es uno de los elementos claves del Estado de Derecho.

Argumento:

Nunca lo hemos hecho de esa forma ...

Respuesta:

No del todo correcto. Cuando Indonesia estaba a punto del impago en 1969 y el Club de París carecía de instrumentos y procedimientos para aliviar al país de algunos pagos insostenibles—pero al mismo tiempo tenía un fuerte interés en estabilizar un régimen proOccidental en un rincón estratégicamente importante del mundo— a los miembros del Club no les faltó imaginación para encontrar una solución. El Club contrató un banquero con experiencia para que elaborara un compromiso que era coherente (incluso incluía a la Unión Soviética, que resultaba ser un importante acreedor de Indonesia) y aceptable para todos. El «mediador» se ideó una solución que en realidad descuidaba principios esenciales del Club de París en la época. Al final, él fue capaz de convencer a todas las partes de que aceptaran casi la total cancelación de los intereses sobre préstamos concedidos en el pasado. Aunque esta «mediación» no fue un arbitraje en el estricto sentido de la palabra, contenía muchos de sus elementos básicos y destacó la superioridad de las soluciones negociadas sobre las hechas valer por los acreedores (véase también el Recuadro N.º 2, p. 30).

Adendum

Nuevos Desarrollos en el Manejo Global de la Deuda Externa 2014: Corte Suprema de EEUU no revisa fallo en favor de fondos buitres / Nuevas Propuestas del FMI / Voto en la Asamblea General de la ONU

Desde la publicación de Resolving Sovereign Debt Crises en su segunda versión Inglesa en Octubre 2013, tres acontecimientos salieron en el campo del manejo de las crisis de la deuda externa:

- El 16 de Junio la Corte Suprema de los EEUU rechazó la demanda del gobierno Argentino por una revisión del fallo del juez neyorkino Thomas Griesa, a través del cual éste bloqueó los pagamientos regulares de la nación suramericana a los tenedores de sus bonos convertidos. El juez falló, que sólo se puede pagar a estos acreedores legítimos si al mismo tiempo y pro rata también se paga a NML Capital, un fondo de inversión que solicitó el pagamiento por sus viejos bonos no-convertidos además con intereses. Todos los observadores, incluyendo los gobiernos de los EEUU y Francia, quienes interpelaron ante la Corte Suprema con *Amicus Curiae Briefs* en favor de la posición Argentina, temen que el fallo dañara futuros procesos de restructuración de deuda externa. Si incluso en situaciones de manifiesta insolvencia soberana existe la oportunidad de litigar para pagamiento in full, menos y menos acreedores consentirán en renegociaciones en el futuro.¹
- Este fallo de la justicia estadounidense también daba más dinámica y urgencia a nuevas propuestas de parte del FMI. Después de una evaluación muy rigurosa y franca del existente sistema de renegociación de la deuda soberana, que ya discutimos en Resolving Sovereign Debt Crises², el equipo del Fondo publicó dos propuestas muy pragmáticas. En The Funds Lending Framework and Sovereign Debt - Preliminary Considerations³ propone una nueva opción de „re-perfilar“ una deuda soberana que parece crítica pero no

claramente insostenible. Bajo este esquema se condiciona cualquier nuevo financiamiento de parte del FMI en una restructuración de la deuda existente con acreedores privados. En Strengthening the Contractual Framework to Address Collective Action Problems in Sovereign Debt Restructuring, publicado en Octubre 2014, se propone una forma ampliada de Clausulas de Acción Colectiva (CACs), o sea la posibilidad que una mayoría de tenedores de una serie de bonos obligue a una minoría en disenso de aceptar una restructuración negociada entre el deudor soberano y dicha mayoría. Ambas propuestas son instrumentos técnicos e útiles que pueden ayudar en hacer un proceso de negociaciones más efectivo.

Sin embargo ninguno de los dos tiene el potencial de sustituir un mecanismo coherente, como fue sugerido en forma implícita en el documento del Fondo en Abril 2013. Lamentablemente, es exacto como tal , que los tratan por parte de algunos gobiernos influyentes en el Fondo, incluyendo en las discusiones sobre una resolución extraordinaria en la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴:

- El 9 de Septiembre 2014 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó por 124 votos contra 11 con 41 abstenciones una resolución introducida por la Presidencia Boliviana del Grupo del 77 más China. El proyecto de resolución A/68/L.57/ Rev.1, titulado “Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana” por su aprobación compromete NNUU a

„elaborar y aprobar, mediante un proceso de negociaciones intergubernamentales y con carácter prioritario en su sexagésimo noveno período de sesiones, un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana con miras a, entre otras cosas, aumentar la eficiencia, la estabilidad y la previsibilidad del sistema financiero internacional y lograr un crecimiento“.⁵

¹ Una excelente documentación del caso NML/Argentina con una línea cronológica se encuentra en la pagina web de JubileoUSA. Ver: <http://www.jubileousa.org/whatwedo/debt-related-issues/vulturefunds/argentina.html>

² IMF: Sovereign debt Restructuring - Recent Developments and Implications for the Fund's Lending Framework; April 26th 2013

³ publicado bajo este título el 22 de Mayo de 2014.

⁴ Prominentemente los gobiernos de EEUU y Alemania insisten que el único lugar para discutir nuevos mecanismos en el manejo de la deuda es el FMI, tomando dichas propuestas como muestras para los avances de la reforma.

⁵http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/304&referer=http://www.un.org/en/ga/68/resolutions.shtml&Lang=S

Si bien NNUU y sus organismos especializados en asuntos económicos han discutido y propuesto en varios momentos de la historia tales nuevos mecanismos, nunca no lo ha adoptado la misma asamblea general. Además confirmó un lapso específico para la organización del proceso consultivo, y también hasta cuando dicho proceso debe brindar resultados. Esto es el otro elemento extra-ordinario: A diferencia de lo normal en la asamblea los protagonistas en el Grupo de los 77 más China no aceptaron un largo proceso consensual más allá de los cinco rondas de discusiones en el mes de Agosto. En estas conferencias los miembros que subsecuentemente votaron „no“ o se abstuvieron, no aportaron ninguna posición sustancial; más bien esperaron que sin consenso los protagonistas no pondrían la resolución a voto. El hecho que los países en vía de desarrollo, incluyendo los poderosos miembros de los G20 por unanimidad acordaron en utilizar su mayoría para pasar la resolución demuestra el alto nivel de frustración de muchos países actualmente o anteriormente sobreendeudados con la falta de mecanismos eficientes para resolución de crisis. Todavía no queda claro, si realmente se logra definir e implementar un nuevo esquema, o si los oponentes obstruirán el proceso.

Jürgen Kaiser

erlassjahr.de, 16 de Octubre 2014



Bibliografía seleccionada y enlaces de Internet

Un gran número de publicaciones se han emitido desde el estallido de la crisis de la deuda actual. La siguiente lista cuenta con algunas de las contribuciones más importantes. Lectura adicional se puede encontrar en las listas bibliográficas de los trabajos presentados aquí. Nuevas contribuciones actuales también se pueden encontrar en los enlaces a los sitios web mencionados en la segunda parte de esta sección de servicio.

Los documentos introductorios básicos en el concepto de arbitraje ad - hoc y la idea de los tribunales internacionales de insolvencia, respectivamente, son:

Raffer (1990), whose paper basically introduced the proposal for an ad-hoc arbitration panel based on the principles of Chapter 9 of the US Insolvency Code;

AFRODAD (2002): The efficacy of Establishing an International Arbitration Court for Debt; Technical Paper No. 1/2002; (calls for the establishment of a sovereign debt arbitration court through a treaty);

Kargman y Paulus (2008) es la más reciente propuesta de una corte más institucionalizada para hacer frente a la deuda internacional. Esto último también se ha defendido en la primera propuesta que sale de los países del Sur: Acosta y Ugarteche (2003); y la versión actualizada de la propuesta por los mismos autores en Acosta y Ugarteche (2007).

Capítulo 9 del Código de Insolvencia de Estados Unidos se explica brevemente en: http://en.wikipedia.org/wiki/Chapter_9_of_the_United_States_Code

Un buen resumen de la historia de las propuestas para una reforma de la gestión de la deuda se puede encontrar en Helleiner (2008) y el más reciente documento de información general sobre el estado de la discusión es Buckley (2009).

Una guía útil sobre las implicaciones técnicas de gestión de la deuda a través de los foros existentes es proporcionada por Gueye et al. (2007).

Los principios generales de un procedimiento de renegociación de la deuda justo y transparente desde el punto de vista de la sociedad civil se resumen en EURODAD (2009).

Las declaraciones más importantes que piden un mecanismo de renegociación de la deuda justo y transparente desde el piso de las Naciones Unidas han sido:

UNCTAD (1986): Trade and Development Report 1986.

UNCTAD (1998): Trade and Development Report 1998.

Annan (2005): In Larger Freedom. New York: United Nations, September.

The Commission of Experts on the Reform of the International Financial System (2009): Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. New York: United Nations.

Relevant INTERNET-Links

NGO networks:

<http://www.erlassjahr.de>
<http://www.eurodad.org>
<http://www.latindadd.org>
<http://www.afrodad.org>

UN Institutions:

<http://r0.unctad.org/dmfas/>
<http://www.uncitral.org/>
 International Curt of Arbitration at the International Chamber of Commerce in France:
<http://www.iccwbo.org/court/>
 Permanent Court of Arbitration (The Hague, Netherlands):
<http://www.pca-cpa.org/>

Academics:

<http://homepage.univie.ac.at/Kunibert.Raffer/>
 International Consultants on Debt Management:
<http://www.hipc-cbp.org>
<http://www.fpc-cbp.org>
<http://www.development-finance.org>
 AFRODAD (2002): Fair and Transparent Arbitration on Debt. Issues Paper 1.
 Acosta, A., and O. Ugarteche (2003): A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana. Available at: <http://www.latindadd.org>. (last accessed on 13.9.2010)

- AFRODAD** (2002): Fair and Transparent Arbitration on Debt. Issues Paper 1.
- Acosta, A., and O. Ugarteche** (2003): A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana. Available at: <http://www.latindadd.org>. (last accessed on 13.9.2010)
- (2007): Global Economy Issues and the International Board of Arbitration for Sovereign Debt (IBASD), *El Norte – Finnish Journal of Latin American Studies* 2 (December).
- Annan, K.** (2005): In Larger Freedom – Towards Security, Development and Human Rights for All. Report of the Secretary-General of the United Nations for Decision by Heads of State and Government in September 2005. Available at: <http://www.un.org/largerfreedom/> (last accessed on 13.9.2010).
- Bolton, P.** (2003): Towards a Statutory Approach to Sovereign Debt Restructuring: Lessons from Corporate Bankruptcy Practice around the World. IMF Working Paper 03/13.
- Buckley, R.** (2009): The Bankruptcy of Nations: An Idea, Whose Time Has Come, *The International Lawyer* 43(3) (Fall 2011) 89–121 (609).
- Bulow, J.** (2002): First World Governments and Third World Debt. *Brookings Papers on Economic Activity* 1.
- CFPIR – Center for Public Interest Research** (2009): Options for Reducing the Impact of MDRI Netting Out on New IDA Country Allocations. October.
- The Commission of Experts on the Reform of the International Financial System** (2009): Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. New York: United Nations.
- Díaz-Cassou, J., A. Eroe-Dominguez, and J.J. Vazquez-Zamora** (2008): Recent Episodes of Debt Restructurings – A Case Study Approach. Banco de España: Documentos Ocasionales, No.0804.
- Eichengreen, B., and P. Lindhert (eds.)** (1989): *International Debt Crisis in Historical Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Eichengreen, B., and R. Portes** (1995): *Crisis? What Crisis? Orderly Workouts for Sovereign Debtors*. London, Centre for Economic Policy Research.
- erlassjahr.de, and Kindernothilfe** (2013): *Schuldenreport 2013*.
- erlassjahr.de, and EURODAD** (2006): To Repay or to Develop? Handbook on Debt Sustainability. Available at: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Eurodad%20DebtSustainabilityHandbook.pdf (last accessed on: 13.9.2010).
- EURODAD** (2009): A Fair and Transparent Debt Workout Process. 10 Civil Society Principles. EURODAD Brussels. December. Available at: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Eurodad%20debt%20workout%20principles_FINAL.pdf?n=13 (last accessed on 13.9.2010).
- Gelpern, A.** (2013): A Sceptic's Case for Sovereign Bankruptcy; America University WCL Research Paper No. 2013-02; forthcoming in *Houston Law Review*.
- Gitlin, A. and B.House** (2012): A renewed proposal for a sovereign debt forum. Draft August 22, 2012
- Gros, D., and T. Mayer** (2010): How to Deal with Sovereign Default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund. CEPS Policy Brief No. 202. February.
- Gueye, C.F., M. Vaugeois, M. Martin, and A. Johnson** (2007): Negotiating Debt Reduction in the HIPC Initiative and Beyond. DRI publication No. 11. February.
- Gunther, B., J. Rahman, and H. Shi** (2009): Linking Social Development with the Capacity to Carry Debt: Towards an MDG-Consistent Debt-Sustainability Concept, *Development Policy Review* 27(3): 269–286.
- Haldane, A., and M. Kruger** (2001): The Resolution of the International Financial Crisis, *Bank of Canada Review* (winter 2001/02). Bank of England/Bank of Canada.
- Helleiner, E.** (2008): The Mystery of the Missing Sovereign Debt Restructuring Mechanism. In *Contributions to Political Economy*. Department of Political Science, University of Waterloo, Canada.
- Hoffert, A.** (2001): The 1970 Indonesian Debt Accord. Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Ruhr Universität Bochum. Discussion Paper No. 05-01.
- IDA** (2011): HIPC and MDRI Status of Implementation Report 2011. September.
- IMF** (2009): The Implications of the Global Financial Crisis for Low-income Countries – An Update. September 28.
- IMF** (2013): Sovereign Debt Restructuring – Recent Developments and Implications for the Fund's Legal and Policy Framework. April 26, 2013.

- IMF and World Bank** (2007): Staff Guidance Note on the Application of the Joint Fund-Bank Debt Sustainability Framework for Low-income Countries. April 16.
- IMF and World Bank** (2012): Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low Income Countries; January 12, 2012.
- IMF and IDA** (2009): Burundi – Completion Point Document. IMF Country Report 09/84, p. 28.
- Kaiser, J.** (2000): Debt Management à la Louis XVI – A Short Promenade through the Programme and Practice of the Paris Club. Available at: http://www.erlassjahr.de/dev/cms/upload/englisch/dokumente/Debt_management_a_la_Louis_XVI.pdf (last accessed 15.7.2010).
- Kaiser, J.** (2010): Talking Stock of Proposals for More Ordered Workouts. In *Overcoming Developing Country Debt Crises*, ed. B. Herman, J.A. Ocampo, and S. Spiegel. Oxford University Press.
- Kaiser, J., I. Knoke, and H. Kowsky** (2009): Towards a Renewed Debt Crisis? Dialogue on Globalization, Occasional Papers, No. 44. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. June. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/06444.pdf> (last accessed on 15.7.2010).
- Kargman, S.T., and C. Paulus** (2008): Reforming the Process of Sovereign Debt Restructuring: A Proposal for a Sovereign Debt Tribunal. UNDESA. April 8/9.
- Kupetz, D.S.** (1995): Municipal Debt Adjustment under the Bankruptcy Court, *The Urban Lawyer* 27(3).
- Lungu, J.** (2004): The Case for the Establishment of a Fair and Transparent Arbitration on Debt. Discussion paper. Lusaka, Zambia: AFRODAD.
- Orrego Vicuña, F.** (2001): Arbitration in a New International Alternative Dispute Resolution System, *ICSID-News* 18(2).
- Panizza, U.** (2013): Do We Need a Mechanism for Solving Sovereign Debt Crises? A Rule-based Discussion. Graduate Institute of International and Development Studies Working Paper No 03/2013.
- Paulus, C.** (2012): A Resolvency Proceeding for Defaulting Sovereigns; *International Insolvency Law review* 1/2012, pp. 1-20.
- Raffer, K.** (1990): Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face, *World Development* 18(2) (February): 301–313.
- (1993): What's Good for the United States Must Be Good for the World. Advocating International Chapter 9 Insolvency. In *From Cancún to Vienna. International Development in a New World*, ed. Bruno Kreisky Forum for International Dialogue. Vienna, 64–74.
- Rehbein, K.** (2010): Warum der IWF die Schuldenfähigkeit in Entwicklungsländern regelmäßig überschätzt; *erlassjahr.de Fachinfo* Nr. 25, September. Available at: http://www.erlassjahr.de/dev2/cms/upload/fachinfo/erlassjahr_Fachinfo_25_201009.pdf (last accessed on 13.9.2010).
- Rehbein, K.** (2012): How it could work. The alternative to traditional debt relief processes for Zimbabwe. An illustration. <http://www.erlassjahr.de/cms/upload/2009/dokumente/laender/ZIMulation.pdf> (Last accessed August 9th 2013).
- Smith, A., and K.O. Kufour** (2000): Legal Aspects Underlying International Resolution of State Insolvency; School of Law; University of East London.
- UNCTAD** (1986): Trade and Development Report 1986.
- UNCTAD** (1998): Trade and Development Report 1998.



Glosario

Actas acordadas: Resultado final de una ronda de negociaciones en el Club de París. Necesitan ser »traducidas a acuerdos bilaterales vinculantes con cada acreedor participante

Canje de Deuda: Intercambio de la deuda existente por deuda nueva, regularmente otorgada en condiciones más favorables con el fin de proporcionar alivio de la deuda. La deuda también puede ser intercambiada por nuevos tipos de compromisos financieros o incluso políticos, como el financiamiento de proyectos de desarrollo, acordados con el acreedor original

Crisis de deuda: El FMI considera que un país está en crisis de la deuda si acumula atrasos en los pagos durante un período de tiempo prolongado

De minimis, "mínimo": Describe un nivel mínimo de obligaciones frente a un deudor. Sólo demandas de pago que superen este umbral se incluyen en el acuerdo de reprogramación negociado, mientras que las solicitudes por debajo de los umbrales definidos deben ser canceladas en su totalidad. El propósito de definir un umbral de minimis es evitar la necesidad de negociar y la búsqueda de un acuerdo sobre las demandas de pago que, en efecto, no tienen ninguna influencia tangible en la restauración de la sostenibilidad de la deuda. El Club de París tradicionalmente trabaja con umbrales mínimos de \$500, 000 o \$ 1,000,000

Disidentes: Un disidente es un acreedor que se niega a participar en un acuerdo de reprogramación de deuda negociado con todos o la mayoría de los otros acreedores de un deudor soberano

Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN): Conjunto completo de indicadores a través de los cuales el Banco Mundial evalúa las fortalezas de las instituciones de un país y sus políticas económicas. El CPIA sirve para definir las capacidades de los países para adquirir y posteriormente pagar el servicio de la deuda

Fondo buitres: Un fondo buitres es un fondo de inversión que compra deuda en problemas, con un gran descuento en el mercado secundario. Después de que la capacidad de pago de la deuda soberana ha sido restaurada gracias al alivio de la deuda por otros acreedores, el buitres demanda por el pago completo más un interés, el interés compuesto y sanciones eventuales. En algunos casos, los beneficios buitres han estado más allá de 200 por ciento del capital invertido. En otros casos, no han sido capaces de cobrar la deuda. Sin embargo, el mayor de los problemas se refiere a la interrupción del deudor en convertirse en un participante habitual en los mercados financieros internacionales

Indicadores de deuda: Los indicadores de la deuda más importantes son el stock de deuda en comparación con el Ingreso Nacional Bruto (EDT/ INB), el stock de deuda en comparación con los ingresos anuales por exportación (EDT / XGS) y servicio anual de la deuda en comparación con los ingresos anuales por exportación (TDS / XGS)

Marco de sostenibilidad de la deuda: Un conjunto de normas y límites a través del cual el Banco y el Fondo evaluará si la deuda de un país es sostenible según lo define su fortaleza institucional y política. Una carga insostenible de deuda puede llevar a reducciones en el desembolso de fondos multilaterales

Plan Brady: Acuerdo de canje de deuda en la década de 1990, organizada por el entonces secretario del Tesoro, Nicholas Brady. A través del Plan Brady los países deudores obtenían una cancelación limitada de su deuda externa con la banca privada. A cambio, el resto de la deuda se garantizaba a través de Bonos Cero del Tesoro de EE.UU.

Punto de Culminación: El momento en el tiempo cuando el alivio de la deuda bajo la iniciativa PPME se cancela de forma irrevocable

Recorte: Una expresión común para la reducción de la demanda de un acreedor, ya sea a través de una reducción del valor nominal o un ablandamiento de los términos de pagos de intereses y términos de pago.

Renegociación de la deuda: Acuerdo entre un país deudor y sus acreedores externos, a fin de aliviar la deuda a un nivel sostenible.

Sostenibilidad de la deuda: De acuerdo con las instituciones financieras internacionales, la deuda pública y / o externa de un país es sostenible si el país puede cubrirla sin la construcción de atrasos o moras. Otros definen la deuda de manera más ambiciosa: El Exsecretario General de la ONU Kofi Annan sugirió redefinir la deuda como un nivel de deuda externa que permite a un país a cumplir con sus compromisos de desarrollo convenidos multilateralmente

Términos de Nápoles: Términos de alivio de deuda definidos por el Club de París en 1994. Los Términos de Nápoles permitieron por primera vez una reducción (de dos tercios) de la deuda de un país (en comparación con la reducción del servicio de la deuda, la cual se concedía en exclusiva antes). Los Términos de Nápoles se mejoraron a » Los Términos de Lyon« (reducción de hasta 80 por ciento desde 1998) y a »los Términos de Colonia« (hasta 90 por ciento a partir de 1999)



Lista de abreviaturas

ADR	Mecanismo alternativo de resolución de disputas
AfDF	Fondo Africano de Desarrollo
BDP	Dirección de Políticas de Desarrollo
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo
BWI	Instituciones de Bretton Woods
CAC	cláusulas de acción colectiva
CPA	Corte Permanente de Arbitraje
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DMFAS	Software de gestión de la deuda y análisis financiero
DMO	Oficina de gestión de la deuda
DRI	Debt Relief International
DSA	Análisis de sostenibilidad de la deuda
DSF	Marco de sostenibilidad de la deuda
ECA	Agencias de crédito para exportación
EMTA	Asociación Gremial de Mercados Emergentes
EPIN	Evaluación de las políticas e instituciones nacionales
FfD	Financiamiento para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSO	Fondo para Operaciones Especiales
IADM	Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral
IDA	Asociación para el Desarrollo Internacional
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IED	Inversión extranjera directa
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Instituto de Crédito para la Reconstrucción o Banco de Crédito para la Reconstrucción)
ODA	Asistencia oficial para el desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PAJT	Proceso de arbitraje justo y transparente
PBA	Plan normal de asignación de recursos
SDDRF	Foro de Solución de Controversias sobre la Deuda Soberana
SDRM	Mecanismo de reestructuración de la deuda soberana
SG	Secretario General de las Naciones Unidas
TIADS	Tribunal Internacional de Arbitraje sobre Deuda Soberana
UNCITRAL	Comisión de las Naciones Unidas para la Ley del Comercio Internacional
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



Sobre el autor

Jürgen Kaiser es coordinador de la Red para la Deuda Alemana erlassjahr.de

Contacto:
j.kaiser@erlassjahr.de

Impresión

Friedrich Ebert Stiftung | Global Policy and Development
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Alemania

Responsable: Katharina Meier | Coordinadora Dialogue on Globalization

Tel.: ++49-30-269-25-7415 |
Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/>

Para ordenar publicaciones: elsalvador@fesamericacentral.org

Uso comercial de todos los medios de comunicación publicadas por la Friedrich Ebert Stiftung (FES) no está permitido sin el consentimiento por escrito de la FES

Global Policy and Development (Política Global y Desarrollo)

El departamento de Política Global y Desarrollo de la Friedrich Ebert Stiftung promueve el diálogo entre el Norte y el Sur y promueve el debate público y político sobre cuestiones internacionales en Alemania y Europa. Al proporcionar una plataforma para el debate y consulta nuestro objetivo es aumentar la conciencia de las interdependencias globales,

desarrollo de escenarios para las futuras tendencias y la formulación de recomendaciones de política. Esta publicación forma parte de la línea de trabajo » Gobernanza Económica Global », a cargo: Hubert René Schillinger, Hubert.Schillinger@fes.de

Dialogue on Globalization (Diálogo sobre Globalización)

Como parte de la labor internacional de la Friedrich Ebert Stiftung, Diálogo sobre Globalización contribuye a nivel mundial para el debate sobre la globalización y la gobernanza global. Se basa en la premisa de que - a través de un enfoque de la política mundial incluyente y sensible - la globalización se puede formar en una dirección que promueve la paz, la democracia y la justicia social. El programa se basa intensamente en la red internacional de la Friedrich Ebert Stiftung - una institución sin

fin de lucro alemana comprometida con los principios de la socialdemocracia con oficinas, programas y socios en más de 100 países. Diálogo sobre Globalización direcciona a los » que mueven los hilos « tanto en los países en desarrollo y en las partes industrializadas del mundo. El programa es coordinado por la oficina central de la Friedrich Ebert Stiftung en Berlín y por las oficinas de la FES en Nueva York y Ginebra.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las de la Friedrich Ebert Stiftung.

ISBN 978-3-86498-983-4