

Proceso de Arbitraje Justo y Transparente

Una nueva vía para resolver
crisis de deuda



Documento de discusión
por Thomas Fritz y Philipp Hersel
Agosto 2002

ISBN: 3-923020-25-2

**Proceso de Arbitraje Justo y Transparente:
Una nueva vía para resolver crisis de deuda.**
Una contribución a la reforma del sistema
financiero internacional.

Documento de Discusión, Berlín/Aachen, Agosto 2002

Esta publicación recibió apoyo financiero de la Comisión de la Comunidad Europea. Los puntos de vista de esta publicación pertenecen solamente a los autores. Agradecimientos especiales a Roxana Loaiza por su excelente traducción del inglés y a Sebastián von Eichborn por su apoyo editorial. Proceso de Arbitraje Justo y Transparente: Una nueva vía para resolver crisis de deuda. Una contribución a la reforma del sistema financiero internacional.

Editado por: Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21) y Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR.

Escrito por: Thomas Fritz, BLUE 21 y Philipp Hersel, BLUE 21

Traducido por: Roxana Loaiza

Editorial: FDCL-Verlag, Berlín

Composición: Uta Eickworth, Berlín

Ilustración: Andreas Hartung, Berlín

Impresión: ..., Berlín

Contacto:

Philipp.Hersel@blue21.de

Thomas.Fritz@blue21.de

**Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt y Entwicklung
(BLUE 21) e.V.**

Grupo de Trabajo Berlín sobre Medioambiente y Desarrollo

Gneisenaustraße 2a

D-10961 Berlín

Alemania

Telf. : 49-(0)30-694 61 01

Fax: 49-(0)30-692 65 90

blue21@blue21.de

<http://www.blue21.de>

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.

Mozartstrasse 9

D-52064 Aachen

Alemania

Telf. : 49-(0)241-442-0

Fax: 49-(0)241-442-188

stollg@misereor.de

www.misereor.de

Proceso de Arbitraje Justo y Transparente

Una nueva vía para
resolver crisis de deuda

Una contribución a la reforma del
sistema financiero internacional

Documento de discusión
por Thomas Fritz y Philipp Hersel
Agosto 2002

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft
Umwelt und Entwicklung (BLUE 21) y
Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR



Prefacio	5
Sumario	6
Introducción	9
Debilidades del actual sistema de gestión de deudas	10
El propósito de este documento y su estructura	11
Parte I:	
Un marco para la reforma de gestión de deudas vencidas.	
La propuesta de un PAJT y su génesis	13
Propuesta de Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes (PAJTs)	13
PAJT: Un marco para países en circunstancias específicas	16
Historia de la propuesta de un PAJT y su debate hoy en varios espacios	16
Parte II:	
Aspectos especiales de la reforma de gestión de deudas	20
II.1 Procedimientos existentes en la gestión de la deuda internacional	20
1. El Club de París	20
2. El Club de Londres	21
3. El resurgimiento de tenedores de bonos	22
4. Gestión de deudas en la práctica	24
5. Requerimientos para Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes	28
II.2 El arbitraje como patrón para conducir las relaciones de deudas	30
1. ¿Qué es arbitraje?	30
2. El arbitraje entre entidades privadas („arbitraje comercial“)	30
3. El arbitraje estado-estado, estado-sector privado	31
4. El arbitraje y las disposiciones de ley	32
5. El arbitraje: Tan bueno como las normas aplicadas	33
6. Balanceando las fuerzas desiguales en procesos de arbitraje	34
7. Conclusión: El arbitraje como principio para un PAJT	35
II.3 Legitimidad de reclamos sobre cancelaciones de deuda	37
1. El caso de una auditoría pública	37
2. Determinando la legitimidad	37
3. Requerimientos para un PAJT: ¿Cómo integrar criterios para la legitimidad de reclamos?	40
II.4 Coloca las necesidades básicas por encima de los compromisos con de la deuda	42
1. Necesidades básicas, derechos humanos y desarrollo	42
2. Derechos humanos y necesidades básicas	42
3. El Convenio Social: Protección del deudor en el nivel internacional	44
4. La estrategia de necesidades básicas de los años '70	45
5. Las necesidades básicas hoy	46
6. ¿El servicio de deuda compromete las necesidades básicas?	47
7. Requerimientos para que un PAJT ponga las necesidades básicas delante del servicio de deuda	51
Apéndice: Métodos de cálculo	52
II.5 Participación dentro de un PAJT	53
1. ¿Qué elementos comprenden los procesos participativos?	54
2. Debilidades de la participación en procesos de política macroeconómica	57
3. Requerimientos para un PAJT	58
Bibliografía	59
Apendicé I	
Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes para la solución y prevención de crisis de deuda externa, Carta a los Jefes de Estado del G7	62
Apendicé II	
Documento de trabajo para un proceso de arbitraje justo y transparente	65
Apendicé III	
Direcciones	66

Prefacio

A raíz de la crisis económica asiática de 1997-98 ha surgido una fuerte discusión con relación a las necesarias reformas al sistema financiero internacional incluyendo las instituciones oficiales del mundo financiero. Las discusiones abarcan la cuestión de la relación acreedor-deudor como también la búsqueda de soluciones sustentables a las crisis de deuda de los países en desarrollo. Desde el otro lado, sin embargo, desde dentro de las instituciones oficiales la discusión se ha limitado a unas cuantas propuestas que no consideran cambios fundamentales.

Tanto en el Norte como en el Sur el debate se ha desarrollado mayormente en el plano no gubernamental. Organizaciones no gubernamentales, iglesias y movimientos sociales, algunos directamente afectados, se han centrado en los problemas de deuda y elaborado numerosas propuestas. Además del convencimiento que la crisis de deuda solamente puede ser aminorada a través de sustanciales alivios de la carga del servicio de deuda, las propuestas plantean cómo las relaciones futuras de deuda podrían reorganizarse para considerar los intereses de quienes, desde siempre, han cargado todo el peso del endeudamiento: los pobres de los países deudores.

La derrota del „Cartel de los Acreedores“ ha surgido como la cuestión clave de ese „cómo“, puesto que son únicamente los acreedores quienes determinan las reglas del alivio de deuda, reestructuraciones de deuda y nuevos préstamos. Los deudores no son tomados en cuenta en el proceso de toma de decisiones concernientes a sus deudas.

En este contexto MISEREOR y BLUE 21, junto con ONGs, movimientos sociales, intelectuales (e inclusive algunas autoridades oficiales por ahora) del Norte y el Sur alientan el establecimiento de un Proceso de Arbitraje Justo y Transparente. Con participación de los gobiernos afectados y especialmente de la sociedad civil, este planteamiento podría resolver la actual sobrecarga de deuda de los países en desarrollo y evitarla en el futuro. Se espera,

en esa dirección, que este documento estimule la discusión acerca de los procesos de arbitraje para desarrollar el concepto y avanzar hacia su aplicación.

La discusión debe involucrar a los afectados en los países deudores. Ese es el motivo por el cual este documento está siendo publicado simultáneamente en castellano, inglés y alemán. Es también necesario el debate sobre alternativas al status quo en nuestra sociedad, por lo cual este documento ofrece información sobre las instituciones que definen la actual gestión de deuda y promueve la discusión sobre algunos aspectos claves del proceso.

Mantenemos la esperanza que este sea un pequeño paso adelante hacia una mayor justicia global y solidaridad internacional, y que se continúe con la discusión crítica y constructiva hacia esos fines.

Georg Stoll, MISEREOR

Philipp Hersel, BLUE 21

Sumario

Las instituciones existentes y mecanismos que manejan las deudas internacionales no han solucionado las crisis de deuda de los años '80 de los países en desarrollo ni han evitado o solucionado las crisis financieras y de deuda de la última década, tales como las de México, el Sudeste asiático, Brasil y Argentina. La actual gestión de la deuda internacional, diseñada por el Club de París, las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs)-incluyendo el FMI y el Banco Mundial-, el Club de Londres, el G7 y otros espacios, tienen desequilibrios sistémicos inherentes que favorecen los intereses de los acreedores sobre los intereses de los deudores.

La razón de esto es simple: los acreedores son los actores decisivos en todas esas instituciones y, por lo tanto, tienden a hacer caso omiso de la severidad de las crisis de deuda y subestimar la necesidad de reducir sus exigencias. Hasta ahora se ha concedido poco alivio de la carga de deuda y demasiado tarde a pocos países, y las condiciones políticas impuestas a los países deudores no les han ayudado a restablecer ni su desarrollo económico ni su capacidad de pago.

Esta crítica no es nueva. Una intensa discusión sobre propuestas de reformas comenzó en los años 80 poco después del comienzo de la crisis de deuda. Algunas de esas propuestas pronto concluyeron que la situación de la deuda solamente podía ser resuelta a través de un procedimiento de resolución de deudas que aceptara el hecho que un estado deudor puede llegar a ser insolvente. Se propuso el establecimiento de un mecanismo de bancarrota internacional que complementa las leyes de bancarrota nacional. Este documento ofrece un breve recuento histórico de tales propuestas de reformas desde la década de los '80 y explica como el problema volvió a aparecer nuevamente en la agenda internacional, a raíz de las campañas de ONGs y movimientos sociales como también de las discusiones en curso a partir de la crisis financiera de 1997-98 del Sudeste asiático.

La Parte I de este documento presenta el marco específico de un procedimiento de insolvencia internacional que

dependa de Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes (PAJTs) para resolver crisis de deuda. A diferencia del actual tratamiento fragmentado de deudas privadas, bilaterales y multilaterales en diferentes espacios y tiempos, un PAJT se encargaría de manera integral de todas las deudas externas pendientes. En caso de dificultades de pagos un país deudor debería poder abrir un PAJT y, en consecuencia, declarar una moratoria temporal del servicio de deuda hasta la culminación del proceso de arbitraje.

Nuestra propuesta plantea el establecimiento de paneles ad-hoc para los PAJTs. Un panel PAJT debería estar compuesto de uno o dos individuos del lado deudor y uno o dos de la comunidad de acreedores. Luego ellos se pondrían de acuerdo sobre una tercera o quinta persona de manera que su número impar les permita tomar decisiones por simple mayoría.

Las sesiones del proceso de arbitraje deberían ser abiertas al público y a todas las partes involucradas en el proceso: acreedores, deudores y otros grupos afectados por la situación de la deuda. Representantes de la sociedad civil de los países deudores, por ejemplo, deberían tener derecho a ser escuchados por el panel. Todos los reclamos contra el país en cuestión deberían ser presentados al panel por los acreedores y luego el panel PAJT debería decidir sobre la legitimidad de las diferentes partes del monto de la deuda y emitir un fallo sobre cuanto alivio de la carga de deuda es necesario.

Muchos préstamos ahora adeudados a acreedores externos nunca fueron usados -ni aún pretendidos usar- en beneficio de la población del estado deudor. Por el contrario, esos préstamos fomentaron corrupción y fuga de capital, financiaron represiones militares y exportaciones de armas desde el Norte y sirvieron a los intereses de los acreedores privados. Esos préstamos significaron „unholy alliances“ entre las élites gobernantes del Norte y del Sur.

A fin de evitar crisis de deuda se deben eliminar los incentivos perversos para préstamos de dinero y los acreedores deben tener su parte de responsabilidad. Por lo tan-

to, la cuestión de la legitimidad y responsabilidad política es una preocupación central, no solamente por razones éticas o políticas, sino para evitar que la historia se repita.

Además de la legitimidad de los reclamos, la necesidad de fondos de los países deudores para satisfacer los requerimientos básicos de sus poblaciones debería constituir el segundo principio directriz para la definición de la cantidad de alivio necesario. El futuro servicio de deuda no debería comprometer la satisfacción de las necesidades básicas ni el respeto a los derechos humanos en el país deudor. El Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros órganos de la ley internacional proveen una base legal para el concepto de „protección del deudor“, priorizando los derechos humanos y las necesidades básicas antes que los reclamos de los acreedores.

La Parte II de este documento se enfoca en cinco aspectos de los PAJTs, los cuales son:

1. *Un análisis profundo de los mecanismos existentes de gestión de deuda y las instituciones.*

Se centra en las limitaciones y debilidades de los procedimientos de manejo de la deuda, con especial atención en la reemergencia de los tenedores de bonos. Las conclusiones incluyen el hecho que cualquier futuro manejo de deuda exitoso necesita una entidad independiente de la parte acreedora con el poder de autorizar una detención unilateral del servicio de deuda, asegurar la participación de acreedores y deudores sobre bases equitativas y permitir un acuerdo de reprogramación que pueda abarcar cancelaciones de deudas no cobrables.

La detención del servicio de deuda debería estar acompañada por controles de capital para combatir fuga de capitales. Además, con el fin de mantener viable la economía de la comunidad internacional, se debería proveer préstamos aún en situaciones de atrasos. Esos nuevos préstamos no deben ser enganchados con las condicionalidades del FMI.

Por otro lado, debido a la creciente importancia de los bonos de financiamiento para economías emergentes, podría ser aconsejable crear comités permanentes de sostenedores de bonos. Un PAJT debe asegurar que los gobiernos no obliguen a asumir las deudas de sus sectores privados, impidiendo la socialización de la deuda privada.

2. *El arbitraje como un medio para resolver problemas de deuda*

El arbitraje es un antiguo pero todavía actual modo de lidiar conflictos, particularmente entre estados. Cientos de años atrás la comunidad internacional de estados aceptó que el arbitraje era un medio más apropiado que el uso de la fuerza política para resolver conflictos internacionales relacionados con deudas. Hoy el arbitraje es aceptado como un medio para tratar conflictos económicos internacionales.

Sin embargo, el arbitraje es solamente bueno en la medida que los principios y reglas que guían el fallo arbitral son buenos. De acuerdo con esto, mientras más codificadas las reglas de un panel PAJT, más se podrá avanzar hacia una disposición de ley en las relaciones internacionales y acabar con las relaciones controladas por los acreedores, como sucede en la actualidad. Nuestra propuesta de paneles PAJTs ad-hoc es compatible con los intentos de arribar a un marco más institucionalizado como una Corte de Insolvencia Internacional.

3. *La legitimidad de los reclamos*

La legitimidad de deudas pendientes es una cuestión central para un PAJT, pero esto sería demasiado pesado para un panel PAJT decidir sobre la legitimidad de un amplio rango de reclamos particulares sin criterios claros y acordados internacionalmente, lo cual actualmente no existe. El alcance de los criterios existentes es limitado, como por ejemplo la doctrina de las „deudas odiosas“, las directrices medioambientales del Banco Mundial o la Convención de la OCDE para combatir el soborno de ejecutivos públicos externos en transacciones económicas internacionales. Esos criterios no cubren un amplio rango de aspectos concernientes a la legitimidad de los contratos de deudas individuales, como por ejemplo los préstamos de ajuste estructural que fueron vinculados a desfavorables y contraproducentes consejos macroeconómicos del FMI.

Un elemento importante de un PAJT es una auditoría pública de la deuda externa para descubrir y determinar reclamos ilegítimos. El debate público sobre ciertos paquetes de préstamos problemáticos podría develar préstamos perdidos y corrupción y contribuir a la estricta vigilancia pública de grandes proyectos de infraestructura. Tales debates podrían también promover el desarrollo de estándares obligatorios para contratos de préstamos en los niveles nacional e internacional. Al respecto, las acti-

vidades de Agencias Exportadoras de Créditos merecen especial atención.

4. *Priorizando las necesidades básicas antes que el servicio de deuda*

El principio central debe ser que las necesidades básicas de la gente tienen preferencia sobre los reclamos de los acreedores y que las deudas no deben ser servidas si esto compromete la satisfacción de las necesidades básicas de la población de los países deudores.

El órgano de la ley internacional claramente protege los derechos humanos sociales tales como „el derecho a la seguridad social“, „el derecho a un estándar adecuado de vida para la salud y el bienestar de sí mismo y de su familia, incluyendo alimentación, vestimenta, vivienda y atención médica y los servicios sociales necesarios“ o el „derecho a la educación“.

Con base en estos derechos existen necesidades básicas indiscutibles que incluyen necesidades materiales (suficiente alimento y acceso a agua potable, vivienda, vestimenta y equipo doméstico esencial) y servicios básicos (educación, al menos primaria y secundaria, servicios básicos de salud y facilidades de transporte esencial). Los derechos humanos sociales explícitamente establecen la responsabilidad y obligación de los gobiernos deudores a atender primero los derechos de su población antes de atender los reclamos de sus acreedores. Para satisfacer esas necesidades el estado debe facilitar oportunidades a la gente para ganar al menos un mínimo ingreso y recibir servicios sociales básicos.

El documento ofrece varias consideraciones y conceptos para transformar esas prioridades en indicadores relativos y absolutos para el gasto público. Esos indicadores, aplicados a un grupo de 81 países en desarrollo, demandan una reducción del servicio de deuda para 48-68 casos de países, de los cuales 18-38 necesitan condonaciones completas de sus deudas.

5. *Participación dentro de un PAJT*

La amplia participación pública debe ser un elemento indispensable de un Proceso de Arbitraje Justo y Transparente. Si se espera que los esfuerzos de alivio de deuda tengan un impacto positivo en las condiciones de vida de los pobres, entonces el punto de vista -sobre legitimidad, responsabilidad política y necesidades básicas- de la gente afectada debe ser escuchado y tomado en cuenta.

Los procedimientos participativos ofrecen varios niveles de participación, desde el más simple que es compartir información, hasta los más importantes como vincularse a la toma de decisiones y el control, o monitoreo y evaluación del proceso y los resultados, los cuales deben ser implementados en todas las fases del proceso, vale decir desde el diseño hasta la implementación y evaluación subsecuentes. Todos los grupos representativos de la sociedad civil urbana y rural deben tomar parte del proceso. La provisión de información oportuna y apropiada es indispensable.

En el pasado hubo una gran cantidad de experiencias participativas, sin embargo su aplicación al campo macroeconómico es más bien nueva. Hasta ahora su impacto en la elaboración de políticas ha sido débil y las iniciativas han partido sobre todo del estado aplicando enfoques del FMI y del Banco Mundial. A partir de procesos tales como el de los „Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza“ la sociedad civil de varios países deudores ha desarrollado su propio criterio de lo que significa una participación plena. Esas experiencias ciudadanas y criterios han fortalecido las capacidades de la sociedad civil para intervenir en el campo de la deuda y de las políticas macroeconómicas, las mismas que alientan la esperanza de que los procesos de arbitraje equitativos y transparentes pueden ser una herramienta democrática para tratar la actual crisis de deuda.

Introducción

A partir del estallido de la deuda externa internacional en 1982, se ha dicho y reclamado mucho con respecto a la necesidad que tienen los países en desarrollo de reducciones y alivios de deuda. Sin embargo, después de 20 años, muchos países endeudados todavía afrontan una crisis no resuelta: su equilibrio comercial y sus presupuestos estatales no proporcionan los recursos necesarios para el servicio de la deuda y la promoción del desarrollo; su situación social se ha deteriorado aún más en las dos últimas décadas; su base productiva no se ha diversificado en productos sofisticados, y cada vez son más vulnerables a factores exógenos como el deterioro de las condiciones comerciales. En otras palabras, la crisis todavía prevalece.

Una lógica implicación del fracaso para resolver la crisis de la deuda es que los mecanismos usados fueron y son inadecuados. Debido a limitaciones de alguna de las partes, acreedora o deudora, o de ambos, la gestión internacional de la deuda externa no ha alcanzado su objetivo central, esto es proveer soluciones sostenibles a la crisis de deuda a fin de restaurar el crecimiento, desarrollo social y la credibilidad internacional de los países deudores.

No se pretenden negar los esfuerzos existentes de ambos lados, pero se puede decir que esos esfuerzos han sido limitados. En los últimos diez años las iniciativas de acreedores como el Plan Brady, los diversos programas de reducción de deuda del Club de París desde 1990 y la reciente Iniciativa de Reducción de Deuda para Países Altamente Endeudados (HIPC-II) han otorgado algún tipo de alivio a la carga de la deuda. Los países deudores, por el otro lado, han alterado significativamente sus políticas hacia una estrategia más orientada a la exportación y severos recortes en sus gastos públicos.

Tanto en los países deudores como acreedores el costo de esos esfuerzos está siendo pagado principalmente por la gran mayoría de la población de bajos ingresos. En el Norte, la gente de medianos y pequeños ingresos son quienes cancelan las deudas no cobrables de préstamos moderados de bancos y acreedores públicos. En tanto

que las mayorías más pobres de los países deudores - particularmente niños, mujeres y ancianos- son quienes pagan la crisis mediante la disminución de sus salarios, el alza de los gastos de nutrición, la pérdida de sus fuentes de trabajo y la exclusión de los servicios sociales existentes.

El presente documento parte de la hipótesis que las raíces de los persistentes fracasos para resolver la crisis de deuda deben ser buscadas en los mismos mecanismos de la gestión de la deuda. Esto es, en el conjunto de instituciones como los Clubes de París y Londres, las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) (como el FMI y el Banco Mundial), el G7 y otros foros que tienen un papel central en el tratamiento de los problemas de la deuda en el ámbito internacional. Obviamente, esas instituciones hasta ahora no han solucionado los problemas de deuda de los países en desarrollo de manera integrada y sostenible.

Se pueden mencionar varias razones del por qué esas instituciones han fracasado en encontrar soluciones. En primer lugar, los elementos de una solución pueden claramente sobrepasar el alcance político y el poder de las instituciones. En segundo lugar, las instituciones podrían no estar suficientemente comprometidas a encontrar soluciones. En tercer lugar, las instituciones están compuestas de una diversidad de intereses que un compromiso a una solución no puede ser encontrada. Todas estas razones se aplican o no se aplican de algún modo.

Con respecto a la primera razón se debe admitir que instituciones como el Club de París y el Club de Londres son clubes de acreedores. Si bien ellos pueden declarar correctamente que su alcance es un tanto limitado con relación a las políticas que deberían o deben ser adoptadas por los gobiernos deudores, se debe reconocer que la influencia de sus condicionalidades es muy fuerte, particularmente en cuanto al Club de París de refiere. El Club de París no es conocido por hacer caso omiso de la aplicación de condiciones, sino más bien, por exigir que los países deudores cumplan las condicionalidades del FMI.

Otra limitación de los clubes de acreedores es su preocupación centrada en el tema de la deuda y su falta de interés en buscar la coherencia de políticas en diferentes campos, por ejemplo entre deuda y comercio, pese a que su ámbito de acción abarca el amplio rango de políticas internacionales.

Se entiende que mientras los países deudores tengan persistentes déficit comerciales frente a los países acreedores, tienen pocas posibilidades de ganar suficientes divisas para cancelar sus deudas. Sin embargo, antes de proveer un sistema de comercio que permita a los países deudores obtener superávit comerciales, instituciones como el FMI, Banco Mundial, G7, OECD y la Organización Mundial del Comercio (OMC) -que consisten de acreedores o están fuertemente influenciadas por ellos- utilizan la influencia de sus condicionalidades para abrir los mercados de los países deudores a exportaciones de los países acreedores y, al mismo tiempo, impedirles vender sus productos en el Norte, particularmente en las áreas de agricultura y textiles. Esto automáticamente debilita las capacidades de los países en desarrollo para limitar o sustituir sus importaciones y, aún más, agota sus ganancias de divisas.

Este último punto es prueba clara de la segunda causa del persistente fracaso. Obviamente, antes que perseguir una estrategia para tratar el problema de la deuda, el compromiso de los acreedores para encontrar una solución sostenible está fuertemente transada con sus intereses de expandir su mercado de exportaciones y proteger sus empleos domésticos en sectores débiles de competición externa.

Otro claro signo de falta de compromiso de la parte acreedora son los varios intentos de limitar los montos de alivio de la deuda externa mediante trucos técnicos. Un ejemplo de eso es la lista algo arbitraria de países deudores que tienen acceso a programas especiales de reducción de deuda. La lista de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPCs), los cuales pueden beneficiarse de alivios de deuda bajo la Iniciativa HIPC, fue alterada repetidas veces sin ninguna explicación. Hay algunos países que tienen problemas económicos y de deuda muy similares pero no son considerados HIPCs, como Nigeria o Indonesia. Siempre que se llama la atención de los acreedores sobre esto, responden abiertamente diciendo de dónde los enormes recursos adicionales para el alivio de la deuda para Nigeria e Indonesia deberían venir.

Esto nos conduce a la tercera causa potencial del fracaso: intereses divergentes insuperables dentro de las institu-

ciones gobernantes. La relación acreedor-deudor está intrínsecamente caracterizada por esta divergencia. Las instituciones de gestión de deuda son claramente dominadas por los acreedores y sus intereses, mientras que los países deudores no tienen el poder negociador de prevenir los efectos del manejo de la deuda que perjudican sus intereses.

Debilidades del actual sistema de manejo de la deuda

Hay una clara tendencia en el actual sistema de manejo de la deuda a favor de los acreedores puesto que ellos controlan las instituciones que tienen interés en las negociaciones de deuda. Además, el manejo de la deuda está fragmentado en diferentes foros que se ocupan solamente de la deuda pendiente con los gobiernos acreedores (Club de París), bancos comerciales (Club de Londres) o acreedores multilaterales (como las IFIs y los bancos de desarrollo regional), y excluye otros grupos acreedores, particularmente los tenedores de bonos. Esta fragmentación no permite un acercamiento global al problema de la deuda de un país, de manera que la deuda pendiente sea parte de una negociación total que asegure una solución integral en todos sus aspectos.

Otro defecto puede ser visto en la falta de valoración de la responsabilidad política de la situación de la deuda. Por lo general, el supuesto subyacente del manejo de la deuda es que siempre que un país tropieza con problemas de deudas, las razones deben ser buscadas en las malas políticas de su gobierno. Los argumentos más comunes son: políticas macroeconómicas inadecuadas, proyectos económicamente inviables, corrupción, centralismo y falta de transparencia en la rendición de cuentas. Sin mencionar que algunas veces también los acreedores se refieren a un contexto económico internacional desfavorable (como el deterioro de las condiciones comerciales) o simplemente a desastres naturales.

Todas esas razones son atribuidas a los deudores o son consideradas fuera de control humano. Casi nunca los acreedores hacen referencia a su propia responsabilidad. Sin embargo, fueron los mismos acreedores quienes prestaron dinero para esos proyectos inviables, dieron préstamos a gobiernos conocidos como corruptos, y peor aún, ayudaron a tales gobiernos a mantenerse en el poder suministrándoles armas y otros equipos militares para que los usen en contra de su propia población. Por otro lado, las condiciones comerciales desfavorables son a menudo causadas, o al menos apoyadas, por las políticas

de los países acreedores como el proteccionismo, dumping y otras.

El actual sistema no exige de manera sistemática la responsabilidad política de la parte acreedora, o no pretende exigirla. Solamente cuando se considera que los gobiernos deudores han fracasado se los obliga a modificar sus políticas. El mejor indicio que corrobora esta afirmación son los 20 años del programa de ajuste estructural en el Sur. El ajuste estructural nunca se consideró como un ajuste proporcional de acreedores y deudores a los incumplimientos de deuda inherentes al orden económico internacional, sino solamente una obligación de los deudores a ajustar sus políticas para satisfacer las exigencias de los acreedores.

Cuando se trata de compartir „el peso de la carga” de los sistemas de reducción de deuda se entiende que las pérdidas de exigencias y demandas deben ser distribuidas entre los acreedores. Sin embargo, las IFIs disfrutaron de un estatus preferencial y exigen que sus reclamos sean atendidos en primer lugar. En el programa HIPC los reclamos de las IFIs son atendidos preferentemente y solamente se concede el alivio después que casi todas las deudas del Club de París y del Club de Londres han sido canceladas. Sin embargo, como los bancos comerciales no intervienen en el HIPC (sólo alrededor del 3 por ciento del total de deudas, Banco Mundial 2000), la mayor parte del alivio de la deuda viene de los gobiernos acreedores.

Otra falla crucial es que no se evalúa cuáles proyectos o programas estaban destinados a fracasar desde el comienzo debido a una mala planificación. La indiferencia sobre la responsabilidad política permite a los gobiernos deudores culpar a las instituciones acreedoras como el Club de París o el FMI de las consecuencias negativas del servicio de la deuda y los programas de ajuste estructural. Los gobiernos deudores, de ese modo, pueden fácilmente distraer la atención sobre sus errores políticos y disfrazar su abuso de préstamos en el pasado. Mientras las negociaciones de deuda se hagan a puertas cerradas, tanto acreedores como deudores tendrán poco interés en modificar el reciclaje de nuevos préstamos para liquidar los antiguos. La reserva en el manejo de la deuda impide que el sistema de préstamos se combine con una estrategia de desarrollo integral en la que ambas partes asuman su función.

La lista anterior de debilidades en el sistema de administración de deuda está lejos de ser exhaustiva. Sin embargo, tales debilidades pueden ser declaradas responsables

de al menos parte de la no resuelta crisis de deuda. Aún más, esto se puede ver de diferentes ángulos. Por ejemplo, la pregunta sobre responsabilidad se puede ver desde el punto de vista político como también económico con respecto a los incentivos inversos y fallas de mercado. Mientras que algunos abogan por el alivio de deuda para Indonesia refiriéndose a la responsabilidad política de los acreedores (no restricción de préstamos a una dictadura sumamente corrupta y represiva bajo el mando de Suharto), otros aluden la responsabilidad económica asegurando que los préstamos relajados y de corto plazo de bancos privados fueron inspirados por los incentivos inversos de los paquetes de rescate del FMI en casos de crisis, como la crisis del sudeste asiático de 1997 y los paquetes de rescates de 40 mil millones de dólares bajo fianza del FMI para Indonesia.

Todavía la comunidad de acreedores está muy renuente a tratar la cuestión de responsabilidad política, pero al menos muchos economistas y políticos (también dentro del FMI y gobiernos del G7) están dispuestos a tratar el problema de la fianza con el así llamado „moral”. Este debate tiene lugar en varios foros internacionales bajo el título de „Nueva Arquitectura Financiera Internacional” y „Participación del Sector Privado” en particular.

Ambas perspectivas (responsabilidad política o prevención del riesgo moral) involucran una crítica sistémica al actual manejo de la deuda y flujo de capital privado. Ambas apuntan hacia un mayor alivio de la carga de deuda por parte de acreedores privados y esperan reglas más estrictas en cuanto se refiere a asumir los costos de la crisis financiera y de deuda a fin de que tengan un impacto preventivo en el futuro sistema de préstamos privados.

El presente documento presenta una propuesta para un nuevo manejo de la deuda internacional como un aporte al debate en desarrollo sobre la reforma del sistema financiero internacional. La propuesta busca establecer arreglos a los problemas de deuda de manera sustentable, equitativa e integral mediante Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes (PAJTs) (ver parte 1).

El propósito y estructura del documento

El objetivo de este documento es argumentar la idea que futuros problemas de deuda podrían ser manejados por métodos de arbitraje y no por instituciones y „clubes” dominados por acreedores. Esta idea no es nueva. Fue adelantada por las campañas Jubileo 2000 y las ONGs desde fines de los años 90 y ha alcanzado una creciente

importancia dentro y más allá del terreno de las ONGs. Recientemente el debate ha ganado fuerza con las declaraciones de la primera directora administrativa adjunta del FMI, Anna Krueger (Krueger 2001, 2001a).

El documento debería ayudar a imaginar de qué manera un „Proceso de Arbitraje Justo y Transparente” proveería información sobre los antecedentes de algunas de las cuestiones involucradas y cómo trabajaría en la práctica.

Más allá de ayudar a divulgar la palabra arbitraje en el manejo de la deuda, este documento busca facilitar un debate estratégico sobre los PAJTs. ¿Cuáles objetivos y problemas de deuda deben ser tratados por un PAJT y cuáles son los instrumentos necesarios para hacerlo? ¿Cuyos intereses están comprendidos en un PAJT, quiénes participan en ese proceso y qué rol tienen los deudores y acreedores? Pero antes de presentar una propuesta estática, el documento sugiere un marco de componentes que un PAJT puede combinar.

La propuesta pretende responder preguntas sobre objetivos políticos fundamentales y espera no llegar a perderse en detalles técnicos. Sin embargo, incluye algunas cuestiones aparentemente técnicas de economía política entre los poderes involucrados.

De acuerdo con este objetivo, este documento tiene la siguiente estructura:

En la Sección 1 de la Parte I se presenta la propuesta para un PAJT. La segunda sección da una corta y, por lo tanto, incompleta reseña de la evolución histórica de la idea de arbitraje para el manejo de la deuda.

La Parte II ofrece algunos artículos sobre los principales antecedentes de un PAJT, a saber el actual sistema de manejo de la deuda y sus vinculaciones con el debate sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional (Sección 1), una corta descripción sobre arbitraje en otros campos de la economía internacional (Sección 2), los problemas de legitimidad de reclamos de cancelaciones de deuda (Sección 3), la cuestión de cómo definir necesidades básicas (Sección 4) y la problemática de la participación de la sociedad civil en un PAJT (Sección 5). Todos estos artículos extraen algunas conclusiones que deberían ayudar a identificar algunos requerimientos para el funcionamiento exitoso de un PAJT.

Parte I:

Un marco para la reforma de gestión de deudas vencidas.

La propuesta de un PAJT y su génesis

Propuesta de Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes (PAJTs)

La presente sección esboza un marco sobre Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes (PAJTs) para resolver problemas de deuda externa. La propuesta de creación de PAJTs ya fue adelantada en el pasado (vease en particular Raffer, 1990). Esta combina aspectos de procedimientos de insolvencia para estados soberanos y planteamientos sobre derechos humanos y necesidades básicas, respaldados por campañas internacionales Jubileo 2000.

Un PAJT consiste de los siguientes elementos principales:

1. Un panel de arbitraje imparcial debe resolver un problema real de insolvencia de un estado deudor otorgándole suficiente alivio de la carga de su deuda como un medio para solucionar sus problemas de deuda sobre una base sostenible.
2. La necesidad de recursos financieros de un país para satisfacer las necesidades básicas de su población constituye la directriz principal para los procesos de arbitraje.
3. Siendo este un proceso integral, requiere que se otorgue un tratamiento equitativo a todos los deudores y acreedores, públicos y privados, en cada caso dado.
4. La amplia participación de la sociedad civil y la transparencia en todas las etapas del proceso son cruciales.
5. Durante el proceso de arbitraje se debe decidir cuáles deudas son legítimas y merecen ser tratadas por el panel.
6. En caso de violación del fallo de arbitraje se puede convocar nuevamente el proceso de arbitraje.¹

La futura gestión de deuda debe superar las tendencias del actual régimen y proveer un enfoque integral para tratar todas las deudas pendientes de un país. Para conseguir eso, los términos de renegociación, reestructuración y alivio de la carga de deuda deben ser determinados por un proceso de arbitraje.

Un panel de arbitraje imparcial (PAJT) debe conducir un proceso en el que las obligaciones e intereses de todos los acreedores externos, deudores nacionales y otras partes afectadas sean expuestos al panel y juzgadas por este hasta llegar a un fallo final. El panel puede estar compuesto de uno o dos individuos tanto del lado deudor como de la parte acreedora, quienes se pondrán después de acuerdo sobre una tercera o quinta persona con el objeto de alcanzar un número desigual que decidirá por simple mayoría de votos. Cada panel PAJT es establecido ad hoc para cada caso individual de un país deudor.

En caso de existir o percibir su insolvencia para cumplir con sus obligaciones de pago, cualquier país deudor puede presentar una demanda para comenzar un PAJT. Esta demanda inicia un PAJT sin considerar la insolvencia de la situación.² Tan pronto como un PAJT es iniciado por cualquiera de los dos lados, deudor o acreedor, se nominan los respectivos representantes para el panel de arbitraje. El inicio de un PAJT automáticamente implica la detención de las obligaciones de pago del estado deudor (incluyendo las deudas de entidades privadas en el país deudor contraídas en moneda extranjera)³.

Las deudas que se acumulen después de la suspensión no son sujetas al fallo del PAJT y disfrutan de un status acree-

¹ Estos fueron los principios centrales acordados en el primer taller de las ONGs y campañas Jubileo sobre PAETs en Enero del 2000 en Wuppertal, Alemania.

² Podría parecer que esta condición puede ser abusada por alguna de las partes. Sin embargo, un país deudor será cuidadoso de comenzar indebidamente un PAJT porque este incrementa sus gastos. Los acreedores, por

otro lado, serán reuentes a iniciarlo demasiado pronto ya que la suspensión automática les impidiera, al menos temporalmente, de recibir pagos de servicios de deuda (ver pie de pagina 4).

³ Esta propuesta no implica ninguna autorización del FMI a la suspensión del servicio de deuda.

dor preferencial con respecto a las antiguas obligaciones públicas o privadas.⁴

Después que se establece el panel de arbitraje, este anuncia un plazo razonable para que todos los acreedores presenten sus reclamos de pagos. Aquellos reclamos que no presenten hasta la fecha límite quedarán invalidadas y no se atenderán en el futuro. Todos los acreedores deben proveer evidencias sobre sus demandas (por ejemplo, contratos de créditos o préstamos).

Debido a que el objetivo final del panel de arbitraje es definir la cantidad apropiada de alivio de la carga de deuda, su fallo debe guiarse por dos preocupaciones centrales:

1. ¿Cuáles reclamos deberían ser considerados legítimos y, por lo tanto, son parte de la carga de deuda existente de un país a ser tratada en el PAJT?
2. ¿Cuánto de la carga de deuda existente debería ser cancelada para permitir al gobierno deudor satisfacer las necesidades básicas de su población?

Las respuestas a estas preguntas son dadas en la forma de un fallo de arbitraje definitivo y obligatorio decidido por simple mayoría en el PAJT.

El juicio del PAJT sobre el apropiado alivio de deuda para cumplir con las necesidades básicas de la población y la legitimidad de los contratos individuales de deuda (préstamos para proyectos individuales, programas de ajuste estructural, créditos comerciales, bonos, etc.) tiene lugar como un procedimiento público de corte. El PAJT actúa como juez de un procedimiento regular en el que todas las partes involucradas (acreedores, deudores y otras partes afectadas por la situación de la deuda, por ejemplo la población de un país deudor) pueden presentar sus argumentos. El proceso comienza con aquellos casos donde la evidencia presentada por un acreedor en defensa de sus reclamos es litigada por el panel. El acreedor luego tendrá la oportunidad de presentar su punto de vista y proveer la validez de sus reclamos. Simultáneamente, los demás interesados tendrán oportunidad de tomar la palabra si consideran que un préstamo o bono no es legítimo.

Por ejemplo, la denuncia de una comunidad sobre la violación de sus derechos humanos como consecuencia de

un proyecto de construcción de represa, sobre lo cual los acreedores estaban bien conscientes, podría ayudar al panel a juzgar el uso y abuso de préstamos externos para proyectos particulares de infraestructura, en torno a la calidad del diseño original del proyecto con respecto a sus objetivos y sus resultados sociales, económicos y técnicos, problemas de corrupción, su impacto de desarrollo, problemas de desplazamiento y otros.

Podrían haber varias razones para poner en duda la legitimidad de deudas pendientes⁵ y todas las partes involucradas son libres de establecer sus puntos de vista. Sin embargo, dependerá del panel finalmente decidir cuáles argumentos son los más convincentes y, de acuerdo con esos, cuáles deudas se consideran legítimas.

Otra cuestión a establecer en el procedimiento público es en qué medida el servicio de la deuda compromete las necesidades básicas de la gente y sus derechos humanos. Debido a que un estado es una institución política y social que representa a su población, este debe atender primero sus obligaciones domésticas centrales antes de satisfacer las demandas de sus acreedores externos. La principal directriz para el fallo del PAJT es que el servicio de la deuda solamente puede ser pagado si el país cuenta con suficientes recursos financieros para satisfacer las necesidades básicas de su población. Obligaciones domésticas centrales de un estado comprenden la provisión de servicios sociales básicos tales como educación primaria gratuita, atención de salud básica, acceso al agua potable, servicios sanitarios, etc. Este criterio es análogo a la protección del deudor en legislaciones nacionales (ver capítulo 4 en parte II).

Ciertamente existen puntos de vista divergentes sobre las consecuencias del servicio de la deuda para la provisión de tales servicios sociales así como percepciones contradictorias sobre cuáles necesidades sociales deben ser atendidas primero antes del servicio de la deuda. Algunos podrían argumentar diciendo que ningún servicio de deuda debería ser pagado por un país antes de que su servicio de salud sea suficientemente desarrollado a fin de asegurar una expectativa de vida similar a la del país acreedor. Los acreedores, por el otro lado, probablemente responderán que las deudas no deben ser vistas como la

⁴ El momento de la paralización permitirá juzgar mejor la situación. Si los prestamistas potenciales consideran desfavorable la situación de la deuda, y que el PAET proporcionara probablemente alivio de deuda, concederán „dinero fresco” que antes no habrían concedido por su pesimismo sobre la capacidad de pago del país. Si este es el caso, un PAET facilitara acceso a nuevos créditos. Por el otro lado, si la comunidad acreedora piensa que el país no ganara a través del PAET ningún alivio de deuda incrementara los

costos de préstamos de „dinero fresco” porque pueden considerar, no que el deudor es incapaz de pagar, sino que no tiene la voluntad de hacerlo. En este caso ellos esperan que el panel de arbitraje falle contra el alivio de deuda lo cual disminuiría sus expectativas de recuperar su dinero.

⁵ Una discusión mas detallada sobre la legitimidad de reclamos puede ser encontrada en la sección 3 de la parte II.

única razón para una tasa mas alta de mortalidad en el país deudor y, por lo tanto, el servicio de la deuda no compromete la expectativa de vida. A fin de dar a todas las partes el derecho a ser escuchadas, el panel debe tener una percepción suficientemente integral de la situación de la deuda del país deudor y saber cuanto del servicio de la deuda afecta y todavía afectara a sus diferentes sectores sociales. En su fallo final, el panel debe tomar en cuenta los principales argumentos y perspectivas presentadas durante el proceso y explicar el por qué considera que su fallo es un acuerdo justo entre los intereses involucrados. Antes del inicio del PAJT, sus sesiones deben ser anunciadas de manera amplia dentro del territorio nacional con el objeto de asegurar acceso y transparencia, a través de campanas de información en medios masivos y escuelas y extensa distribución de material informativo que ayuden a convocar la participación de la gente de áreas remotas. Es imprescindible asegurar fondos disponibles para este objetivo. El panel de arbitraje debe prestar especial atención en el proceso a las voces de los pobres y marginados debido a que ellos probablemente tendrán menos chance, habilidades y recursos para hacer conocer sus puntos de vista. Los medios masivos nacionales e internacionales deberían tener un rol central en garantizar la transparencia del PAJT y asegurar que este sea un evento público antes que una nueva forma de negociación a puertas cerradas entre gobernantes y acreedores privados.

Obviamente, la imparcialidad y transparencia de un PAJT están fuertemente conectadas a las capacidades y recursos de los actores de la sociedad civil para hacer escuchar sus voces en el proceso. La legitimidad del juicio y de su fallo final depende de manera crucial del acceso de la sociedad civil al proceso, a la información y a los medios.

Si el panel de arbitraje encuentra evidencia significativa en el proceso público (testimonios de la sociedad civil, por ejemplo) demostrando que los préstamos fueron abusados con fines lucrativos y conectados a cuentas de bancos externos por gobiernos deudores u otras elites, el panel de arbitraje debe buscar apoyo internacional para repatriar esas cuentas y retornarlas al estado deudor⁶.

El proceso público debe permitir al panel de arbitraje una acertada comprensión de que manera el servicio de la deuda ha afectado la situación social del país deudor y las necesidades básicas que la sociedad civil considera que deben ser atendidas en el presupuesto estatal futuro. El proceso público debe ayudar también a forzar al gobierno a anunciar compromisos sobre las prioridades, alcances y cantidades a ser incluidas en sus planes de gasto social.

Este anuncio debe ser suficientemente claro y público a fin de que el gobierno rinda cuentas a su población y esta monitore sus políticas sociales.

Solamente después del proceso público, el panel de arbitraje finalmente decidirá la legitimidad de los reclamos y la cantidad de alivio necesario. Dependiendo de cuanto ha disminuido el monto de la deuda excluyendo las deudas ilegítimas y la cantidad de fondos estafados que se han repatriado, el panel puede valorar cuanto del monto remanente de la deuda puede ser reducido para permitir la satisfacción de las necesidades básicas. En general, las perdidas deben ser repartidas de manera equitativa entre los acreedores y todas las demandas deben ser reducidas proporcionalmente. Sin embargo, en algunos casos la comunidad de acreedores podría encontrar apropiado conceder un tratamiento preferencial a un acreedor particular (por ejemplo, bancos de desarrollo multilateral regional tales como el Banco de Desarrollo Africano (BDAf) a fin de prevenir crisis financieras y bancarrotas.

La cuestión de concesiones comerciales por el lado acreedor podría también ser abordada por el PAJT (para vínculos entre gestión de deuda y comercio ver Hersel, 1999), pero igualmente puede ser excluida. Como se sabe, sin reformas sustanciales en los sistemas de comercio internacional no se podrá encontrar una solución sostenible a los déficit comerciales estructurales que crea la deuda externa en los países en desarrollo, causados por el proteccionismo y el dumping del Norte, tema que necesita ser tratado en otro documento.

Cuando el panel finalmente falla sobre el alivio de deuda que permite al estado deudor satisfacer las necesidades de la población, el fallo implica la condición de que el gobierno deudor se adhiere de hecho a sus compromisos contraídos ante el panel.

El fallo final desencadena efectos para todas las partes. Si alguna de las partes cree que el fallo es violado por otra de las partes, puede convocar al panel de arbitraje original para revisar la violación. Si el panel encuentra una violación del fallo por el lado deudor (por ejemplo, no otorgando el gasto social prometido) puede reconsiderar la cantidad de alivio de deuda asignado, pero mantendrá intocable su anterior decisión sobre la legitimidad de los reclamos. Por

⁶ Esto puede ser un incentivo para que los acreedores apoyen al panel a encontrar los fondos expatriados. Ya que los fondos repatriados pueden mejorar la situación del país deudor, todos los acreedores deberían estar interesados en localizar fuga corrupta de capital.

otro lado, si encuentra una violación por la parte acreedora (por ejemplo, una confiscación de alguno de los activos externos del país deudor para recuperar sus demandas), el fallo original del PAJT debe servir como una base legal para un proceso ante una corte nacional. Para este caso el fallo del PAJT debe ser tratado como un fallo bajo la Convención de ICSID o Convención de Nueva York.

PAJT: Un marco para países en circunstancias específicas

Lo que puede ser una ventaja de un proceso de arbitraje -la flexibilidad de sus procedimientos- por otro lado, puede ser considerado como una falta de reglas codificadas. Sin reglas codificadas y obligatorias el panel PAJT tiene un amplio margen para sus juicios, por ejemplo la valoración de la ilegitimidad de los reclamos. Sin embargo, mientras más claros los criterios y principios para la legitimidad de reclamos y para el servicio de deuda, más grande la posibilidad que el PAJT entregue soluciones imparciales y equitativas para los diferentes casos de países. Los capítulos 3 y 4 de la parte II se refieren a los criterios de legitimidad de demandas y el gasto público necesario para atender las necesidades básicas.

No obstante la necesidad de criterios, el argumento principal para que un PAJT no se compare a la idea de una corte permanente para casos de bancarrota internacional para países soberanos es que un PAJT no necesita obligatoriamente una legislación internacional formal ni tratados internacionales. La razón de buscar un procedimiento que no requiera la firma de varias docenas de estados es sencilla: un tratado internacional tomaría años en formularse. Esto no significa que una base normativa más formal para un PAJT es indeseable, pero enfocar toda la energía en el establecimiento de una corte internacional para arbitraje de deudas no es una decisión acertada en el comienzo.

Mientras no existan reglas internacionales codificadas a ser aplicadas por un PAJT se debe fortalecer la fuerza de intervención de la sociedad civil y el nivel de participación pública en los procedimientos de un PAJT. Pero aquí vienen algunos conflictos. Un proceso participativo profundo toma tiempo, si lo que se busca es escuchar las opiniones de la sociedad civil sobre cuestiones de legitimidad de deudas o destino de los recursos liberados. Esta es una de las principales experiencias que muchas ONGs han hecho recientemente en el contexto de los procesos de consulta para los Documentos de Estrategias para la Reducción de Pobreza (PRSPs, por sus siglas en inglés). Por lo tanto, una participación profunda implica extender

el periodo del proceso del PAJT, incluso si eso retrasa su fallo y demora el alivio de deuda.

Así por ejemplo, una evaluación a fondo de la legitimidad de toda la deuda involucrada en contratos y proyectos demandaría una extensa investigación y un largo periodo de escucha, pero si la evaluación es considerada central para prevenir futuro riesgo moral en préstamos imprudentes y evaluar las responsabilidades políticas del pasado, lo más apropiado es extender el proceso aunque el fallo del PAJT se retrase. Obviamente, la calidad de la participación será fuertemente influenciada por la capacidad de la sociedad civil para elevar su voz y organizar incidencia política. Se debe dejar a la sociedad civil de cada país decidir el grado de participación y el tiempo que esto tomaría para lograrlo.

Historia de la propuesta de un PAJT y su debate hoy en varios espacios

Como ya se indicó, la propuesta de un PAJT consiste de varios elementos. El elemento principal es que es una propuesta para tratar la deuda de estados deudores a la manera de un procedimiento de insolvencia estatal. La idea ya fue propuesta por Adam Smith: *„Cuando las deudas nacionales se han acumulado a un cierto grado, creo que es porque se carece de una instancia justa de pago. La liberación del rédito público siempre trae bancarrota. Cuando un estado llega a un punto en que necesita declararse en bancarrota, de la misma manera que un individuo necesita hacerlo en determinado momento, una justa, abierta y declarada bancarrota es siempre la medida menos deshonrosa para el deudor y menos perjudicial para el acreedor”* (Smith, 1910, II:412-413).

Durante la segunda mitad del siglo XX se escucharon muchas voces argumentando que el sistema económico internacional de la post guerra carecía de procesos de bancarrota para países soberanos. En 1976 G. Ohlin se refirió particularmente a países en desarrollo: *„Las finanzas en desarrollo necesitan alguna cosa como una institución de 'bancarrota honorable' (...). Todavía no se reconoce cuán importante es una institución de bancarrota para facilitar que los sistemas de crédito trabajen sin mucha aversión al riesgo y se recuperen rápidamente de sus fracasos”* (C.f. Malagardis, 1990: 181).

Poco tiempo después del estallido de la crisis de deuda en 1982 el banquero británico D. Suratgar (1984) propuso un marco para insolvencia soberana. La idea fue luego recogida por otros economistas, como el Premio Nobel

Lawrence Klein, así como por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCD, 1986, anexo al capítulo VI).

„La falta de un marco bien articulado e imparcial para resolver problemas internacionales de deuda crea un daño considerable a los deudores internacionales quienes son los que sufren la peor parte de ambos mundos: pueden experimentar (y muchos están ya experimentando) el estigma económico y financiero de ser juzgados como „bancarrotas de facto“ con todas las consecuencias que esto trae en cuanto a su solvencia y futuro acceso a recursos financieros. Simultáneamente, por largo tiempo no son susceptibles de recibir alivio financiero y una reorganización financiera que acompañaría a una bancarrota 'de jure' manejada de manera similar al capítulo 11 del Código de Bancarrota de los Estados Unidos.“

En los fines de los años 80, Kunibert Raffer (Raffer, 1990), profesor de la universidad de Viena, ya ha llamado la atención sobre el capítulo 9 de la legislación americana sobre bancarrota, especialmente diseñada para casos de insolvencia de estados deudores domésticos, o sea las municipalidades estadounidenses. El Capítulo 9 direcciona suficientemente las preguntas de soberanía mientras salvaguarda los aspectos positivos de una suspensión ordenada de pagos. Fue también en 1990 cuando el parlamento y gobierno suizo, inspirado por iniciativa de ONGs suizas, presentó una propuesta relativa a este tema en varios espacios internacionales. Sin embargo, la iniciativa suiza no recibió mucho apoyo internacional. El debate sobre reformas al manejo internacional de la deuda consiguió una nueva atención después de la crisis de México en 1994/95, particularmente con respecto a los bonos internacionales. Eichengreen y Portes (1995:38) propusieron como una opción una „corte o tribunal de bancarrota internacional“ pero dudaron que la idea gane suficiente apoyo político para ser implementada en el futuro próximo. *„Hay fuertes argumentos, sin embargo, detrás de algunas de las funciones que la institución cumpliría y sus procedimientos“* (Ibid.:42).

En 1998 la CNUCD (1998:91) abordó otra vez la cuestión en su Reporte sobre Desarrollo y Comercio. *„Una propuesta es crear una corte de bancarrota internacional en orden a aplicar un capítulo 11 redactado en forma de un tratado internacional ratificado por todos los miembros de las Naciones Unidas. Bajo tal acuerdo, la corte internacional tendría mas fuerza no solo para asegurar automática suspensión y mantenimiento del status financiero al deudor, sino también para reestructurar sus deudas y garantizar un alivio de deuda. Las personas que cumplan la función de árbitros deberían ser nominados por acreedores y*

deudores, en tanto que ninguno de las dos partes, ni acreedores ni deudores, deberían presidir el proceso a fin de asegurar la imparcialidad de la corte.“

Sin embargo, casi todos los autores que han considerado las ventajas políticas de una corte de insolvencia o bancarrota internacional han sostenido que la formulación de un tratado internacional retrasaría la implementación de la iniciativa. Por lo tanto, todos se han inclinado por la mejor opción de comenzar con una mediación o procedimiento de arbitraje ad-hoc antes que ir por una corte permanente con poderes establecidos por la ley internacional.

Con base en estos antecedentes algunas campanas Jubileo 2000 pusieron la cuestión en sus agendas demandando un procedimiento de arbitraje internacional para tratar problemas sistémicos del sistema financiero, a fin de prevenir que los países entren otra vez en una trampa de deuda en los próximos 20 años, aún si se hubiera otorgado un amplio alivio de deuda al inicio del nuevo Milenio. En la coordinación de las campanas Jubileo 2000, particularmente en Europa, hubo acuerdo en que la propuesta se lleve adelante bajo el nombre provisional de „Procesos de Arbitraje Justos e Imparciales“. La propuesta fue reforzada como parte de la Declaración de Tegucigalpa por las campanas Jubileo 2000 de América Latina en 1999.

El año 2000, Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, escribió en su Reporte Milenio (Annan, 2000:38): *„Me gustaría dar un paso mas adelante y proponer que en el futuro consideremos un enfoque completamente nuevo sobre el manejo de la deuda. Los principales componentes de ese enfoque podrían incluir (...) el establecimiento de un proceso de arbitraje de la deuda que equilibre los intereses de acreedores y deudores soberanos e introduzca una mayor disciplina en sus relaciones.“* En octubre del 2000, los movimientos Jubileos de diez países enviaron una apelación al Comité Preparatorio para el Evento Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre Finanzas para el Desarrollo (EFD), demandando que lo ponga en su agenda. En mayo de 2001, una apelación similar fue dirigida a la cumbre del G7 en Génova, Italia. Desde entonces el número de movimientos y ONGs que apoyan esta apelación se ha incrementado significativamente a mas de 40 instituciones de mas de 20 países (Apelación PAJT, 2000, ver p.62).

Otros dos documentos por Opa Kapajimpanga del Foro Africano y la Red Deuda y Desarrollo (AFRODAD, 2000) y la Coalición Jubileo 2000 en Canadá (Dillon, 2001) promovieron el debate sobre los PAJTs dentro del terreno de las ONGs. AFRODAD aboga por un formal „Tribunal

Internacional de Arbitraje sobre Deuda Externa" para tratar la legitimidad y alivio de deuda. El documento de Dillon discute varios pros y contras sobre la propuesta de Kunibert Raffer. También el año 2001 Jubileo Plus publicó un informe relacionado con la actual crisis en Argentina en el que se refiere a la ilegitimidad de una gran parte de la deuda de Argentina y a las capacidades de un PAJT para lidiar en este asunto.

Las más recientes contribuciones de las ONGs enfatizando la necesidad de la creación de PAJTs fueron los documentos de AFRODAD (2002) y el Informe de Conclusiones del „Comité Alternativo del Foro Internacional sobre Globalización“ (Cavanagh y otros, 2002). El documento de AFRODAD ofrece algunos antecedentes legales sobre arbitraje y destaca algunos escenarios de como los mecanismos de arbitraje de deuda podrían ser institucionalizados.

El „Comité Alternativo del Foro Internacional sobre Globalización“ anuncio la publicación de un informe denominado „Un Mejor Mundo es Posible: Alternativas a la Economía de Globalización“. Las conclusiones de este informe, redactado por 18 científicos e intelectuales del Norte y el Sur (tales como Walden Bello, John Cavanagh, Martín Khor, Vandana Shiva, Lori Wallach), fue presentado al Foro Social en Puerto Alegre en febrero de 2002 y recibió una enorme atención. En su sección sobre „Nuevas Instituciones Globales“ demanda „crear un Tribunal de Insolvencia Internacional“ (Cavanagh y otros, 2002:19) como uno de los cinco pasos más importantes.

En marzo del 2002, campanas y movimientos de casi 20 países se reunieron en Guayaquil para revisar el debate internacional sobre insolvencia con relación a un mecanismo de arbitraje, particularmente con respecto a los recientes avances en el FMI. El documento de trabajo extraído de esta conferencia puede ser encontrado en el anexo 2.

Las respuestas por parte de los acreedores a las ideas de insolvencia estatal arbitraje de deuda son contradictorias. En 1999, en una declaración concerniente a la cumbre del G7 en Colonia, el Parlamento alemán hizo un llamado al gobierno a estudiar las posibilidades y ventajas de un procedimiento de insolvencia internacional a fin de prevenir futuras crisis de deudas. El análisis del gobierno está todavía en camino pero algunos documentos de crítica y apoyo a la propuesta de los PAJTs han sido producidos.

La discusión sobre arbitraje ha ganado mucha fuerza después del discurso de noviembre del 2001 de Anna

Krueger, primera Directora Adjunta del FMI, denominado „Un nuevo Enfoque a la Reestructuración de Deudas Estatales Nacionales“. En su discurso dijo:

„Un mecanismo formal para reestructuración de deudas nacionales permitiría a un país venir al Fondo y requerir un paro temporal en el reembolso de su deuda, tiempo durante el cual negociar una reprogramación o reestructuración con sus acreedores, dado el consentimiento del Fondo a esa salida (...). Aquí hay una analogía con regímenes de insolvencia domestica como los tribunales de bancarota de los Estados Unidos (...). Es también importante enfatizar que mientras esta propuesta crearía un proceso obligatorio de reestructuración, los efectos en cualquier caso permanecen, como debe ser, en manos de deudores y acreedores (...). El nuevo enfoque beneficiaría también a la comunidad internacional porque contribuiría a un sistema financiero internacional más estable. La presencia de un mecanismo formal que los anime a reestructurar, ayudaría a convencer a instituciones privadas que el sector público no está esperando que lo saquen de apuros cuando las cosas van mal“ (Krueger, 2001).

La propuesta de Krueger sobre un Mecanismo de Reestructuración de Deudas Nacionales (MERN) difiere significativamente de un PAJT, pero contiene algunos principios similares a los de un PAJT:

1. Todas las deudas deben ser tratadas dentro de un marco integral.
2. La reestructuración de deudas internacionales puede tener procedimientos paralelos de insolvencia nacional.
3. Detenciones temporales del servicio de deuda son un importante instrumento para resoluciones ordenadas de deudas.
4. Un mecanismo de resoluciones ordenadas de deuda tendría efectos preventivos de futuras crisis, particularmente para los acreedores privados.

La propuesta del MERN fue recientemente discutida en las Reuniones de Primavera del 2002 en el FMI y el BM y el FMI animado a continuar examinando las ventajas y requerimientos de ese mecanismo.

En nombre de la comunidad de deudores, el G77 hizo una declaración enfática a favor de los PAJTs ya en la 3ra. sesión del Comité Preparatorio del EFD en mayo de 2001. Con relación a la problemática de deuda y cuestiones sistémicas, el G77 llamó a „considerar nuevos recursos, incluyendo mecanismos y provisiones similares al código de bancarota de los EE.UU.“.

No obstante, se debe reconocer que algunos gobiernos de mercados emergentes como México y Brasil son reacios a la idea de un PAJT porque temen mayores riesgos sobre sus bonos y un incremento en el costo de préstamos.

Como ya se mencionó, en la actual agenda de instituciones acreedoras y del FMI, el debate tiene lugar bajo los tópicos „Reestructuraciones Ordenadas de Deuda“ y „Participación del Sector Privado“. El debate es tema del primer capítulo de la Parte II del presente documento.

Parte II:

Aspectos especiales de la reforma de gestión de deudas

II.1. Procedimientos existentes en la gestión de la deuda internacional

por Thomas Fritz

Los actuales procedimientos para la reestructuración de deudas de estados deudores han fracasado hasta ahora en prevenir crisis nacionales de deuda. Las crisis de deuda del mundo en desarrollo afectan negativamente la vida diaria, destruyendo los logros económicos y dejando a millones de personas en la pobreza. Es necesario observar con más detenimiento los procedimientos establecidos de gestión internacional de deuda, sus funciones y, consecuentemente, sus fallas. En general tales procedimientos involucran gobiernos nacionales, sectores gubernamentales, instituciones multilaterales y representantes del sector privado. Su naturaleza es informal y se apoya en principios que se aplican caso por caso. Sus resultados dependen fuertemente de la fuerza de negociación de las partes involucradas.

1. El Club de Paris

El Club de Paris es un grupo informal de gobiernos acreedores, formado principalmente por países industriales, que se convoca para reprogramar las deudas bilaterales de un país deudor que experimenta dificultades de pago. El conjunto de gobiernos involucrados en una negociación particular de reprogramación varía caso por caso, dependiendo de las demandas de los acreedores. Hay un secretariado permanente en el Departamento de Finanzas francés y un conjunto de directrices y principios acordados para tratar con los países deudores de forma más o menos consecuente. La primera negociación del Club de Paris tuvo lugar en 1956 cuando Argentina solicitó la reprogramación de sus pagos vencidos sobre sus créditos de exportaciones.

Sus cuatro grandes principios son (Eichengreen/Portes 1995):

Incumplimientos inminentes.

Para ser elegible para una reprogramación debe existir consenso de que el deudor no es capaz de cumplir con su

servicio de deuda. El pronóstico del FMI sobre la situación de la balanza de pagos del país deudor sirve como una fuente de decisión. Este requerimiento apunta a prevenir que los deudores busquen incumplimientos „estratégicos“ a sus obligaciones de pago.

Condicionalidad.

Un programa de ajuste estructural (PAE) aprobado por el FMI debe estar en ejecución antes de que las negociaciones de reestructuración comiencen. De acuerdo con este, la aplicación de fuertes reformas económicas minimizará el „riesgo moral“ en el lado deudor. A pesar de que la ortodoxia macroeconómica de los PAEs ha sido largamente criticada por producir efectos sociales, económicos y ecológicos adversos, la comunidad oficial comenzó un debate más serio sobre los PAEs por primera vez en 1999⁷. Siguiendo las recomendaciones de la cumbre del G7 de ese año en Colonia, los acreedores oficiales añadieron una condicionalidad posterior obligando a los deudores a preparar los así llamados Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSPs).

Manejos comparativos.

Se debe compartir de manera equitativa el peso de la deuda entre los acreedores, asignando el peso de acuerdo con su nivel de exposición. El país deudor no es exigido a conseguir un tratamiento preferencial de subvención por parte de acreedores que no son miembros del Club de Paris, pero se espera que busque alivio de deuda de acreedores privados tan generosos como el alivio oficial otorgado por el Club de Paris. Se exceptúa el FMI, el Banco Mundial y otras agencias multilaterales, los cuales disfrutan de un estatus acreedor preferencial.

⁷ La Red Internacional de Revisión Participativa del Ajuste Estructural (RIRPAE) recientemente presentó un análisis por países del impacto de los programas de ajuste del Banco Mundial (RIRPAE 2001).

Consenso.

Cada acuerdo tiene que ser aceptado por los diecinueve miembros del Club de Paris que toman parte en las negociaciones, todos miembros de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). Otro país acreedor puede ser incluido, pero solamente sobre la base de caso por caso. Hay varios ejemplos de exclusión de importantes acreedores de reprogramaciones, lo que conlleva débiles resultados para los deudores. Las reuniones del Club de Paris usualmente toman uno o dos días, al final de los cuales se firman las actas de acuerdos. Posteriormente, los deudores tienen que negociar acuerdos bilaterales con cada uno de los gobiernos acreedores a fin de concretizar las actas firmadas. La elegibilidad de un país incluye un „periodo de consolidación”, que consiste en el periodo de aplicación de programas obligatorios del FMI. Una gran parte de la deuda adeudada al Club de Paris consiste de créditos de exportación garantizados oficialmente.

Los condiciones de reprogramación han evolucionado con el tiempo y el grado de concesión depende del nivel de ingresos del país deudor. Hasta ahora los países de ingresos medios no han recibido ninguna reducción de su monto de deuda. Simplemente sus obligaciones han sido reprogramadas mediante la extensión del periodo de reembolsos y/o la modificación de las tasas de interés. La cumbre del Club de Paris en Toronto en 1988 permitió a sus miembros conceder alivios de deuda a países de bajos ingresos en valor presente neto⁸ de hasta 33% (denominadas condiciones de Toronto). Estas condiciones, junto con las de Londres de 1991, permiten otorgar reducciones máximas de deuda del 50%; las condiciones de Nápoles de 1994 permiten el 67%; las de Lyon de 1996 el 80% y las de Colonia de 1999 el 90%. Cada uno de esos pasos ha sido precedido por una cumbre del G7, lo que evidencia que los siete países industriales más ricos del mundo tienen la fuerza decisiva detrás de cualquier nuevo marco de gestión de deudas.

Todos los plazos de reprogramaciones han fracasado hasta hoy porque no proveen una salida estratégica para los deudores. Además, solamente las deudas contraídas antes de una fecha límite son consideradas elegibles para una reestructuración. Para cada país la fecha límite viene a ser la fecha de la primera reprogramación otorgada por el Club de Paris. Debido a que las primeras comparecencias de países ante el Club de Paris ocurrieron en los años 80, todas las deudas acumuladas de allí en adelante no son elegibles para reprogramaciones. Por ejemplo, un posible alivio de deuda de 90% (de acuerdo con las condiciones de Colonia) no cubriría el monto total de la deuda de un país

de bajos ingresos sino solamente las deudas contraídas hasta su primera reprogramación del Club de Paris, dando como resultado una drástica reducción de su carga de deuda. No obstante esto, muchos países han solicitado reprogramaciones varias veces, lo que demuestra la insuficiencia de los procedimientos del Club de Paris. Desde 1956 cerca de 70 países han negociado más de 300 reprogramaciones (vid.).

2. El Club de Londres

El Club de Londres provee un conjunto de procedimientos para reprogramación de deudas adeudadas a bancos comerciales. Esos procedimientos son más difusos que los del Club de Paris debido a que la comunidad de acreedores bancarios es más grande y más heterogénea. La primera reunión del Club de Londres fue sostenida en 1976 cuando la deuda de Zaire fue reprogramada. Sus lugares de reunión no son fijos ni tiene un secretariado permanente. En vez de eso, los bancos que participan en las negociaciones de reprogramación forman una comisión directiva ad hoc típicamente compuesta por 15 miembros. La comisión se constituye generalmente después de que un país deudor ha suspendido sus pagos.

Las condiciones de un acuerdo entre la comisión directiva y los prestatarios son presentadas a toda la comunidad de acreedores bancarios para su aprobación. Los acuerdos necesitan ser aprobados por bancos que poseen más del 90-95% de la exposición bancaria. Sin embargo, aquellos acreedores que disienten no son obligados a aceptar los acuerdos. Por el contrario, ellos pueden demandar a los estados deudores y forzarlos a cumplir el contrato original, suspendiendo todo el proceso de reestructuración. Ya que la comisión debe conseguir la aprobación de todos los bancos que esta representa para cada etapa de definición de condiciones, el proceso puede ser largo e ineficiente. A Polonia, por ejemplo, le tomo 14 años alcanzar un acuerdo de pago con sus acreedores bancarios.

A semejanza del Club de Paris, los bancos comerciales insisten en aplicar los programas de reformas económicas del FMI antes de comenzar las reprogramaciones. También

⁸ El valor presente neto de la deuda es el valor descontado del futuro servicio de deuda. Este puede ser más alto o más bajo que el valor nominal, dependiendo si el interés promedio de la deuda es más alto o más bajo que la tasa de mercado. Un préstamo con una tasa de interés concesional tiene un valor presente neto más bajo que uno con la tasa del mercado. Un crédito de 100 Euros que se debe pagar en un solo pago de 100 Euros el próximo año tiene un valor presente neto más bajo que un crédito de la misma cantidad que se vence mañana.

requieren que los países deudores no concedan un tratamiento más favorable a los acreedores disidentes que a los miembros del Club de Londres. Tratamiento comparable es promovido por „cláusulas compartidas” que constan en convenios de préstamos, las cuales exigen que cualquier acreedor que recibe pagos en mayor proporción al resto, por parte del país deudor, debe compartir tales ingresos con los otros acreedores (Vitale, 1995).

3. *El resurgimiento de tenedores de bonos*

En los años posteriores a la crisis mexicana de 1994-95 y a la crisis asiática de 1997-98 la comunidad oficial descubrió la aparición de tenedores de bonos como un grupo de acreedores de creciente importancia. Su rol ha sido examinado en dos informes. El primero es un informe del Grupo de los Diez⁹ sobre „resoluciones ordenadas de crisis de liquidez de estados deudores” („Informe Rey”, Grupo de los Diez, 1996). El segundo es un informe del ad-hoc Grupo de los 22, comprendiendo países industriales y un rango de economías emergentes „significantes sistémicamente” (Grupo de los 22, 1998). Ambos informes prestaron especial atención a los bonos comercializados internacionalmente y otros medios de garantías, por cuanto esas formas de deudas han llegado a ser más y más importantes desde fines de los años 80.

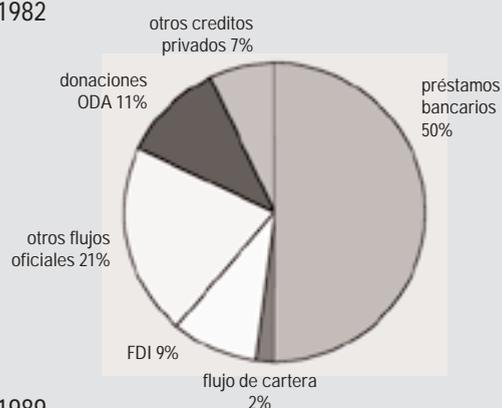
Mientras el flujo de inversión de cartera a países en desarrollo se expandió rápidamente a través de los '90, el incremento de los préstamos bancarios comerciales ha permanecido moderado. Los préstamos bancarios eran una principal fuente de financiamiento para países en desarrollo en los años 70, pero después del estallido de la crisis de deuda en 1982 los bancos privados redujeron sus exposiciones drásticamente. En los años 90, la inversión de cartera significó el 21% del flujo de capital neto a países en desarrollo, mientras que los préstamos bancarios equivalieron el 24%. Este ha ido disminuyendo de un 50% en 1975-82 a 24% en 1990-98 como se puede ver en la gráfica.

Los cambios en los flujos de capital han sido acompañados por cambios en la composición de la comunidad inversionista. En adición a los bancos privados, una variedad de inversionistas institucionales, tales como fondos mutuales, fondos de pensiones, aseguradoras, agentes de valores,

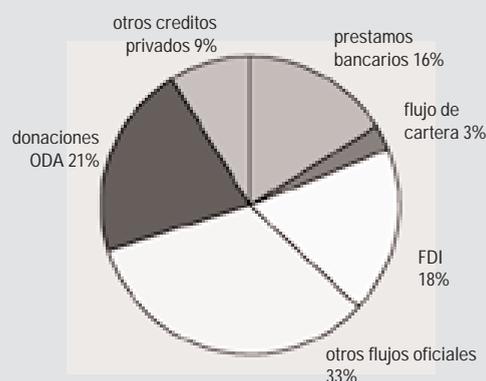
⁹ El Grupo de los Diez es un grupo informal compuesto por ministros de finanzas y jefes de bancos centrales del G7 más Bélgica, Países Bajos y Suiza. El G10 sirve como un foro para la deliberación y coordinación del sistema monetario internacional.

Países en desarrollo: afluencia de capital neto por tipo de flujo, 1975-1998

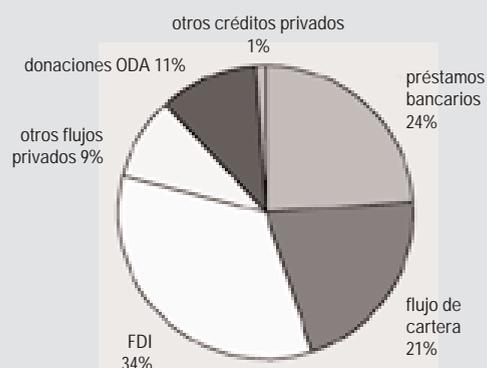
1975 – 1982



1983 – 1989



1990 – 1998



Fuente: Akyüz, Y./Cornford, A. (1999: 10)

han llegado a ser una importante fuente de fondos para prestatarios de mercados emergentes. Este cambio de dirección, por parte de estados prestatarios, de sustituir préstamos por una mayor emisión de bonos, significa que las exigencias de los acreedores han llegado a ser más dispersas, fortaleciendo la fuerza negociadora de los gobiernos deudores en el curso de las negociaciones de deuda. Además, en caso de dificultades de pagos inminentes, es más probable que los sostenedores de bonos vendan sus inversiones que los bancos comerciales debido a que los valores son más fáciles de comerciar que los

préstamos. Por otro lado, los mecanismos usados para bonos y valores emitidos por estados prestatarios no son comparables a los procedimientos para reprogramaciones de créditos oficiales bilaterales (Club de París) así como para créditos bancarios comerciales (Club de Londres).

La comunidad oficial y varios bancos privados critican que esos instrumentos de deuda no están dentro de los arreglos regulares de reestructuración de deuda. Consecuentemente, demandan que los tenedores de bonos se involucren en el proceso de reestructuración en orden a alcanzar una equitativa carga del peso de la deuda entre todos los tipos de acreedores. Sin embargo, se debe recordar que el Banco Mundial y el FMI, por causa de su estatus preferencial, están protegidos de la reestructuración de deudas soberanas.

A fin de alentar la coordinación entre tenedores de bonos, el G10, el G22 y también el G7 propusieron la incorporación de las denominadas „cláusulas de acción colectiva” en contratos de bonos con estados nacionales. Esas cláusulas facilitan:

- i) la representación colectiva de sostenedores de bonos (cláusulas de representación colectiva),
- ii) la mayoría cualificada de votos para alterar los plazos y condiciones de los contratos de bonos (cláusulas de votos por mayoría),
- iii) y el reparto de procedimientos entre acreedores (cláusulas compartidas) (Grupo de los Diez, 1996).

Similares cláusulas ya existen en varios países para emisiones de bonos domésticos, pero generalmente no son aplicadas a ofertas de bonos internacionales. En el nivel internacional algunas de esas cláusulas pueden ser encontradas en contratos de préstamos concedidos por consorcios¹⁰ o en contratos de bonos sujetos a leyes inglesas. La porción de bonos de mercados emergentes sujetos a leyes inglesas asciende a 20%. Sin embargo, la mayoría de emisores de bonos de mercados emergentes (actualmente el 49%) opta por leyes americanas, bajo las cuales no es usual integrar acciones colectivas. Lo mismo aplica para bonos internacionales bajo leyes alemanas o japonesas.

La mayor parte de los que participan en el mercado hicieron escuchar sus voces de objeción contra la integración de tales cláusulas en los contratos de bonos. Particularmente, los emisores de bonos, por ejemplo gobiernos de mercados emergentes, están asustados del aumento de riesgos y, por lo tanto, de los costos mas elevados de préstamos. De acuerdo con la Asociación de Comercializadores de

Mercados Emergentes, las cláusulas compartidas amenazarían el derecho legal de los acreedores a reforzar sus exigencias, mientras que la cláusulas de votos podrían ser aceptables si ellos permanecen voluntariamente (FMI, 2000:119). Varios bancos privados, a pesar de su inversión en bonos de mercados emergentes, parecen estar a favor de cláusulas de acciones colectivas. A saber, la federación de bancos comerciales de Alemania declaró que la protección de sostenedores de bonos de las reprogramaciones de deuda contravendría el principio de carga equitativa del peso de la deuda (Deutsche Bundesbank, 1999).

El caso de los comités de tenedores de bonos

Debido a que no existe un foro permanente para el amplio rango de tenedores de bonos y la falta de coordinación entre ellos es considerada un obstáculo para la búsqueda de soluciones ordenadas al problema de la deuda, algunos autores sugieren volver a la práctica de comités permanentes de sostenedores de bonos que existieron desde la decimonovena centuria hasta los años '30 en el Reino Unido, los Estados Unidos y otros países acreedores.

Como con los procedimientos del Club de Londres, los tenedores de deudas nombrarían representantes para negociar con los gobiernos deudores. Representantes de fondos mutuales, fondos de pensiones, bancos e inversionistas individuales serian miembros del comité directivo de negociación. Eichengreen y Portes (1995) dieron un paso mas allá recomendando un comité internacional único denominado „Concilio de Tenedores de Bonos” que también incluiría representantes de gobiernos e instituciones internacionales. Eichengreen y Portes rechazaron la idea de tener comités separados para tratar con diferentes clases de sostenedores de bonos, lo cual fue el caso mas frecuente en el siglo XIX. La resolución de conflictos entre diferentes clases de tenedores de bonos debería mas bien ser el principal propósito del „Concilio de Tenedores de Bonos”. En una posterior publicación, Eichengreen discutió la posibilidad de crear dos Concilios, uno para coordinar con los sostenedores de bonos fiscales emitidos bajo las leyes de Nueva York, el otro para coordinar con los sostenedores de bonos emitidos bajo las leyes inglesas (Eichengreen, 1999:77).

Sin embargo, la propuesta del establecimiento de comités de sostenedores de bonos no ha recibido mucho apoyo en el terreno oficial porque el sector privado no estuvo de

¹⁰ Este tipo de préstamos son enormes paquetes de créditos provistos por consorcios de bancos.

acuerdo con la idea. Como el FMI lo apunto, los participantes en el mercado „están preocupados que un comité permanente pueda reducir los costos de incumplimientos por parte de prestatarios soberanos, haciéndolo mas ordenado, y por lo tanto, incrementando la probabilidad de incumplimientos” (FMI 2000:121). Para el FMI los comités permanentes de acreedores son „considerados generalmente no prácticos” (vid.), y en vez de esos, promueve la coordinación ad hoc entre tenedores de bonos. Pero eso ya esta ocurriendo. Últimamente están surgiendo coordinaciones ad hoc entre diferentes grupos de tenedores de bonos para reestructuración de bonos.

4. Gestión de deudas en la práctica

Después de haber descrito los procedimientos establecidos y los principios de gestión de deuda internacional, el próximo paso debe llevarnos a observar con mayor detenimiento el curso de las reestructuraciones de deudas. ¿Cómo se aplican los principios descritos? ¿Cómo se comportan los diferentes actores en crisis de deuda y cuáles limitaciones pueden ser enfrentadas? Para dar respuesta a estas preguntas elaboraremos los requerimientos para una reforma de procedimientos de la gestión de deuda.

4.1. Incentivos para el embargo de activos

Un importante desafío para países que enfrentan inminentes crisis de deuda es prevenir que los bancos internacionales les corten sus líneas de créditos. Al primer indicio de dificultades, los bancos internacionales tienden a „apresurar salidas” antes de que un gobierno deudor declare la suspensión de sus pagos. Los bancos reaccionan rehusando nuevos préstamos y no extendiendo los plazos de vencimiento de sus líneas de créditos existentes, mecanismos que se conocen con el nombre de renovaciones. Intentan, además, liquidar garantías, al mismo tiempo que alertan a otros acreedores y adoptan el conocido „comportamiento manada”. Los inversionistas en moneda local, por ejemplo, denominados agentes de valores, procuran vender bonos públicos y cambiar sus garantías en divisas, antes que el gobierno anuncie una reestructuración de deuda o imponga controles de capital, lo cual restringiría la conversión de la moneda.

La negativa a renovar préstamos de corto plazo ha sido un factor que profundizó la reciente crisis financiera del este asiático. La súbita carencia de moneda extranjera impidió a las empresas del sector privado rembolsar sus deudas externas o financiar sus importaciones y exportaciones. La escasez de dinero provocó la caída de la tasa de inter-

cambio de la moneda domestica y elevo las tasas de interés, haciendo más difícil el servicio de la deuda para el sector privado, forzándolo a liquidar sus activos o a cerrarlos.

El incentivo del prestamista o inversionista individual para encontrar una salida (Akyuz/Cornford 1999:17) es fortalecido por la facilidad de secuestrar los bienes de un país endeudado y tomar acciones legales en su contra con la finalidad de embargar sus entradas de capital actual y futuro, por ejemplo, los nuevos desembolsos del FMI. La doctrina de inmunidad soberana establece que los activos de un gobierno no están sujetos a leyes comerciales y, por lo tanto, no pueden ser embargados por el incumplimiento de pagos de deudas. Sin embargo, los contratos de comercio internacional difieren mucho en la práctica:

„La doctrina legal de inmunidad nacional parecería eximir la propiedad de gobiernos extranjeros de la jurisdicción de las cortes domesticas (...). Durante muchos años, sin embargo, como un resultado de considerable evolución, la aplicación práctica de la doctrina ha dado cada vez mas poder a los acreedores para tomar represalias contra los estados deudores. En la actualidad, la habilidad de obligar expresamente a renunciar a la inmunidad nacional en los contratos comerciales ha fortalecido esta práctica por parte de los acreedores y ha preparado el terreno para una expansión de préstamos internacionales (...). La mayor parte de los contratos de deuda de países en desarrollo, después de 1976, ha contenido explicitas renunciias (...) lo cual ha hecho que sea mas difícil para los estados repudiar sus contratos de deuda en comercio internacional y su existencia apoya el supuesto que los acreedores podrían imponer sanciones directas sobre un estado deudor” Obstfeld/Rogoff citado en: Miller/Zhang 1999).

Dichas renunciias han dado a los acreedores mayores posibilidades de tomar represalias contra los gobiernos en mora, además de restringir sus posteriores accesos a capital de mercado. La renuncia a su inmunidad por parte de un país deudor, como es común para mercados emergentes, permite que se eche mano de sus activos y da fuertes incentivos para que otros acreedores sigan el juego. Debido a la ausencia de un procedimiento de insolvencia o al menos de coordinación entre acreedores, la carrera por embargar los activos de un país tiene lugar ante los primeros signos de incumplimientos de pago. Las demandas legales de los acreedores con el objeto de embargar futuros flujos en efectivo pueden ejercer fuerte influencia sobre la capacidad de servicio de la deuda de un país deudor, mecanismo conocido con el nombre de „estrangulación por litigación”.

Cuando en 1998 el gobierno ruso anuncio la reducción del valor contable de su deuda domestica sostenida por residentes externos, los acreedores amenazaron con incautar los activos rusos en el mundo entero. Un banquero dijo: „si ellos no se sientan y negocian, van a ser demandados en cualquier parte del mundo. Todos sus bienes serán embargados. Cada vez que una aerolínea aterrice será embargada” (citado en: Miller/Zhang 1999).

La alerta a los países soberanos de esa clase de competencias perjudiciales sirve a la vez como un argumento para la búsqueda de procedimientos de insolvencia en el nivel internacional que permita al país reclamar protección contra sus acreedores y detener temporalmente sus pagos.

4.2. Las renovaciones bancarias y la socialización de deudas privadas

Impedir que los acreedores se apuren a buscar ese tipo de salidas convenciendo a los bancos internacionales a renovar o refinanciar sus líneas de créditos es un difícil ejercicio que usualmente conlleva altos costos para los gobiernos deudores. Además, los bancos privados no aprecian renovaciones obligatorias, así que los gobiernos intentan alcanzar acuerdos voluntarios. Si los esfuerzos de un deudor son exitosos y los bancos comerciales refinancian sus créditos, la comunidad oficial celebra esto como ejemplos de una reestructuración ordenada de deuda y de participación del sector privado. Pero esas reestructuraciones tienen sus precios, como los casos de Corea e Indonesia durante la crisis del este asiático.

Corea del Sur

En diciembre de 1997 Corea del Sur enfrentó severos problemas de servicio de su deuda. Solamente contaba con US\$ 6 mil millones en reserva, sin embargo, los créditos de los bancos internacionales ascendían a US\$ 26 mil millones, cantidad que tenia que ser servida en los dos próximos meses. Las líneas de créditos de corto plazo de bancos internacionales, las cuales eran las principales fuentes de créditos externos para bancos locales de Corea, se habían reducido y el coeficiente de créditos renovados cayó a casi cero. Un programa del FMI para restablecer la confianza fracasó. Al final del año, bancos centrales de EE.UU., Japón, Alemania y el Reino Unido convocaron una reunión para convencer a sus respectivos bancos comerciales a renovar los vencimientos de sus líneas de créditos. Los bancos centrales expresaron su preocupación sobre un posible riesgo para el sistema financiero mundial y prometieron recursos oficiales adicionales. Los bancos comerciales,

finalmente, estuvieron de acuerdo en extender los plazos de vencimiento por unos cuantos meses, y el coeficiente de créditos renovados se elevó a 95%.

A principios de 1998 Corea y sus acreedores privados del Club de Londres se pusieron de acuerdo sobre una solución de largo plazo de US\$ 24 mil millones de préstamos interbancarios reestructurados en préstamos de uno, dos y tres años con sobretasas de 225 a 275 puntos arriba de la tasa de interés de referencia internacional, LIBOR, claramente excediendo los niveles de la tasa de interés previos a la crisis. Como „dulcificantes” adicionales el gobierno de Corea otorgó garantía explícita por esos préstamos, de modo que un antiguo reclamo a un banco de Corea se tornó en un reclamo para el estado. Esta clase de socialización de deudas privadas es un rasgo común en la actual reestructuración de deudas. Los bancos comerciales, los cuales habían renovado sus créditos, interpretaron la garantía del gobierno como un rescate de sus reclamos e hicieron buenas ganancias después de la recuperación de la economía coreana. No olvidemos que la garantía estatal ganó credibilidad por el paquete de rescate más grande alguna vez otorgado por el FMI, haciendo un total de US\$ 57 mil millones (FMI 2000; Huffschmid 1999).

Indonesia

Desde noviembre de 1997 la economía de Indonesia enfrentó un gran agotamiento de sus reservas de moneda debido a la retirada de bancos y a la fuga de capital domestico, forzando a las corporaciones indonesas a entrar en mora en sus préstamos de moneda extranjera. A fines de enero de 1998 el gobierno de Indonesia anunció una detención de facto de sus pagos declarando una „pau-sa” para el servicio de deuda del sector privado. Al mismo tiempo, solamente los pagares de bancos de Indonesia recibieron una garantía estatal. La detención de pagos agravó las relaciones con los acreedores y provocó el establecimiento de una comisión directiva del Club de Londres. Eventualmente, los acreedores del Club de Londres y el gobierno llegaron a un acuerdo sobre un plan de reestructuración de deuda corporada, el cual fue cargado con el dulcificante de una garantía preferencial de cambio otorgada por el estado. En el caso de Indonesia el paquete de rescate del FMI ascendió a US\$ 40 mil millones (FMI 2000; Huffschmid 1999).

Ambos casos ilustran que la práctica común de participación del sector privado en las reestructuraciones de deuda frecuentemente supone la socialización de su deuda. A lo largo de los años '90, con el incremento de préstamos del sector privado, la distribución de flujos de capital no-gar-

antizados a mercados emergentes excedía los flujos públicos con garantía pública desde 1995. Después del estallido de la crisis del este asiático esta tendencia se invirtió bruscamente y los préstamos no-garantizados casi desaparecieron. La inversión fue resultado de la presión de los acreedores sobre los gobiernos para garantizar las deudas de sus sectores privados. En consecuencia, la socialización desembocó en el aumento de la deuda pública con garantía pública después de la crisis del este asiático, como ilustran las cifras de Tailandia, Indonesia y Corea del Sur:

País	Deuda pública como porcentaje del PIB	
	1997 (pre-crisis)	Abril 2000
THAILANDIA	15.7	51.9
INDONESIA	23.0	93.0
COREA DEL SUR	12.0	22.2 (fines de 1999)

Fuente: Chomtongdi, 2000

Adicionalmente, los plazos extendidos de los nuevos contratos de préstamos proporcionaron ganancias extras a los bancos comerciales, particularmente en el caso de Corea. Las consideraciones en torno a si los préstamos contraídos privadamente sirvieron o no para propósitos razonables sociales o económicos, de manera que se justifiquen las garantías estatales, no jugaron ningún rol. La cuestión de legitimidad de reclamos es completamente ignorada en la reestructuración internacional de deuda, la misma que será examinada en el capítulo II.3.

El incremento de préstamos de divisas por parte del sector privado evidencia la necesidad de contar con leyes nacionales efectivas de bancarrota, de las cuales generalmente carecen los países en desarrollo o son insuficientes. Forzar a los gobiernos a asumir las pérdidas de préstamos del sector privado exigiendo garantías estatales contradice los principios comunes de bancarrota. Los prestatarios privados, por su parte, también tienen que ser protegidos contra la ya mencionada carrera de acreedores disidentes por embargar sus activos.

El saqueo de los activos de los deudores desencadena una liquidación prematura de corporaciones y les impide cualquier posible rehabilitación. Aun el FMI subraya la necesidad de procedimientos efectivos de insolvencia nacional: *„En un proceso de liquidación, una de las razones de detener la habilidad de los acreedores a reforzar sus medidas legales es para evitar el prematuro desmembramiento de la empresa, dando una oportunidad para que el liquidador maximice el valor de los activos del estado. No*

debería sorprender, por lo tanto, que la existencia de esta medida en el contexto del procedimiento de rehabilitación sea crítico. Una empresa no puede ser rehabilitada si está siendo desmembrada a través del embargo de sus activos por sus acreedores” (FMI, 1999:40).

El presupuesto estatal puede también salvarse porque „sometiendo la empresa a la aplicación de la ley de insolvencia general se definen las limitaciones del soporte financiero público”. Además, en el contexto de una crisis financiera, *„una ley efectiva de insolvencia puede proveer un medio útil para asegurar que acreedores privados contribuyan a la resolución de la crisis. Por ejemplo, un proceso de rehabilitación provee un medio para imponer un acuerdo de reestructuración aprobado por una corte a pesar de las objeciones de los acreedores disidentes”* (ibid:8).

4.3. El riesgo moral y la detención temporal del servicio de deuda

La contribución anteriormente mencionada de los acreedores privados a resoluciones de crisis de deuda no está determinada por el problema del „riesgo moral”, del cual los casos de Corea e Indonesia son claros ejemplos. Los bancos y otros acreedores privados confían en el supuesto que sus préstamos excesivos no serían sancionados por incumplimientos sistémicos. Ellos esperan que el apoyo internacional de la comunidad oficial como el FMI, bancos multilaterales de desarrollo y los gobiernos del G7 sea suficiente para que un país cumpla con todas sus obligaciones contractuales.

Esta expectativa ha sido satisfecha con los paquetes de rescate de la comunidad internacional, los cuales, en el caso de la crisis que golpeó al este asiático, ascendieron a aproximadamente US\$ 120 mil millones. La probabilidad de otorgar tales paquetes de rescate es particularmente alta cuando la comunidad internacional percibe riesgos sistémicos con posibles efectos contagiosos. De manera regular este es el caso cuando un país es considerado „demasiado grande para fallar” como Corea o Brasil. Pero las fianzas oficiales animan a los acreedores a asumir riesgos financieros no garantizados y estimulan un comportamiento especulativo. Algunos gobiernos deudores pueden también ser animados a seguir prácticas inapropiadas de préstamos, formando alianzas de facto entre prestamistas y prestatarios para intentar extraer fondos de organizaciones internacionales.

Se argumenta que si la comunidad internacional no otorgara finanzas de emergencia el país deudor sería afectado mucho más severamente por un acreedor aterrorizado, además de que se alentarían. Por otro lado, la provisión de finanzas de emergencia anima a los acreedores a prácticas de préstamos perdidos. Este dilema subraya la necesidad de „reestructuraciones ordenadas de deuda” (CNUCD 2001: 132), las mismas que deberían abarcar acuerdos internacionales de detenciones temporales del servicio de deuda seguidas por procesos de arbitraje justos y transparentes.

Tales detenciones autorizadas a nivel internacional aliviarían la presión sobre el sector público para proveer paquetes de rescate de gran escala, mitigando el problema del riesgo moral y desalentando el comportamiento de préstamos riesgoso. Una detención de deuda acordada internacionalmente forzaría también a los acreedores privados a sentarse en la mesa negociadora y debilitaría sus posibilidades de negociaciones prolongadas a la espera de obtener mayores dulcificantes por parte de los soberanos países. La detención tendría que estar acompañada por suficiente capital y controles de divisas con la finalidad de combatir la fuga de capital que podría ser provocada por el anuncio de la detención. Es decir, la detención temporal combinada con la provisión de apoyo financiero por la comunidad internacional ayudaría a mantener la viabilidad de la economía del país deudor.

Los fondos requeridos para esta clase de préstamos, llamados préstamos en situaciones de atrasos, serían mucho menos que los paquetes de rescate encabezados por el FMI. La política de financiamiento de emergencia del FMI permitiría otorgar esta clase de préstamos solamente en „casos excepcionales” cuando un país suspendiera sus pagos. Los préstamos privados, si fueran necesarios, podrían ser alentados por medio de otorgar antigüedad a nuevos créditos, de manera que sean servidos primero. Sin embargo, la provisión de apoyo financiero por el FMI tendría que ser desligada de la usual condicionalidad de la implementación de programas de ajuste estructural. En vez de eso, tendría que comenzarse un proceso de arbitraje justo y transparente que asegure las necesidades básicas económicas y sociales del país en situación crítica, incluyendo la participación de la población local afectada.

Por otro lado, debido a varios conflictos de interés, el FMI no es la institución apropiada para autorizar a los deudores detenciones de pagos de deuda. Wyplosz (1999:180) plantea la pregunta: „¿Cuál institución debería ser encargada de declarar una detención? El FMI tiene ventajas de información, pero enfrenta conflictos de interés. El FMI es

una entidad prestamista y su consejo está dominado por países prestamistas, existiendo obvios vínculos entre sus programas, los servicios de deuda y las negociaciones con los deudores. Es necesario contar con un nuevo tribunal independiente para esta tarea”.

Bajo otra alternativa que también descarta al FMI, sugerida por Akyuz y Cornford (1999:39) „la decisión para una detención podría ser tomada unilateralmente por el país deudor y luego sometida a un panel independiente para su aprobación dentro de un periodo específico. Sus normas necesitarían tener fuerza legal en tribunales nacionales para que los deudores disfruten de protección de insolvencia”. Como se puede ver, la creación de una entidad independiente, ya sea sobre la base de un cuerpo directivo o ad hoc, con la fuerza necesaria para autorizar una detención de deuda acordada internacionalmente, parece ser un importante pre-requisito para la reforma de la gestión de deudas.

4.4. Reestructuración de bonos: ¿Ejemplos de exitosa participación del sector privado?

Como ya se indicó, la falta de coordinación entre tenedores de bonos se considera un serio obstáculo para facilitar las reestructuraciones ordenadas de deuda. Sin embargo, para la comunidad oficial la reciente reestructuración de bonos de Pakistán, Ucrania, Rusia y Ecuador son claros ejemplos de reestructuraciones mejoradas y exitosa intervención de tenedores de bonos. Pero esos ejemplos claramente muestran que la coordinación ad hoc sobre una base voluntaria no es suficiente para establecer efectivas reestructuraciones de deuda, impedir la socialización de deudas privadas ni proveer necesarios alivios de deuda. Esos casos revelan los acuerdos estratégicos entre diferentes tipos de acreedores que obstaculizan las negociaciones de reestructuración y perjudican los plazos de los resultados finales.

Pakistán

Los acuerdos de reestructuración con acreedores bilaterales oficiales del Club de París contienen una cláusula obligando a los deudores a buscar plazos de reestructuración con otros acreedores, excluyendo las IFIs que sean al menos comparables con los acuerdos del Club de París. Hasta hace poco los tenedores de bonos estatales estaban exentos de las reestructuraciones porque el valor de sus demandas fue juzgado demasiado pequeño para justificar reprogramaciones. Sin embargo, este criterio ha cambiado con la aparición de bonos como instrumentos de deuda preferidos de mercados emergentes.

El primer ejemplo de esta nueva política del Club de Paris ha sido el acuerdo de enero de 1999 entre el Club de Paris y Pakistán. El gobierno pakistaní fue convocado a buscar plazos comparables no solamente por parte de sus acreedores bancarios del Club de Londres, sino también de sus sostenedores de bonos. Posteriormente al acuerdo de junio de 1999 con el Club de Londres, Pakistán lanzó una reestructuración coercitiva de sus euro bonos en noviembre, pero los plazos de intercambio fueron tan confortables que el 99% de sus tenedores de bonos tomaron parte y las cláusulas de acción colectiva de los euro bonos al estilo Reino Unido no necesitaron ser invocadas. El acuerdo establecía el intercambio de euro bonos valorados en tres dólares por un euro bono de amortización de 6 años con un 10% de interés.

El efecto de este dulcificador sobre el perfil del servicio de la deuda de Pakistán ha sido discreto. De acuerdo con las estimaciones de mercado, los acuerdos con el Club de Paris y Club de Londres junto con el intercambio de bonos llevarán otra vez sus pagos de servicio de deuda a los niveles de pre-crisis del año 2001 y serán aun más altos para los restantes bonos de intercambio. Este es otro ejemplo de „exitosa” participación del sector privado sin ningún alivio substancial de deuda. Además, debido a que la extensión de un tratamiento comparativo para tenedores de bonos aumenta la probabilidad de que los países entren en moratoria en el pago de sus bonos, las agencias cotizadoras han reevaluado ciertos bonos de mercados emergentes y elevando los costos de fondos para los países afectados: „Rápidamente los participantes en el mercado y las agencias cotizadoras nacionales han juzgado que los países con mayor participación en el total de la deuda externa adeudada al Club de Paris son mas propensos a estar sujetos a presiones PSP (Participación del Sector Privado) de la comunidad oficial” (FMI 2000:144).

Ecuador

En septiembre del 2000 Ecuador negoció un acuerdo de reestructuración con el Club de Paris. Esta fue su séptima comparecencia ante el Club de Paris en 17 años, pero hasta ahora ninguna solución sostenible a su carga de deuda externa de mas de US\$ 13 mil millones ha sido alcanzada. Un año antes, en septiembre de 1999, Ecuador llegó a ser el primer país en incumplir los bonos Brady. Esos bonos fueron producto del „Plan Brady” así llamado por un antiguo secretario de hacienda de los Estados Unidos. De acuerdo con este plan los bancos comerciales se pusieron de acuerdo en 1994 para reducir sus demandas de créditos a Ecuador a cambio de bonos, la mitad de ellos asegurados por una garantía del Departamento de

Hacienda de los Estados Unidos. Aunque Ecuador gestionó un acuerdo increíblemente rápido de reestructuración con los tenedores de bonos Brady, el FMI sostuvo que un alargamiento de los plazos de vencimiento no sería suficiente para restablecer la sostenibilidad financiera y el Club de Paris declino reducir la deuda de Ecuador. En vez de eso, las obligaciones del servicio de deuda fueron simplemente reprogramadas por un periodo extendido de 18 años. El año 2000 el servicio de deuda de Ecuador significó el 50% de su presupuesto de estado, dejando solamente 9% para servicios sociales básicos como educación y salud (Erlassjahr 2000, 2000: 11f.).

Esos casos de reestructuración de bonos muestran que finalmente, pese a la participación de todos los grupos de acreedores, incluyendo sostenedores de bonos, y a la existencia de cláusulas de acción colectiva, no se han encontrado soluciones sostenibles al endeudamiento de estados soberanos. Por el contrario, algunas veces los resultados son muy débiles cuando todos los grupos de acreedores están involucrados en negociaciones separadas con el país deudor. Además, la intención de la nueva política de involucramiento del sector privado no parece estar interesada en encontrar una solución viable a la crisis recurrente de deuda. Esta mas bien ayuda a disimular la falta de voluntad general de la comunidad oficial a avanzar en este tema de manera convincente. La demanda oficial de participación del sector privado es solamente un esfuerzo para distraer la atención sobre la insuficiencia de las propias ofertas. Los grupos de acreedores están todavía limitándose el uno al otro en detrimento de los deudores afligidos.

Por lo tanto, otro importante prerrequisito de una reestructuración efectiva de deuda es la integración de la totalidad de exigencias de los acreedores en un único procedimiento de reprogramación. Por supuesto, esto abarcaría también a las Instituciones Financieras Internacionales debido a que sus exigencias se han incrementado en los últimos años, particularmente para países de ingresos bajos.

5. *Requerimientos para Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes*

Si se recuerdan las experiencias de países soberanos de reestructuraciones aparentemente interminables con el Club de Paris se llega a la conclusión que la actual gestión de deudas necesita una completa reforma. Una de las principales características de esa reforma tiene que ser acabar con el claro dominio de la parte acreedora y la fal-

ta de transparencia en las negociaciones de deuda. Los gobiernos del G7 (por el lado oficial) y los bancos privados (por el lado comercial) establecen los plazos de reprogramación que luego serán aplicados de manera arbitraria e incoherente, llegando aún a ignorarlos completamente. Los resultados de esas reprogramaciones han demostrado hasta ahora total insuficiencia para países de bajos y medios ingresos, estos últimos todavía no elegibles para reducciones de su stock de deuda.

¿Cuáles son los requerimientos para vencer la ortodoxia de la actual gestión de deuda y habilitar Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes PAJT?

En primer lugar se necesita una entidad independiente de la parte acreedora con la fuerza suficiente para autorizar una detención unilateral del servicio de deuda, asegurar la participación de acreedores y deudores sobre bases equitativas y detener los acuerdos de reprogramación que abarquen cancelaciones de deudas no cobrables. Un panel comprendido por representantes de acreedores, gobiernos deudores y un árbitro independiente se podría encargar de los pormenores de los programas de reprogramación. Si la entidad debería ser establecida ad hoc o como un grupo permanente queda a discusión.

En segundo lugar, son necesarias directrices particulares para asegurar que los resultados de las reprogramaciones (por ejemplo, posibles obligaciones de futuros servicios de deuda) no carguen demasiado peso al presupuesto estatal en orden a proteger la capacidad del país para financiar las necesidades básicas de su población como educación y salud o la malla de seguridad social (para una mas profunda discusión sobre „deuda sostenible” y necesidades básicas ver capítulo II.4). La sociedad civil del país deudor tiene que tener la posibilidad de pronunciarse en el proceso de definición de los gastos necesarios para financiar las necesidades básicas.

La entidad independiente que autorice una detención del pago de deuda no puede ser el FMI debido a los conflictos de interés ya señalados. Se debe examinar si las Naciones Unidas u otro foro internacional pueden proporcionar tal servicio.

Reiterando lo que se menciona en párrafos anteriores, la detención temporal del pago de deuda debería ser acompañada por controles de capital suficiente con el objeto de combatir las fugas de capital. La comunidad internacional - y acreedores privados si se considera necesario - debería proveer financiamiento para préstamos en situa-

ciones de atrasos, a fin de mantener la viabilidad de la economía de los deudores. Esos nuevos préstamos tienen que ser desenganchados de las condicionalidades del FMI, específicamente de los programas de ajuste estructural. Se podrían alentar, además, préstamos privados adicionales otorgando antigüedad a nuevas exigencias, así que esas podrían ser servidas primero.

En orden a impedir que diferentes grupos de acreedores se detengan unos a otros, la totalidad de los grupos de acreedores y sus exigencias, incluyendo las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), tienen que ser integradas en los procesos de reprogramación conducidos por un PAJT. El PAJT debería permitir negociaciones globales con acreedores bilaterales, multilaterales y privados (bancos comerciales y sostenedores de bonos).

La coordinación entre diferentes grupos de acreedores podría ser facilitada por la inclusión obligatoria de cláusulas de acción colectiva en los instrumentos de deuda, particularmente paquetes de préstamos y bonos fiscales. Esas cláusulas podrían ayudar a traer a los tenedores de bonos a la mesa de negociación de un PAJT. Los tenedores de bonos podrían ser animados a crear comités permanentes de coordinación, debido a su creciente importancia en el financiamiento de bonos para economías emergentes. La promoción de la inclusión obligatoria de las cláusulas de acción colectiva y la creación de comités permanentes de sostenedores de bonos sería una tarea específica de los gobiernos con mayor dominio financiero. Con el fin de evitar la perjudicial carrera de los acreedores por embargar los activos de sus deudores en casos de moras inminentes, los gobiernos deudores deben ser protegidos de ser demandados por acreedores disidentes y respaldados para no renunciar a su inmunidad soberana, como actualmente ocurre en la mayor parte de contratos. Durante un proceso equitativo y transparente no se debe permitir a los acreedores asentar demandas en contra de un país deudor.

Un PAJT tiene que asegurarse que los gobiernos no sean forzados a asumir las deudas de sus sectores privados, impidiendo de ese modo la socialización de la deuda privada. Los gobiernos deudores deben esforzarse por restringir sus vencimientos concernientes a garantías oficiales y rechazar las presiones del lado acreedor para proveer garantías o asumir pérdidas privadas. Adicionalmente, leyes efectivas de bancarrota nacional podrían aliviar presiones en favor de la socialización de deudas privadas y prevenir que corporaciones privadas sean liquidadas en forma prematura por causa del embargo de sus activos.

II.2. El arbitraje como patrón para conducir las relaciones de deudas *por Philipp Hersel*

En la introducción ya se esbozó que la actual gestión de deudas adolece de varias limitaciones que se podrían salvar con un proceso de arbitraje, sin embargo, como cualquier otro procedimiento, el arbitraje no es una bala mágica. En este capítulo se describe el arbitraje internacional como una herramienta para resolver conflictos económicos internacionales relacionados al campo de la deuda.

1. ¿Que es arbitraje?

Arbitraje es un tipo de disputa pacífica de pago en el que las partes en conflicto deciden deliberadamente traer su conflicto ante un tribunal que estudiara el tópico en conflicto y emitirá un fallo final (fallo de arbitraje). En el comienzo de cualquier arbitraje las partes en conflicto tienen que estar de acuerdo sobre el marco normativo que debe seguir el proceso de arbitraje. Ese marco normativo rige los procedimientos de como instalar el tribunal de arbitraje, cuantos miembros deber tener, cual es el plazo de tiempo para presentar evidencias, como se remunerara a los árbitros y otros detalles. Las partes en conflicto usualmente se rigen por reglas de arbitraje ya existentes, estipuladas por la Corte Internacional de Arbitraje (CIA) en la Cámara Internacional de Comercio (CIC), la Corte Permanente para Arbitraje Internacional (CPAI), el Centro Internacional para Arreglos de Disputas de Inversión (CIA-DI) o el Centro de las Naciones Unidas para la Ley de Comercio Internacional (CNULCI). En muchos casos los contratos y tratados hacen referencia a normativas particulares de arbitraje que se aplicaran en caso de futuros conflictos.

Además de elegir las reglas procedimentales, las partes de un proceso de arbitraje pueden elegir también el marco legal que debería servir como base para las decisiones del tribunal de arbitraje, tales como ciertas partes de leyes públicas o privadas o ciertos tratados internacionales. Por ejemplo, si una corporación francesa y una rusa van a un arbitraje, ambos lados pueden determinar que la ley americana es pertinente para aplicarla como base legal para el arbitraje; pero en caso de un proceso judicial, ambas partes deberían aplicar la legislación del lugar donde está localizada la corte, es decir, la ley francesa o la rusa.

En el campo del comercio internacional, el arbitraje es ahora y desde hace mucho tiempo el mecanismo de arreglo más comúnmente usado cada vez que existen des-

acuerdos en la interpretación de tratados, dificultades en el cumplimiento de obligaciones contraídas, etc. En este campo el arbitraje internacional tiene lugar entre actores similares a los de la deuda internacional: entre firmas privadas, entre entidades públicas y privadas y entre entidades públicas (principalmente estados soberanos). De acuerdo con los diferentes actores hay regímenes internacionales bien desarrollados e instituciones que promueven, ejecutan e inspeccionan procesos de arbitraje.

2. *El arbitraje entre entidades privadas („arbitraje comercial“)*

Cuando hay millones de firmas privadas pero solamente cerca de 200 estados y territorios involucrados en comercio internacional, la mayoría de los procedimientos de arbitraje se ocupan de conflictos entre firmas o individuos de diferente origen nacional. Para esos actores el arbitraje es uno de los métodos de resolución de conflictos comúnmente usados.

El arbitraje como un apropiado mecanismo de arreglo de pago es tan ampliamente aceptado que los contratos comerciales a menudo estipulan arbitrajes de antemano. „El arbitraje como medio de resolución de disputas entre partes involucradas en comercio internacional es una disposición importante e integral de muchos acuerdos comerciales“ (Oemke, 1990:1).

El arbitraje en el nivel internacional tiene mucha aceptación entre actores comerciales. „Los fallos de arbitraje disfrutan de mucho más reconocimiento internacional que los juicios de cortes nacionales“ (ICA, 2002). Además, „el arbitraje es más rápido y menos caro que las litigaciones de corte. Aunque una disputa internacional compleja puede algunas veces tomar una gran cantidad de tiempo y dinero para llegar a un arreglo, aun a través del arbitraje, los intentos limitados por desafiar los fallos de arbitraje, comparados con los a juicios de corte, resaltan las claras ventajas del arbitraje. Por sobre todo, el arbitraje ayuda a asegurar que las partes no se embarguen después en una serie de apelaciones prolongadas y costosas“ (Ibíd.).

Aunque los fallos de arbitraje no son en realidad juicios de corte, su cumplimiento puede ser impuesto por cortes nacionales. La Convención de las Naciones Unidas para el Reconocimiento e y Cumplimiento de Fallos de Arbitrajes

Externos de 1958 (Convención de Nueva York) estipula que los fallos de arbitrajes internacionales deben ser respetados por las cortes nacionales de los 122 estados que tomaron parte en dicha Convención.

Los fallos de arbitraje no se sujetan a cadenas de apelaciones y nuevas decisiones de cortes superiores a las que estamos acostumbrados con la jurisdicción nacional. Una apelación a un fallo de arbitraje es solamente permitida si una de las partes duda que las reglas de arbitraje acordadas inicialmente se hayan aplicado apropiadamente.

Como ya se mencionó, hay varios marcos normativos de arbitraje provistas por instituciones internacionales públicas y privadas. La instancia más importante para arbitraje comercial es la Corte Internacional de Arbitraje (CIA) en la Cámara Internacional de Comercio (CIC) en París. En efecto, la CIA en sí misma no es una corte ni un tribunal permanente para procedimientos de arbitraje pero provee el marco normativo, ofrece una lista potencial de árbitros y controla la conformidad de procedimientos con las normas de la CIA. Las apelaciones a la CIA se efectúan cuando de antemano se programa en los contratos comerciales como la institución para arreglos de disputas entre partes en conflicto o cuando ambas partes se ponen de acuerdo en someter su disputa a la CIA independientemente de una cláusula de arbitraje.

En el primer caso, si una de las partes desea recurrir al arbitraje debe presentar su demanda de arbitraje al Secretariado de la CIA el cual luego informara a la otra parte o partes para iniciar los procedimientos. El fallo de arbitraje -dependiendo de la cláusula en el contrato o de las decisiones de las partes o de la CIA- será tomado por uno o tres árbitros. Las partes pueden estar de acuerdo sobre quiénes desean que sean los árbitros o el Secretariado General de la CIA nominara el tribunal de arbitraje de la lista de árbitros potenciales de las sociedades de arbitraje nacional.

Si las partes no quieren recurrir a alguna institución supervisora para su proceso de arbitraje, pueden decidir aplicar las normas de la CIA antes que traer el caso a la CIA. Otro posible conjunto de reglas de arbitraje es la Ley Modelo CNUCD sobre Arbitraje Comercial Internacional como fue acordado por las NU en 1985. Como se deduce, el alto nivel de procedimientos así como el desarrollo institucional en el arbitraje comercial internacional son resultados de un frecuente uso del arbitraje como medio regular de arreglo de disputas entre partes privadas en el área de comercio internacional. Es por eso que la mayor parte de

la investigación académica sobre arbitraje internacional se enfoca en el arbitraje comercial entre partes privadas. Esta podría ser una de las razones del por que los negociadores de deuda oficial, cuando tratan con acreedores y deudores públicos, no están familiarizados con el arbitraje como un patrón para resolver conflictos económicos en el nivel internacional.

3. *El arbitraje estado-estado, estado-sector privado*

Más allá de los arbitrajes comerciales privados existe también un marco institucionalizado de arbitraje internacional para conflictos de estado-estado y estado-entidades privadas. En realidad el origen de tales arbitrajes puede ser encontrado en los intentos de arreglos pacíficos de pago entre Atenas y Esparta en la antigua Grecia. „Esto comenzó con un tratado en 445 a.d.c. en el cual, de acuerdo con una versión, las partes prometían no ir a la guerra en contra de la otra parte manifestando su voluntad de presentar el asunto en disputa a un arbitraje” (Sohn, 1990:10). Sohn considera que esto fue como un anteproyecto para el Convenio de la Liga de las Naciones casi 2400 años más tarde, en el cual se mandó a los miembros de la Liga no ir a la guerra, „si un asunto ha sido sometido a arbitraje y por el transcurso de tres meses hasta que los árbitros emitan el fallo y luego solamente contra un Miembro de la Liga que ha rehusado acatar el fallo” (Ibíd.).

El arbitraje internacional emergió y creció al frente de estados soberanos que manifestaron, al menos parcialmente, su voluntad de subordinar su derecho soberano a ir a la guerra a un tribunal independiente de árbitros. Fue al final del siglo XIX cuando el arbitraje entre estados soberanos tuvo un gran avance en la ley internacional. En 1899 la Primera Conferencia de Paz Internacional realizada en La Haya adoptó la Convención para el Arreglo Pacifico de Disputas Internacionales, la cual se propuso „extender el imperio de la ley y el fortalecimiento de la apreciación de la justicia internacional”, y „evitar, tanto como sea posible, que se recurra a la fuerza en las relaciones entre estados” mediante la „institución de un tribunal de arbitraje accesible a todos” (Conferencia de Paz, 1899)¹¹.

¹¹ Todas las grandes potencias firmaron la convención así como todos los participantes a la conferencia (Austria, Bélgica, China, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, India, Italia, Japón, México, Países Bajos, Rusia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos). Hasta hoy la convención ha sido firmada por casi 70 estados. El último país en firmar fue Eritrea en 1997.

Uno de los más importantes resultados de la Conferencia fue la creación de una Corte Permanente de Arbitraje (CPA) con una oficina internacional en La Haya. El propósito de esta corte era y es facilitar el arbitraje entre estados ayudando a la composición y nominación de tribunales de arbitraje por medio de listas de árbitros potenciales que son nominados por los estados que toman parte de la Convención.

En la Segunda Conferencia de Paz Internacional en La Haya en 1907 el rol de la CPA fue fortalecido. Con respecto a la deuda internacional, la Conferencia adoptó una especial „Convención sobre Limitaciones al Empleo de la Fuerza para la Recuperación de Deudas por Contrato“. En su artículo 1 esta dice: „Las fuerzas que se comprometen por contrato están de acuerdo en no tener que recurrir a la fuerza armada para la recuperación de deudas por contrato exigidas por el gobierno de un país al gobierno de otro país, como procedería con sus coterráneos. Este compromiso es, sin embargo, no aplicable cuando el estado deudor rehúsa o desatiende contestar una oferta de arbitraje o cuando, después de aceptar la oferta, impide que se llegue a un arreglo o cuando, después del arbitraje, falla en someterse al fallo“ (Conferencia de Paz, 1907)¹².

Esta convención da evidencia que casi ya 100 años atrás los estados soberanos, deudores y acreedores, habían reconocido la necesidad de resolver problemas de deuda internacional por medio de arbitrajes neutrales antes que aplicar relaciones de poder y fuerza.

Otra institución de arbitraje internacional que esta particularmente involucrada con resolución de conflictos financieros entre estados y partes privadas es el Centro Internacional para Arreglo de Disputas de Inversión (CIADI). El CIADI fue establecido bajo la Convención para Arreglos de Disputas de Inversión entre estados y personas naturales de otros estados (la Convención CIADI) y empezó a funcionar el 14 de octubre de 1966. Siendo parte del Grupo del Banco Mundial, el CIADI tiene un Consejo Administrativo y un Secretariado. El Consejo Administrativo esta encabezado por el Presidente del Banco Mundial y se compone de un representante de cada estado ratificado por la Convención. A menos que un gobierno designe otra persona, su Director para el Banco es simultáneamente el representante del país en el Consejo Administrativo del CIADI. En agosto de 2001, la Convención CIADI fue

firmada por 149 países de los cuales 134 la habían ratificado por legislación nacional.

Debido a que los préstamos internacionales y particularmente los flujos de cartera son inversiones transnacionales, el CIADI es la institución más directamente involucrada con la cuestión de arbitraje en la gestión de deudas. Sin embargo, hasta ahora el CIADI trata solamente con conflictos sobre inversiones directas externas y difícilmente con inversiones de cartera, excluyendo contratos de préstamos.

Recurrir al arbitraje y conciliación del CIADI es absolutamente voluntario y debe ser acordado por las partes en conflicto. Una vez que las partes se ponen de acuerdo en ir a un proceso de arbitraje, ninguno de ellos puede retirar su consentimiento y esta obligado a cumplir el fallo arbitral del CIADI. Estipulaciones sobre el arbitraje del CIADI son comúnmente encontradas en los contratos de inversión entre gobiernos de países miembros e inversionistas de otros países miembros. Consentimientos de gobiernos a presentar disputas de inversión al arbitraje del CIADI pueden ser encontrados en alrededor de 20 leyes de inversión y en más de 900 tratados de inversión bilateral.

4. *El arbitraje y las disposiciones de ley*

El arbitraje como una alternativa a las relaciones de poder es claramente un paso adelante en la aplicación de relaciones internacionales equitativas. Las cláusulas de arbitraje son parte de la ley internacional y la adherencia a esas cláusulas son claras instancias de las disposiciones de la ley internacional. El ideal de estas disposiciones legales no es todavía el caso en muchos países en el nivel nacional, con excepción de la legislación y la jurisdicción internacional. El último siglo fue testigo de varios intentos de dar a las cortes internacionales mayor poder en sus pronunciamientos para arribar a fallos legales sobre las bases de una ley internacional.

El más claro paso en esta dirección fue la creación de una Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) en La Haya en 1920. Después de la experiencia de la Primera Guerra Mundial esta corte fue diseñada para complementar la PCA y expreso el deseo de los estados nacionales de aplicar las disposiciones de la ley internacional antes que convocar a las fuerzas militares. El proyecto no tuvo un final feliz y la aspiración de una institución judicial internacional vinculada a este tema demostró haber sido demasiado ambiciosa. La impresión de políticos y diplomáticos que la jurisdicción internacional esta lejos de

¹² Hoy la convención es firmada por 71 estados. El ultimo país en firmar fue Macedonia en 2001.

llegar a ser realidad refuerza el hecho que el arbitraje sigue siendo la opción más favorable en comparación con una corte, aún después que esta fue reinventada como Corte Internacional de Justicia después de la Segunda Guerra Mundial y fortalecida por el estatuto de las Naciones Unidas.

Tomando esto en cuenta parece todavía estar lejos de alcanzarse alguna solución sistémica al problema de la deuda internacional por medio de una jurisdicción internacional. El arbitraje en este campo puede ser considerado como el primer y mayor paso de los estados a subordinarse a un conjunto de principios internacionales que son vinculantes para cada estado sin reparar en su poder económico o militar. El arbitraje y la litigación no son polos opuestos de posibles procesos, pero el arbitraje es un paso fundamental hacia una disposición legal de más alto nivel que podría ser coronado por la jurisdicción internacional en cualquier momento.

La propuesta de un proceso de arbitraje justo y transparente (PAJT) se basa en el principio que inclusive los individuos más endeudados disfrutan de una mínima protección legal, como consta en casi todos los sistemas legales nacionales desarrollados. A los individuos endeudados se les permite gastar sus ingresos en sus necesidades básicas, a fin de que mantengan un estándar mínimo de vida, antes que cumplir con su servicio de deuda. El respeto y cumplimiento de este derecho de protección del deudor se puede exigir ante cortes nacionales.

Sin embargo, en el nivel internacional no hay semejante protección al deudor. Es obvio que los países endeudados no se pueden comparar con individuos endeudados, pero los países endeudados deberían ser capaces de proveer servicios sociales básicos a su población antes que cumplir con sus servicios de deuda. La capacidad del estado de sustentar al menos un mínimo de seguridad social es a menudo una cuestión de vida o muerte para los pobres y, al mismo tiempo, es legítimo de un estado moderno. Todavía falta un largo camino por recorrer para llegar a la protección del deudor internacional por medio de una jurisdicción internacional, pero el arbitraje podría ser el primer paso para ir en esa dirección.

5. *El arbitraje: Tan bueno como las normas aplicadas*

El elemento central tanto para el arbitraje y similar jurisdicción son los principios o normas racionales que tienen que ser aplicados en un proceso respectivo. La corte más

independiente y responsable no puede asegurar protección del deudor si dicha protección no está incorporada en el cuerpo de la ley. Lo mismo aplica para el arbitraje. Un fallo arbitral no puede ser más equitativo y justo de lo que son las disposiciones y leyes que sustentan el proceso.

Esto nos conduce al sistema más conocido de arbitraje internacional entre estados: el Mecanismo de Arreglo de Disputas (MAD) de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El programa de arreglo de disputas de la OMC está basado en el arbitraje y debe ser considerado como una de las instituciones de arbitraje de mayor influencia en los conflictos inter-estados. En caso de un conflicto, un país puede pedir al Comité de Arreglo de Disputas (CAD), compuesto por los representantes de todos los estados miembros de la OMC, convocar a un panel de tres árbitros independientes para tratar la cuestión. Los árbitros no deben ser nacionales de alguna de las partes involucradas en la disputa. Después que el panel ha llegado a un juicio, este es reportado al CAD y a las partes. Las partes involucradas tienen la oportunidad de apelar a un Comité de Apelación pero las apelaciones son limitadas a cuestiones concernientes a las leyes involucradas en el fallo del panel y a sus interpretaciones legales. Si el fallo y el reporte del Comité de Apelación no son rechazados por el CAD por consenso, el fallo es obligatorio. Si las partes no acatan el juicio, el CAD puede permitir sanciones comerciales contra ellos.

Hay varias razones para el fortalecimiento del mecanismo de arreglo de disputas de la OMC. En primer lugar, siendo su predecesor el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (AGTC), la OMC se construyó sobre una larga tradición de tratados internacionales y negociaciones en el área de comercio internacional. Por lo tanto, la codificación de acuerdos y principios en el área de comercio está bastante avanzada en comparación con otros campos y es solamente desafiada por la Ley Internacional del Mar. Una segunda razón para el fortalecimiento de los fallos arbitrales de la OMC son las sanciones potenciales que pueden ser impuestas por la OMC. De manera que el MAD es no solamente un procedimiento de arbitraje sino también supone un mandato político para reforzar el fallo por medio de una fuerte presión.

En tercer lugar, el contexto político es muy importante. La regulación internacional de comercio en la OMC es básicamente un proyecto de liberalización del comercio. El objetivo sobreentendido de las normas internacionales es

impedir que los países tengan regulaciones proteccionistas o al menos tan pocas como sea posible. Simultáneamente, el comercio es un área donde hasta ahora los estados más poderosos (Estados Unidos, Canadá, Japón, Unión Europea) se han beneficiado de la liberalización y por lo tanto fomentan un marco internacional que ofrece el chance para reforzar el libre comercio. Esos beneficios, obviamente, pesaron más que las dudas de países que se oponen fuertemente a la codificación internacional y al reforzamiento de leyes (particularmente los Estados Unidos) y crearon el momento para un mecanismo de arbitraje poderoso en la OMC.

Este es el punto en que debemos preguntarnos ¿cuáles normas? Por un lado, el reforzamiento de normas comerciales liberales/neoliberales fue promovida por los países industriales más poderosos, eliminando las reglas proteccionistas en países en desarrollo y limitando el alcance de la intervención del estado. Por el otro lado, el compromiso de los países industriales a dejar el comercio internacional a las „fuerzas del mercado” acaba abruptamente cuando se trata de la liberalización de sus propios mercados para importaciones del Sur, especialmente en las áreas de agricultura, textiles y bienes semi-manufacturados.

Aunque las reglas de la OMC tienen una tendencia al Norte, en algunos casos los paneles fallaron en favor de países en desarrollo. Desde su fundación en 1995 hasta fines de 1999 se han efectuado 27 fallos finales, en seis casos los países en desarrollo se quejaron en contra de las prácticas de países industriales y en cuatro de los seis casos, los paneles fallaron en favor de países en desarrollo (ver OMC, 2001).

Aunque estamos en el deber de criticar las normas neoliberales de la OMC, el Mecanismo de Arreglo de Disputas tiene al menos un aspecto positivo desde el punto de vista del arbitraje: la subordinación de los países más poderosos al MAD indica la aceptación del principio general de que las mismas reglas deben ser aplicadas a cada país. Aún más, ya que muchos de los casos tratados por el MAD fueron conflictos entre las mayores potencias (la Unión Europea y los Estados Unidos, por ejemplo), el sistema de arbitraje de la OMC asegura un mínimo grado de políticas consecuentes entre ellos.

En la esfera del sistema financiero internacional gobernante no hay una institución semejante a la OMC. Aunque el FMI juega un rol importante, falta la mínima coherencia y coordinación de políticas financieras internacionales. Si bien existe preocupación por el intercambio y las tasas de

interés entre los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, raramente se han adoptado políticas financieras que sean consistentes con las necesidades de países en desarrollo. El marco institucional de la gestión de deudas no es una excepción de ese tipo de „rechazo benigno”.

Cualquier tipo de arbitraje puede solamente ser tan equitativo y justo como son los principios y normas que sustentan su fallo arbitral. El conjunto de normas a ser aplicados en un proceso de arbitraje puede variar desde un conjunto muy general de principios (por ejemplo equidad, justicia, soberanía) hasta un texto legal muy específico (como el de la OMC o varios otros procedimientos de arbitraje comercial). Dependiendo del grado de especificidad de la base legal, los árbitros del panel actúan más como negociadores buscando una transacción y finalmente pronunciando un fallo, o más como jueces de una corte que deben cuidadosamente adherirse a las leyes aún si las consideran en oposición a la solución equitativa de un conflicto.

En la reciente historia de arreglo de disputas internacionales el último tipo de arbitraje al estilo de corte es el que ha prevalecido (Koijmans, 1990:24). Con su clara tendencia a pronunciar fallos basados en disposiciones legales, una de las ventajas originales del arbitraje perdió ímpetu. Aristóteles ya señaló esa ventaja cuando dijo: „Un hombre equitativo y moderado recurrirá al arbitraje antes que a una ley estricta (...) porque un arbitro puede considerar la equidad del caso mientras que un juez esta atado a la letra de la ley. El arbitraje fue introducido para dar a la equidad su debido peso” (Cf. Pinto, 1990:65).

La propuesta de aplicar el arbitraje a la esfera de la gestión internacional de deudas en la forma de PAJTs recupera la intención original del arbitraje y su capacidad de arribar a soluciones equitativas. Sin embargo, a diferencia del CIADI, un PAJT no debe ser limitado a casos donde todas las partes se ponen de acuerdo sobre la necesidad de arbitraje. Como ya se indicó en la propuesta del PAJT, un estado deudor debe ser permitido de comenzar un PAJT.

6. *Balanceando las fuerzas desiguales en procesos de arbitraje*

Los procesos de arbitraje, comparados con las relaciones de poder y violencia estructural (como en el orden económico internacional), pueden sufrir también de relaciones desiguales de poder. El ejemplo más obvio de esto es el costo para poner en marcha un proceso de arbitraje. La parte que comienza un proceso de arbitraje usualmente

tiene que pagar un mínimo honorario a la institución de arbitraje para supervisar el proceso, por ejemplo US\$ 75 mil para un proceso que trate con una suma en disputa de US\$ 100 millones o más para un arbitraje comercial en el ICC. Además de este honorario se debe considerar otro para el tribunal de arbitraje.

Mientras más complejo el caso en disputa y más formalizada la base legal del proceso de arbitraje, más recursos humanos, investigación y documentación son necesarios para proteger los propios intereses ante un tribunal arbitral, considerando que los honorarios de los abogados internacionales son bastante elevados. La OMC reconoce explícitamente la importancia de los recursos legales en el arbitraje. El „acceso apropiado” al mecanismo de arreglo de disputas „es una piedra angular del nuevo sistema de comercio multilateral y el apropiado conocimiento es crucial para una plena participación en el sistema” (OMC, 2002).

El ejemplo más extremo de los desbalances de participación equitativa en los procesos de arbitraje es la OMC. El marco de los acuerdos y leyes comerciales de la OMC en tan extenso que excede la capacidad de una persona para conocer todas las cuestiones involucradas y dar un consejo legal bien informado. Los Estados Unidos tienen una delegación permanente de cerca de una docena de especialistas y abogados en comercio internacional en su misión ante OMC. Muchos países en desarrollo, por el contrario, carecen de un solo representante para seguir las negociaciones comerciales. La diferencia de recursos humanos entre el Norte y el Sur es aún más impresionante cuando se trata de procesos de arreglo de disputas.

En el terreno de la OMC hay dos maneras como se trata la falta de recursos de jurisprudencia para los países en desarrollo. Por un lado, el mecanismo de arreglo de disputas solicita al Secretariado de la OMC proveer asesoría legal a un país, pero dadas que las capacidades del Secretariado son muy limitadas, el país debe al menos pagar por su propio abogado si está interesado en el proceso. Por otro lado, junto a la asesoría legal interna del Secretariado, hay un Centro de Asesoría sobre la Ley de la OMC. Este centro fue establecido en 1999 por iniciativa de 29 gobiernos miembros de la OMC de los cuales 9 eran países desarrollados.

„Esta iniciativa responde a la urgente necesidad de los países en desarrollo y economías en transición a desarrollar su pericia legal con la finalidad de ser capaces de participar más plenamente en la OMC. La OMC es un

sistema complejo de derechos y obligaciones apoyado por un mecanismo de arreglo de disputas vinculante para asegurar su conformidad. Para alcanzar una participación significativa en la OMC se requieren un buen entendimiento de esos derechos y obligaciones y habilidad para intervenir en resolución de disputas. Desafortunadamente muchos miembros enfrentan considerables problemas debido a la falta de pericia y recursos humanos en este particular campo de la ley internacional” (ACWL, 1999).

La idea general que el arbitraje no es imparcial a un acceso desbalanceado a los recursos jurisprudenciales puede también ser encontrado en la Corte Permanente para el Arbitraje (CPA) en La Haya. En 1995, su Consejo Administrativo decidió establecer un „Fondo de Asistencia Financiera para Arreglo de Disputas Internacionales”. „Pueden haber instancias cuando los estados son impedidos de recurrir a arbitrajes internacionales u otros medios de resolución ofrecidos por las Convenciones porque encuentran difícil asignar fondos para cubrir los costos involucrados. (...) Hacer que ciertos fondos estén disponibles para cubrir costos de esta naturaleza podría facilitarles recurrir al arbitraje u a otros medios de resolución, alcanzando así las metas y propósitos de las Convenciones y promoviendo relaciones amigables y de cooperación entre estados” (CPA, 1995).

Esos ejemplos de la ACWL y la CPA muestran que hay modos y experiencias de como balancear las relaciones de poder económico desiguales en procesos de arbitraje. En la actual gestión de deudas hay ya al menos dos instituciones que ayudan a allanar el campo de juego entre deudores y acreedores. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCD) y el instituto con base en Londres de Alivio de Deuda Internacional que asiste a países deudores a preparar sus casos antes de negociar con sus deudores. Ambas instituciones pueden servir como fuentes de experiencia en este tema.

7. *Conclusión: el arbitraje como principio de un PAJT*

Como se vio en el capítulo anterior, el arbitraje ofrece una solución a los arreglos de conflictos económicos internacionales. Aún más, el arbitraje ha probado tener una larga trayectoria en la regulación económica internacional y ser una herramienta aceptable para básicamente todos los estados.

La problemática de la deuda internacional en términos históricos no es enteramente nueva al arbitraje. En 1907 la

comunidad internacional de estados acepto que el arbitraje es un medio más apropiado para resolver conflictos internacionales de deuda que la aplicación de las puras relaciones de poder.

Además, como miembros de la Convención Internacional para el Arreglo de Disputas de Inversión (Convención CIADI) todos los acreedores y muchos países deudores han reconocido que el arbitraje puede ser una herramienta valiosa para tratar conflictos financieros en el área de inversiones. La Convención CIADI podría ser ampliada para servir como base para arbitrajes internacionales sobre problemas de deuda.

El arbitraje se basa tanto en un conjunto de normas para procesos de arbitraje como en los acuerdos que las partes involucradas aceptan someterse para un fallo de arbitraje. De acuerdo con esto, mientras más codificadas las normas para el proceso y el juicio del panel PAJT, este avanzará más hacia una disposición de ley en las relaciones internacionales. Sin embargo, mientras más alto el grado de formalidad de las normas o leyes a los que se hace referencia, más posibilidades de que el arbitraje se asemeje a una litigación. Esto implica que la equidad en la participación

depende de la destreza y capacidad judicial, algo que puede beneficiar fácilmente a los acreedores porque ellos tienen los recursos necesarios para solventar los mejores abogados y expertos. Con la finalidad de balancear esta fuerza desigual en los procesos de arbitraje, un PAJT debería proveer recursos financieros independientes y asesoría legal para los casos cuando alguna de las partes que recurren a un PAJT carece de los recursos suficientes.

El arbitraje debería ser considerado un significativo paso hacia adelante en la evolución de la ley internacional y la equidad en las relaciones económicas internacionales en el campo de la deuda. El llamado a establecer PAJTs ad hoc va junto con los intentos de arribar a un marco más institucionalizado como una Corte de Insolvencia Internacional. No obstante, dependiendo del punto de vista, un PAJT puede tener algunas ventajas en comparación con una Corte Internacional, por ejemplo, su atribución de excluir objeciones y apelaciones a sus fallos, que pueden ser tácticamente usadas por los acreedores para demorar alivios de deuda.

1. El caso de una auditoría pública

II.3. Legitimidad de reclamos sobre cancelaciones de deuda *por Thomas Fritz*

La cuestión de cómo decidir cuáles exigencias y demandas de los acreedores deberían ser consideradas legítimas para ser integradas a las negociaciones de deuda no está adecuadamente reflejada en la agenda oficial. Específicamente, la responsabilidad de los acreedores sobre sus prácticas de préstamos o inversión ha sido constantemente ignorada, a pesar de que los préstamos perdidos, como resultado de proyectos económicamente inviables, daños sociales y ecológicos, fortalecimiento de regímenes corruptos o dictatoriales o de conflictos armados, contraviene las normas y estándares internacionales. El problema es que la mayoría de esas normas no son legalmente obligatorias, de manera que su cumplimiento es difícil, sino imposible. Sin embargo, si las normas y estándares internacionales tuvieran algún sentido deberían ser tomadas en cuenta para juzgar la legitimidad de las exigencias a los países soberanos.

Varios movimiento sociales, particularmente en el Sur, están demandando fuertemente el reconocimiento de la ilegitimidad de la deuda. Jubileo Sur (1999) sostiene: „La Deuda Externa de países del Sur es ilegítima e inmoral. Esta ha sido sobre pagada muchas veces. Un detallado análisis de los orígenes de la deuda, su desarrollo, efectos y consecuencias no conduce a ninguna otra conclusión“. Jubileo 2000 Filipinas enfatiza que la mayor de la deuda externa no ha beneficiado a los filipinos y ha sido, inclusive, usada en contra ellos: „Gran parte de esa deuda apoyó la dictadura de Marcos y sus políticas represivas. Una parte significativa fue contraída a través de fraudes, sobornos y coerción. Una buena parte fue usada para financiar proyectos que causaron desplazamientos masivos de comunidades y terribles daños al medioambiente. Otra parte fue incluso contraída por corporaciones privadas cuyos propietarios eran compinches de anteriores y presentes administraciones, la cual fue garantizada y eventualmente asumida por el gobierno“ (Declaración Única 2000).

El Tribunal de Deuda Externa brasilero, realizado en abril de 1999, establece que el excesivo endeudamiento de Brasil fue generado particularmente durante 21 años de gobiernos dictatoriales, ilegítimos y antipopulares, a quienes los acreedores sirvieron como sus cómplices. Por lo tanto, el Tribunal condena el proceso de la deuda brasilera „como groseramente injusta e ilegítima“ y propone: „Una revisión de la deuda externa pública y del proceso entero de endeudamiento de Brasil con la activa participación de

la sociedad civil para debatir, en términos legales, si hay todavía deuda a ser pagada, de quien se debería colectar el dinero y cuáles reglas democráticas deberían ser establecidas para supervisar nuevos préstamos“ (Tribunal Deuda Externa, 1999).

Dicha propuesta fue confirmada por los resultados del plebiscito brasilero de septiembre del 2000 sobre deuda externa, organizado por la red de iglesias, movimientos sociales y ONGs. Aproximadamente 5.5 millones de votantes respondieron las tres preguntas del plebiscito, de las cuales la segunda decía: „¿Debería Brasil continuar pagando la deuda externa sin revisión pública, como esta prescrito por la Constitución de 1988?“. Las otras dos preguntas hacían referencia a la continuación del acuerdo actual del FMI y al uso de gran parte de los fondos del estado para el servicio de la deuda. Todas las preguntas fueron respondidas NO por casi el 95% de los votantes (Andrews 2000). La revisión pública de la deuda externa es considerada un elemento útil para procesos de arbitraje transparentes. Esta podría dar la oportunidad de decidir públicamente y descubrir, entre otros, préstamos ilegítimos. Un proceso semejante podría, además, facilitar la cancelación de deudas de una forma reconocida internacionalmente (Dillon 2001). El conocimiento de la sociedad civil o de comunidades locales de los resultados de proyectos de inversión financiados por créditos es considerado una contribución importante para la evaluación de la legitimidad de las exigencias. Adicionalmente, las demandas de los movimientos sociales deberían ser tomadas en cuenta también en las decisiones sobre futuros préstamos de un país o servicios de deuda.

2. *Determinando la legitimidad*

Determinar la legitimidad de las exigencias y reclamos de los acreedores externos debería ser un resultado de un proceso de arbitraje transparente, en el cual la sociedad civil debe pronunciarse. Sin embargo, un proceso semejante podría ser difícil y de largo plazo porque hay muy pocos criterios acordados internacionalmente para determinar la legitimidad de reclamos. Uno de esos criterios es, por ejemplo, la doctrina de la deuda odiosa, que será descrita en el presente capítulo. Así también se destacara la descabellada práctica de inversión de agencias de créditos de exportación para dar un ejemplo de la actual falta de

estándares medioambientales y sociales vinculados a préstamos e inversiones internacionales.

Es decir, los siguientes párrafos no compilan una lista exhaustiva de posibles criterios para la determinación de la legitimidad de reclamos, más bien, presentan unos cuantos criterios y los problemas relacionados a ellos, actualmente en discusión en varios espacios internacionales, particularmente en la comunidad de ONGs.

2.1 Las deudas odiosas

Desde los años 80 los movimientos sociales en el Sur plantearon la cuestión de las denominadas deudas odiosas que fueron contraídas para propósitos ilegítimos por regímenes represivos. Un ejemplo reciente es la coalición de ONGs de África del Sur (ANSONG) que en 1998 declaró odiosos los créditos contraídos por el anterior régimen para ser usados contra la población. La doctrina legal de las deudas odiosas fue desarrollada por Alexander Nahum Sack, un antiguo ministro de la Rusia de Tsarist y profesor de leyes en París, después de la revolución rusa:

„Si un poder despótico incurre en una deuda, no por necesidades o intereses del estado, sino para fortalecer su régimen despótico y reprimir a la población que lucha contra él, esta deuda es odiosa para la población de todo ese estado. Esa deuda no es una obligación para la nación; es una deuda del régimen, una deuda personal del poder que la ha contraído, consecuentemente, esta cae con la caída del poder (...) Los acreedores han cometido un acto hostil con respecto a la gente de ese país y no pueden esperar que una nación liberada de un régimen despótico asuma las deudas odiosas, las mismas que son deudas personales de ese poder” (Citado en: Adams, 1991:165).

Sack señaló los problemas prácticos que siguieron a las transformaciones de estados como el derrocamiento de monarquías y la independencia de colonias. En 1918 él había especulado que el nuevo gobierno soviético repudiara las deudas del antiguo régimen de Tsarist declarándolas deudas personales de sus predecesores que no podían ser transferidas al gobierno soviético. Sea como sea, el repudio soviético es uno de los poquísimos casos de repudio estatal exitoso.

Uno de los fallos bien conocidos con relación a deudas odiosas es el Arbitraje de Tinoco de 1923. El gobierno de Costa Rica repudió las deudas contraídas por el antiguo dictador Tinoco y, entre otros, el Banco Royal de Canadá y aprobó la „Ley de Nulidades”. Esta ley fue desafiada por

el gobierno británico pero luego fue confirmada por el fallo de la Corte Suprema. El fallo establece que los pagos hechos por el Banco fueron en favor del mismo Tinoco o para uso personal de su hermano. Banco no comprobó que los pagos fueron hechos para uso gubernamental legítimo así que sus reclamos fracasaron.

Aunque la doctrina de las deudas odiosas había sido aceptada por la ley internacional, el pensamiento legal cambió en el curso del siglo 20. Los estados fueron hechos cada vez más responsables por quienes actuaron en su autoridad, sin tomar en cuenta consideraciones de legitimidad. El cambio apuntó a crear un contexto legal seguro para acreedores e inversionistas y acompañó la liberalización de flujos de capital por todo el mundo desde los años 70.

Este cambio, no obstante, podría todavía ser revertido si la doctrina de las deudas odiosas sería invocada por gobiernos deudores. La doctrina podría también servir como una herramienta para que la sociedad civil luche contra la supresión de proyectos de inversión riesgosos. En este sentido, Sack escribió: „Cuando un gobierno incurre en deudas para subyugar a la población de una parte de su territorio o para colonizarla con miembros de la nacionalidad dominante, etc., esas deudas son odiosas para la población indígena de esa parte del territorio del estado deudor” (ibd.).

Aparentemente, proyectos de financiamiento para repoblaciones en las islas exteriores de Indonesia o en la Amazonia, por ejemplo, podrían ser considerados odiosos. De acuerdo con interpretaciones más amplias esta doctrina puede abarcar proyectos de inversión mal planeados que causaron daños a la población o desbastaron el medio ambiente. Por lo tanto, invocar la doctrina de las deudas odiosas podría ser muy útil en un proceso participativo de reestructuración de deudas.

2.2 Alentando los préstamos perdidos: Agencias de Créditos de Exportación

El siguiente ejemplo de prácticas de inversión de agencias de créditos de exportación claramente revela la falta de estándares medioambientales y sociales vinculados a préstamos e inversión internacional. Esta falta muestra problemas específicos en la revisión de la legitimidad de reclamos en el contexto de un proceso de arbitraje justo y transparente.

Las Agencias de Seguros de Inversión y Créditos de Exportación pertenecen a las más grandes instituciones financieras, con una participación aproximada del 8% en

las exportaciones mundiales. Las Agencias de Créditos de Exportación (ACEs) son entidades gubernamentales o cuasi-gubernamentales operadas por la mayor parte de países industrializados. Ellas subsidian y promueven exportaciones e inversiones directas externas de las compañías de esos países garantizando los créditos de exportación contra riesgos de no devoluciones o apoyando las inversiones externas contra un amplio rango de riesgos políticos. Varias ACEs también proveen préstamos directos.

Los créditos de exportación apoyados oficialmente para países en desarrollo se han incrementado constantemente en los últimos años. Los nuevos compromisos de las ACEs promediaron US\$ 110 mil millones por año en 1990-96, excediendo la asistencia al desarrollo bilateral y multilateral la cual promedió en US\$ 50 mil millones en la década pasada. En 1996 la total exposición de las ACEs a los países en desarrollo ascendió a US\$ 463 mil millones. También un número de instituciones financieras multilaterales, como el Banco Mundial y bancos de desarrollo regional incrementan sus garantías para inversiones privadas. En 1997 el Banco Mundial aseguró inversiones privadas por un valor de US\$ 4.5 mil millones (Van Voorst, 1998).

Las ACEs dan un fuerte incentivo para que las compañías maximicen sus exportaciones con la expectativa de recibir rescates si un negocio falla y sus contrapartes no pueden pagar. En esos casos, las ACEs cancelan a las compañías aseguradoras con recursos públicos y los reclamos privados se tornan en reclamos públicos. Debido a que los gobiernos de países beneficiarios usualmente -no generalmente- deciden encargarse de las contra-garantías, las antiguas obligaciones de las corporaciones privadas se torna en obligaciones soberanas que se añaden a su stock de deuda oficial bilateral, de manera que los créditos de exportación garantizados oficialmente llegan a ser un importante vehículo de creación de deudas. Es decir, las ACEs son los acreedores oficiales más grandes de los países en desarrollo. En 1996 los créditos de exportación vinculados a deudas comprendían el 24% del total de endeudamiento de esos países y el 56% de sus deudas oficiales. En consecuencia, los países deudores entran al círculo sin salida de repetidas reestructuraciones de deuda con el Club de París, el foro para la reprogramación de créditos de exportación garantizados oficialmente (Ibíd.).

Finanzas ACE en Indonesia

Inversionistas externos, respaldados por Agencias de Créditos de Exportación, apoyaron los 32 años del régimen de Suharto y cooperaron cercanamente con miembros de la familia Suharto para la puesta en marcha de negocios. En retribución, los inversionistas ganaron acceso a lucrativos sectores de la economía de Indonesia y, en casos de expulsión de poblaciones locales o reforzamiento de trabajos forzados, recibieron asistencia de la fuerza militar indonesia.

Las ACEs financiaron o garantizaron muchas inversiones social y ambientalmente destructivas, las cuales fueron a menudo sobre presupuestadas por causa de la masiva corrupción. Los proyectos financiados por esas agencias se concentraron en cuatro sectores: energía, papel-pulpa, minería y refinería. En 1995 las ACEs americanas y japonesas, en su mayoría, proporcionaron US\$ 2.5 mil millones de paquetes de financiamiento para la planta energética carbonera „Paiton One” en Java y otro paquete de financiamiento de US\$ 1.7 mil millones para la planta „Paiton Two” proporcionado por el Banco Import-Export de los Estados Unidos y las ACEs Hermes de Alemania, Kreditanstalt fur Wiederaufbau y C&L Deutsche Revision. Ambos proyectos han sido considerados económicamente inviábiles porque el sector energético de Indonesia sufre de sobre suministro.

Los precios de los contratos de Paiton fueron sobreestimados, como la mayor parte de las inversiones de poderes privados, puesto que no se sometieron a una oferta internacional competitiva. Se considera que la ACEs financiaron proyectos a un costo 37% más elevado que los proyectos ofertados internacionalmente. De acuerdo con Corruption Watch Indonesia la sobrecarga de precios en los proyectos de energía ascendió a US\$ 400 millones. Los beneficiarios de esos negocios sobre presupuestados fueron amigos y parientes de Suharto. Las ACEs enfrentaron grandes pérdidas después de la caída del régimen de Suharto porque el nuevo gobierno no asumió las contra garantías para sus inversiones. Las ACEs presionaron al nuevo gobierno de Indonesia para que cumpla con esos contratos a pesar de la notoria corrupción. En julio de 1999 representantes de las ACEs advirtieron al gobierno indonés que el no cumplimiento de esos contratos perjudicaría nuevas inversiones externas y atrasaría la recuperación de su economía.

El segundo sector más grande de inversión externa respaldado por las ACEs es la industria del papel y la pulpa, la cual el gobierno indonés planea extender rápidamente. Las fabricas de papel dependen del desmonte de bosques silvestres o bosques manejados por comunidades o, en algunos casos, de plantaciones recientemente establecidas, dañando el hábitat de indígenas y agricultores. Las comunidades que protestan contra la toma forzada de tierras, el desmonte de bosques y la contaminación de las fuentes de agua por la industria del papel y la pulpa, han sido repetidamente amenazadas por las fuerzas de seguridad. Sin embargo, a pesar de la actual persecución de comunidades locales, varias ACEs de Alemania, Japón, Suiza y Finlandia han financiado esas fabricas de papel y plantaciones de pulpa (*Fried/Soentoro, 2000:12*).

La exposición de las ACEs está concentrada en pocos países de ingresos medios. En 1996 los cuatro mayores beneficiarios -Rusia, China, Indonesia y Nigeria- comprendían el 40% del total de la exposición de las ACEs. La siguiente tabla muestra que para esos cuatro países los créditos de exportación ascendieron del 24% al 71% de su deuda externa total:

	Deuda externa total en Mil Millones, 1996	Exposición de las ECAs en Mil Millones, 1996	Porcentaje de Exposición de las ECAs Deuda Total
RUSIA	129	52.9	41%
CHINA	128	44.8	35%
INDONESIA	120.2	28.2	24%
NIGERIA	34.9	24.8	71%

Fuente: Fried/Soentoro 2000

Los países de más bajos ingresos como Gabón, Lesotho, Congo y Camerún tienen también grandes porciones de créditos de exportación relacionados a deudas. Los créditos de exportación son menos concesionales que otros préstamos oficiales, así que reemplazan una gran parte del pago del servicio de la deuda de esos países. Cerca de la mitad de los compromisos de la ACEs han sido para apoyar grandes proyectos de infraestructura, sobre todo para la generación de energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte. Muchos de esos proyectos, tales como represas a gran escala, plantas de energía eléctrica, proyectos mineros, carreteras, oleoductos, servicios industriales y plantaciones, han involucrado serios impactos sociales y ambientales. Se afirma también que las ACEs apoyaron gobiernos represivos y corruptos como el régimen de Suharto en Indonesia.

Basándose en esas negativas experiencias de proyectos de inversión financiados por ACEs las organizaciones no gubernamentales están demandando reformas de las agencias de créditos de exportación de los países OCDE. Sus propuestas buscan:

- Directrices y estándares sociales y ambientales obligatorios no menores que del Banco Mundial y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de las OCDE. Tales directrices deberían ser coherentes con los compromisos y tratados sociales y ambientales de alcance internacional como las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAMs).
- Adopción de criterios sobre derechos humanos basados en convenciones internacionales de derechos humanos, como el Convenio de las Naciones Unidas sobre Economía, Derechos Sociales y Culturales.

- Adopción de estándares y directrices para terminar con la complicidad de las ACEs con la corrupción (Declaración Jakarta, 2000).

La inclusión de las directrices y estándares arriba descritos en las operaciones de las ACEs es indudablemente necesaria para mejorar la calidad de grandes proyectos de inversión y de préstamo. Pero el uso de esos estándares para la revisión de la legitimidad de los reclamos en el contexto de un proceso de arbitraje justo y transparente conlleva problemas específicos. La principal dificultad se desprende del hecho que una revisión como tal consume tiempo. No todos los estándares mencionados han sido acordados en el nivel internacional, como las directrices ambientales del Banco Mundial. Por el otro lado, los estándares que son acordados internacionalmente frecuentemente carecen de medios que obliguen a su cumplimiento, como los convenios de las NU sobre derechos humanos o las convenciones ILO. Otras directrices y estándares, como las directrices DAC para agencias de desarrollo, son meras recomendaciones que podrían ser aplicadas de manera voluntaria.

Uno de los pocos ejemplos de un estándar que está llegando a ser legalmente obligatorio es la „Convención para Combatir el Soborno de Oficiales Públicos Externos en las Transacciones de Negocios Internacionales” de la OCDE, que entro en rigor en febrero de 1999. Desde entonces, el soborno de oficiales externos como un medio para asegurar contratos en el extranjero es una ofensa criminal que puede ser procesada bajo las leyes del país exportador. Esto significa que la práctica de las ACEs de cubrir créditos de exportación que incluyen cohechos en el valor del total del contrato las convierte casi en cómplices de ofensas criminales (Frisch, 1999). No obstante, dependería de los procedimientos del país exportador para determinar la legitimidad de los reclamos de bancos garantizados por las ACEs y esto toma tiempo. De manera similar, probar la ilegitimidad de los reclamos por causa de la corrupción involucrada depende del análisis caso por caso.

Uno de los pocos ejemplos de un estándar que está llegando a ser legalmente obligatorio es la „Convención para Combatir el Soborno de Oficiales Públicos Externos en las Transacciones de Negocios Internacionales” de la OCDE, que entro en rigor en febrero de 1999. Desde entonces, el soborno de oficiales externos como un medio para asegurar contratos en el extranjero es una ofensa criminal que puede ser procesada bajo las leyes del país exportador. Esto significa que la práctica de las ACEs de cubrir créditos de exportación que incluyen cohechos en el valor del total del contrato las convierte casi en cómplices de ofensas criminales (Frisch, 1999). No obstante, dependería de los procedimientos del país exportador para determinar la legitimidad de los reclamos de bancos garantizados por las ACEs y esto toma tiempo. De manera similar, probar la ilegitimidad de los reclamos por causa de la corrupción involucrada depende del análisis caso por caso.

3. *Requerimientos para un PAJT: ¿Cómo integrar criterios para la legitimidad de reclamos?*

Debido a los problemas prácticos asociados con la determinación de la legitimidad de reclamos de cancelaciones de deuda no parece ser aconsejable establecer tales revi-

siones como precondiciones de negociaciones de deuda equitativas y transparentes. Esto podría ser una carga demasiado pesada para el panel PAJT decidir la legitimidad de un amplio rango de reclamos específicos (además de una mera revisión formal de su ilegitimidad) puesto que no existen criterios acordados en el nivel internacional. Sin embargo, una auditoría pública de la deuda externa que determinaría y descubriría exigencias ilegítimas es todavía considerado un elemento importante para un PATE, como fue propuesta por el plebiscito brasileño. El debate público sobre ciertos paquetes de préstamos problemáti-

cos tanto como el desenmascaramiento de préstamos perdidos y actos de corrupción, podría contribuir a poner bajo la estricta vigilancia pública los grandes proyectos de infraestructura y fomentar estándares obligatorios para contratos de préstamos en los niveles nacional e internacional. Los resultados o recomendaciones de tales auditorías públicas serían luego sometidas al panel PAJT, el mismo que podría estar obligado a tomar en cuenta los resultados de las auditorías y a justificar sus decisiones que contravengan las recomendaciones de esas auditorías.

II.4. Coloca las necesidades básicas por encima de los compromisos con de la deuda por Philipp Hersel ¹³

Como se señaló en la primera parte de este documento la cuestión de las necesidades básicas juega un rol central en la determinación de la cantidad de alivio de deuda apropiado para vencer la crisis de deuda de un país. Desde el punto de vista de las necesidades básicas la crisis de deuda es la causa principal de la persistente crisis de desarrollo social de un país deudor.

El mensaje central de nuestra propuesta PAJT es que las necesidades básicas de la gente deben tener preferencia antes que las demandas de los acreedores y que la deuda no debe ser servida si esto compromete la satisfacción de las necesidades básicas de la población de los países deudores. Lo que al principio podría parecer simple se complica con al menos dos cuestiones: primero, ¿cómo definir necesidades básicas?; segundo, ¿cómo juzgar que el servicio de deuda está comprometiendo las necesidades básicas? El presente capítulo proveerá algunas respuestas de como abordar estas cuestiones.

Con relación a las necesidades básicas hay varios criterios desde los cuales se las trata de explicar. En este capítulo podemos solamente tocar algunas de ellas, a saber, un enfoque sobre la base de los derechos humanos, la estrategia de necesidades básicas de los años 70 y el más reciente enfoque sobre alivio de la pobreza y las Metas de Desarrollo Internacional.

1. *Necesidades básicas: derechos humanos y desarrollo*

Antes de seguir adelante es necesario hacer algunas aclaraciones. A pesar de que el enfoque de este capítulo es sobre derechos humanos y necesidades básicas no se puede decir que el objetivo sobreentendido del desarrollo humano social de los países deudores puede ser alcanzado mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Por supuesto, el desarrollo es una meta que abarca más que eso. La eliminación de la deuda o la suspensión del servicio de deuda no es simplemente una condición suficiente para satisfacer las necesidades básicas ni aún para promover el desarrollo. Un PAJT basado en las necesidades básicas de la gente no es una bola mágica y no puede sustituir un proceso más amplio de desarrollo en términos sociales, económicos y políticos. Un PAJT puede solamente ser un instrumento para relocalizar los recursos existentes, pero no un medio para pro-

veer nuevo dinero en si mismo, lo que significa que este solo puede asegurar que los recursos financieros existentes sean usados para necesidades básicas antes que para el servicio de deuda. Si hay una falta general de recursos para el servicio de deuda y la satisfacción de las necesidades básicas, un PAJT no puede llenar este vacío. Un PAJT no se mete con demandas sobre indemnizaciones, redistribución de recursos del Norte al Sur, una nueva era para la ayuda al desarrollo o cualquier otras demandas.

Sin embargo, un PAJT puede indirectamente ayudar a proveer nuevos recursos. Si un problema de deuda es solucionado sosteniblemente por un PAJT, la solución de una crisis puede ayudar a despegar la actividad económica. La recuperación de la banca nacional y del sistema de crédito favorece la inversión domestica en empresas preferiblemente medianas y pequeñas. Tanto para la inversión directa externa como para los acreedores externos un PAJT puede crear un contexto financiero y económico más predecible. Como se sabe, cualquier inyección de dinero externo debe ser cuidadosamente regulado para prevenir que desencadene una futura crisis de deuda.

Finalmente, hay un efecto potencial del PAJT que no debe ser subestimado. Ya se señaló en el capítulo I.I. que el resultado de un PAJT depende altamente de la participación y la fuerza de la sociedad civil en el proceso. Sin una intensa observación pública y sin el monitoreo del proceso, el resultado del PAJT podría ser magro en términos de recursos liberados para las necesidades básicas. En cambio, de proporcionarse los incentivos correspondientes para la participación, un PAJT puede contribuir significativamente al proceso de democratización del país deudor (para detalles ver capítulo II.5).

2. *Derechos humanos y necesidades básicas*

Esta sección enfoca las necesidades básicas por el ángulo fundamental de los derechos humanos. ¿Cuáles necesidades básicas deben ser protegidas por los estándares de derechos humanos? Las bases para una aproximación a los derechos humanos en la gestión de la deuda internacional descansan en el cuerpo de la ley internacional.

¹³ Este capítulo se basa en un borrador proporcionado por Oscar Ugarteche.

La convicción que los derechos humano se aplican a cada ser humano ha sido expresada y aceptada en varias declaraciones históricas. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) firmada en 1948 provee un conjunto integral de principios directivos para las políticas de alcance internacional.

Con respecto a las necesidades básicas, la DUDH reconoce „el derecho a la seguridad social” (Art. 22), „el derecho al trabajo” (Art. 23), „el derecho a un estándar de vida adecuado para la salud y el bienestar de si mismo y su familia, incluyendo alimentación, ropa, vivienda y cuidados médicos y los servicios sociales necesarios” (Art. 25) y „el derecho a la educación” (Art. 26). Finalmente, la DUDH establece que „cada uno tiene derecho a un orden internacional y social en el cual los derechos y las libertades señalados por esta Declaración sean planamente realizados” (Art. 28).

La DUDH, sin embargo, no tiene un estatus de tratado internacional sino solamente de recomendación, pero su catalogo de derechos humanos ha sido transformado en dos convenios internacionales: primero, el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (CIDCP o Convenio Civil) y segundo, el Convenio Internacional sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales (CIDSEC o Convenio Social). Ambos convenios son órganos validos de la ley internacional y comenzaron a aplicarse en 1976. Hoy en día, 145 estados son parte del Convenio Social y 147 del Convenio Civil.

El Convenio Social especifica los derechos humanos sociales que fueron ya esbozados en la DUDH (ver recuadro) y obliga a los estados firmantes a „dar pasos, individualmente y a través de la asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica, a la maximización de sus recursos disponibles, con miras a alcanzar en forma progresiva la plena realización de los derechos reconocidos en el presente convenio, a través de los medios apropiados, incluyendo la adopción de medidas legislativas” (Art. 2 (1) del Convenio Social).

Algunos lectores podrían preguntar „¿y?” y dudar de la relevancia del catalogo de derechos humanos sociales que, obviamente, no es activamente perseguido por la mayoría de los estados ni sancionado por ninguna corte. Es cierto que no se puede obligar a ningún estado deudor o acreedor a cumplir el Convenio Social. Aún más, si se obligara a su cumplimiento sería aplicado en primer lugar a los gobiernos deudores porque son los únicos que han hecho los más bajos progresos en su implementación.

Derechos humanos sociales de acuerdo con el Convenio Internacional sobre Derechos sociales, económicos, y culturales (CIDSEC o Convenio Social)

Art. 6

- (1) Los estados miembros del presente Convenio reconocen el derecho al trabajo, el cual incluye el derecho de cada uno a la oportunidad de mantener su vida a través del trabajo elegido o aceptado libremente y a dar los pasos apropiados para salvaguardar este derecho (...).

Art. 9

Los estados miembros del presente Convenio reconocen el derecho de cada uno a la seguridad social, incluyendo el seguro social.

Art. 11

- (1) Los estados miembros del presente Convenio reconocen el derecho de cada uno a un adecuado estándar de vida para si mismo y para su familia, incluyendo adecuada alimentación, vestimenta y vivienda, y al continuo mejoramiento de sus condiciones de vida (...).

Art. 12

- (1) Los estados miembros del presente Convenio reconocen el derecho de cada uno a gozar del más alto estándar posible de alcanzar de salud física y mental (...).

Art. 13

- (1) Los estados miembros del presente Convenio reconocen el derecho de cada uno a la educación (...).
- (2) Los estados miembros del presente Convenio reconocen, con miras de alcanzar la plena realización de este derecho, que:
 - (a) La educación primaria debe ser gratuita y obligatoria para todos;
 - (b) La educación secundaria, en sus diferentes formas, incluyendo la educación secundaria técnica y vocacional, deber ser disponible y accesible para todos, a través de los medios apropiados y particularmente por la progresiva introducción de la educación gratuita;
 - (c) La más alta educación debe ser igualmente accesible para todos, sobre las bases de capacidad, a través de los medios apropiados y en particular por la progresiva introducción de la educación gratuita;
 - ...
 - (e) Se debe aspirar a conseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos sus niveles, el establecimiento de un adecuado sistema de compañerismo y el continuo mejoramiento de las condiciones mate-

Como se dijo, el propósito de este capítulo es buscar puntos de referencia, en cualquier régimen de gestión de deudas, para anteponer las necesidades básicas a las exigencias de los acreedores. Por eso conviene destacar que el Convenio Social establece derechos reales. Los derechos, en un sentido material, no se agotan en los valores éticos y morales individuales (lo cual podría cuestionarse que no es suficiente para construir un régimen político internacional) sino que son compromisos políticos asumidos por entidades estatales. Aunque la práctica de los derechos humanos sociales es pobre, ellos son un elemento indiscutible de la ley internacional y un fuerte argumento en favor de un PAJT.

De manera específica, los derechos sociales son beneficios a los que se tiene derecho y que exigen un rol activo del estado para asegurar su realización. Los derechos sociales deben ser tratados de manera diferente que los derechos civiles y políticos, los cuales, en la tradición de la teoría legal, son derechos defensivos que por lo general protegen al individuo de la intromisión del estado¹⁴. Aplicados a la gestión de la deuda internacional, los derechos humanos establecen explícitamente la responsabilidad y la obligación de los gobiernos deudores a cuidar primeramente de los derechos humanos sociales de su población antes que satisfacer los requerimientos de sus acreedores.

3. *El Convenio Social: Protección del deudor en el nivel internacional*

Los sistemas nacionales legalmente avanzados contienen el principio de protección del deudor. Los individuos son protegidos por ley de sus acreedores, quienes no pueden exigirles el pago de sus deudas si el deudor sería privado de sus derechos humanos sociales. En la práctica eso usualmente significa que un mínimo de existencia (suficiente comida, vestido, vivienda y otros) tiene que ser garantizada y esta no debe ser comprometida por el cumplimiento de las obligaciones de pago.

En Alemania, por ejemplo, los acreedores pueden solamente embargar la parte de los ingresos de los deudores que exceden el nivel de bienestar público. El Art. 12 de la ley alemana sobre bienestar público („Bundssozialhilfegesetz“) establece: „El necesario sustento incluye específicamente alimentación, vivienda, vestimenta, higiene personal, artículos domésticos, calefacción y necesidades diarias personales. Necesidades diarias personales incluyen un razonable grado de relaciones con el medio ambiente y participación en la vida cultural.“

En algunos países, como los Estados Unidos, el principio de la protección del deudor se aplica también a los órganos públicos. El Capítulo 9 del código de bancarrota de los EE.UU. (Título 11), se refiere a los problemas de deudas de las municipalidades. Si una municipalidad de los EE.UU. es incapaz de cubrir sus obligaciones de servicio de deuda debe intentar encontrar una solución concertada con sus acreedores. Si este proceso falla o es impracticable debido a la complejidad del conjunto de acreedores, el caso es llevado a la corte. La municipalidad presenta un plan para el ajuste de sus deudas que debe ser „imparcial y equitativo“ (sección 943, para especificaciones ver sección 1129 (b)(2)) en la distribución del peso de la pérdida de reclamos entre los diferentes acreedores. En cuanto a la distribución del peso de las pérdidas es concertada entre acreedores y deudores, la sección 903 señala que es atribución del deudor proponer los plazos de reestructuración. Esto asegura el derecho de la municipalidad a no comprometer su propia soberanía por la satisfacción de sus acreedores. Por lo tanto, el fallo de la corte sobre la composición del plan no interfiere con:

1. „Ninguna de las fuerzas gubernamental o política del deudor.
2. Ninguna de las propiedades o rentas públicas del deudor, o
3. El derecho del deudor a usar sus propiedades que producen ingresos.“

En su comentario a la sección 903, la Casa de Representantes del Congreso de los EE.UU. vincula explícitamente esta soberanía a la política social de la municipalidad: „Esta sección aclara que la corte no puede interferir con las elecciones que una municipalidad hace respecto a los servicios y beneficios que proveerá a sus habitantes.“ (Reporte de la Casa No. 95-595 en el Código Comentado de los EE.UU. (USCA) 11 sección 903).

Obviamente, la función de la municipalidad de garantizar servicios públicos y proveer una red esencial de seguro social disfruta de un estatus preferencial ante las exigencias de sus acreedores. Tal compromiso legalmente obligatorio de asegurar las necesidades básicas de la gente antes que cumplir con los acreedores es una clara instancia de protección del deudor.

El Art. 1 (2) del Convenio Social puede ser invocado para proveer protección del deudor en el nivel internacional:

¹⁴ Los „derechos a la vida, la libertad y la seguridad“ constituyen derechos del individuo en los que el estado no debe interferir.

„Todas las personas pueden, según sus propias finalidades, disponer libremente de su riqueza y recursos naturales sin perjudicar ninguna de las obligaciones de la cooperación económica internacional basándose en el principio de beneficio mutuo en la ley internacional. En ningún caso una persona puede ser privada de sus propios medios de subsistencia.” El derecho de un estado a no ser „privado de sus propios medios de subsistencia” disfruta preferencia antes que „cualquier obligación de la cooperación internacional”. De acuerdo con esto, el principio de protección del deudor se aplica también en el nivel internacional.

4. *La estrategia de necesidades básicas de los años '70*

Pero ¿cuáles son las necesidades básicas que la protección del deudor debería realmente proteger? Más allá de las indicaciones dadas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio Social el enfoque de las necesidades básicas podría darnos algunas luces.

Durante los años '70 el enfoque de las necesidades básicas llegó a ser el paradigma dominante en el debate del desarrollo internacional (ver ILO 1977 y Banco Mundial 1980). „Un enfoque a desarrollar sobre necesidades básicas es uno que de prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de toda la gente. Las necesidades básicas han sido definidas de varias maneras: siempre incluyen el cumplimiento de ciertos estándares de nutrición (alimento y agua) y la provisión universal de servicios de salud y educación. Algunas veces también cubren otras necesidades básicas como vivienda, vestimenta y necesidades no materiales como empleo, participación y libertad política” (Stewart, 1958:1).

Paul Streeten concluye: „Un enfoque sobre necesidades básicas tiene que ver con bienes y servicios específicos dirigidos a seres humanos específicos (...). Este enfoque explica en considerables detalles las necesidades humanas en términos de salud, alimentación, educación, agua, vivienda, transporte, bienes domésticos simples, así como bienes no materiales como participación, identidad cultural y un sentido de propósito en la vida y el trabajo que interactúa con las necesidades materiales” (Banco Mundial, 1980:7).

Las necesidades básicas pueden ser agrupadas en al menos tres categorías. En primer lugar, son necesidades para la directa sobrevivencia humana (alimentación, agua, vivienda, vestimenta, etc.). En segundo lugar, son algunos

servicios esenciales como educación y atención en salud que son considerados necesarios para satisfacer las necesidades de sobrevivencia. En tercer lugar, las necesidades de participación y libertad política expresan un concepto más amplio de las necesidades básicas humanas.

El ILO (1976) identifica categorías similares de necesidades básicas. „Primero, incluyen cierto número de requerimientos de una familia para su consumo privado: adecuada alimentación, vivienda y vestimenta, así como ciertos artículos domésticos y muebles. Segundo, incluyen servicios esenciales provistos por y para la comunidad en masa, tales como agua potable, servicios sanitarios, transporte público, salud y facilidades de educación.” Tercero, „una política orientada a las necesidades básicas implica la participación de la gente en la toma de decisiones que les afectan.” Esta tercera categoría incluye también empleo.

El primero y segundo tipo de necesidades básicas se satisfacen mediante ingresos personales e ingresos públicos para el consumo y la inversión en infraestructura. La alimentación y vestimenta son cosas que pueden ser usualmente compradas en el mercado local (dado que el ingreso para el consumo es disponible), mientras que los ítems como agua potable, servicios sanitarios, educación y salud requieren un cierto nivel de infraestructura en los sistemas de provisión de agua, escuelas, capacitación de profesores, doctores, etc. Esta combinación de consumo e inversión para necesidades básicas caracteriza el enfoque de las necesidades básicas en los años '70. De forma explícita reconoce la importancia del rol del estado en la provisión de la infraestructura necesaria para la satisfacción de las necesidades básicas.

„Un componente crítico de este enfoque es que los gobiernos de los países en desarrollo provean un mejor acceso de los más pobres de sus sociedades a los servicios públicos esenciales, especialmente a educación primaria, atención primaria de salud y agua potable. Estos servicios fundamentales -combinados con la mejor vivienda y nutrición que sus ingresos mejorados puedan mantener- son la clave para que los pobres sean capaces de satisfacer sus necesidades básicas” (Mc Namara en el Banco Mundial, 1980:3).

Debido a que las necesidades básicas materiales y los servicios esenciales son motivo de preocupación se pueden identificar al menos dos condiciones financieras para satisfacer las necesidades básicas. En primer lugar se necesita un ingreso familiar suficiente para el consumo y, en

segundo lugar, se necesita adecuado gasto público para los servicios básicos. Mientras la segunda condición esta directamente vinculada a la situación de las finanzas públicas y a la cuestión de que cantidad de los recursos públicos se debe dirigir al servicio de la deuda, la primera condición es influenciada por el estado, a través del sistema de impuestos, la transferencia de ingresos y los subsidios. La relación entre el servicio de deuda, esos instrumentos de ingresos indirectos y el gasto directo en servicios públicos básicos serán tratados más adelante.

Los dos componentes de necesidades básicas (bienes básicos y servicios básicos) corresponden a las dos dimensiones de la protección del deudor como se apuntó anteriormente: la protección del deudor tanto para que los individuos aseguren su consumo de bienes básicos como para que las municipalidades aseguren la provisión de servicios básicos.

5. *Las necesidades básicas hoy*

Muchas cosas han ocurrido en el mundo desde el enfoque de las necesidades básicas de los años '70. Sucedió el estallido „oficial” de la crisis de deuda en 1982. Tuvo lugar la crisis de gestión y el denominado „ajuste estructural”, basado en los Consensos de Washington, de políticas neoliberales, mercados orientados a la liberalización y políticas de desregulación para países deudores. Aún antes que el enfoque de las necesidades básicas fuera implementado integralmente en la práctica fue precedido por el paradigma neoliberal de „más mercado, menos estado” de los años '80.

No solo el aumento de las obligaciones del servicio de deuda comprometió el presupuesto estatal para servicios sociales básicos sino que todo el pensamiento sobre desarrollo se torno hacia un punto de vista más escéptico sobre las posibilidades del estado para proveer servicios eficientes. La corriente de economistas y organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el FMI y los bancos de desarrollo regional busco la salvación en la privatización de los antiguos servicios públicos y la sustitución del estado por empresas privadas que ofrezcan esos servicios a precios de mercado (transporte, agua, energía, telecomunicaciones).

Mirando en retrospectiva, el camino neoliberal hacia el desarrollo no entrego los resultados prometidos. En los años '80-'90 no se consiguió tasas de crecimiento per capita más altas que en el periodo '70-'80 (exceptuando las economías „Tigres” del Sur Este Asiático) (ver FMI, 2001)

ni los ingresos nacionales generados se distribuyeron de una manera más favorable para los pobres en términos de ingresos o servicios básicos. Por el contrario, muchos logros, como la admisión gratuita a educación primaria y servicios básicos de salud, quedaron estancados o aún disminuyeron después de su expansión en los años '70.

Desde principios de 1990, los impactos negativos de los programas de ajuste estructural en las condiciones sociales de los países en desarrollo llegaron a ser más y más reconocidos. El mismo Banco Mundial reconoció que los servicios sociales básicos son esenciales para el crecimiento y que deberían ser provistos por el estado antes de dejar a los pobres sujetos a las fuerzas del „mercado”. Sin embargo, como esta conclusión no fue combinada con necesarias cancelaciones de deuda ni el retiro de condicionalidades en curso de las políticas económicas neoliberales, no hubo ni recursos ni voluntad política para realmente poner las necesidades básicas en primer lugar.

Aún cuando las cuestiones de inequidad y pobreza regresaron al frente del debate sobre desarrollo a fines de 1990 (ver Kanbur/Lusting 1999, Banco Mundial 2000, Camdessus 2000), la preocupación en torno a la acción del estado para dar más atención a los servicios básicos o aún a la transferencia de ingresos a los pobres fue menor que a alterar el marco societal y macroeconómico. Algunas frases claves sirven como indicadores de esto: „hacer que los mercados trabajen mejor para los pobres”, „ayudar a los pobres a administrar el riesgo” o „empoderamiento” (Banco Mundial, 2000). No se pretende decir nada contra el empoderamiento pero tales instrumentos indirectos, visto como el ángel de la satisfacción de las necesidades básicas, permanecen vagos y pueden fácilmente ser abusados por burocracias que echan la culpa de sus fallas a cualquier cosa menos a sí mismos.

Un hecho positivo es que las mayores agencias internacionales interesadas en el desarrollo -FMI, Banco Mundial y miembros del Comité de la Asistencia al Desarrollo de la OCDE- se comprometieron a alcanzar las denominadas Metas del Desarrollo Internacional (MDI) que comprenden metas concretas para medir el éxito y el fracaso de los esfuerzos de desarrollo internacional. Esas metas fueron extraídas de una serie de conferencias internacionales de las Naciones Unidas durante 1990 sobre desarrollo sostenible, población, derechos humanos, mujer, desarrollo social, etc. y fueron confirmadas como Metas de Desarrollo del Milenio en la Asamblea General del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre del 2000.

Entre las MDI hay varias que hacen referencia a las necesidades básicas:

- „Todos los países deben gozar de educación primaria universal hasta el 2015.”
- „Las tasas de mortalidad de 1990 de niños recién nacidos y niños bajo los cinco años de edad deben ser reducidas en cada país en desarrollo en dos tercios hasta el 2015.”
- „La tasa de mortalidad materna debe ser reducida en tres cuartos hasta el 2015.”

Hay al menos dos conclusiones a ser esbozadas a partir de las MDI. Primero, la comunidad internacional ha aceptado que los indicadores sociales prácticos son mejores para medir el progreso del desarrollo antes que las categorías macroeconómicas abstractas como crecimiento. Segundo, las necesidades básicas están todavía lejos de ser satisfechas en la práctica y la comunidad internacional esta discreta, desilusionada o simplemente no comprometida a realmente alterar la suerte de los millones de pobres. Sin embargo, en apoyo a nuestra posición de poner las necesidades básicas antes que las exigencias de los acreedores, las MDI podrían ser útiles porque las instituciones que se comprometieron a esas metas son los mismos acreedores.

6. *¿El servicio de la deuda compromete las necesidades básicas?*

Ahora que tenemos un punto de vista más claro para definir necesidades básicas, el próximo paso es averiguar a qué grado el servicio de deuda compromete las necesidades básicas y si debe ser reducido o suspendido. Esta pregunta se enfrenta con un enfoque que fue desarrollado en el debate sobre sostenibilidad de la deuda en el contexto de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIC). El debate versa en torno a la pregunta cuanto servicio de deuda es sostenible. El FMI y el Banco Mundial tienen un punto de vista puramente macroeconómico sobre sostenibilidad de la deuda y definen que cualquier situación de deuda es sostenible si la relación del servicio de deuda (pagos del servicio de deuda/ ingresos de exportación) y la relación de la deuda (stock de deuda / ingresos de exportación) no exceden los umbrales de 15 y 150 por ciento respectivamente (para una crítica de esta definición ver Hersel, 1998).

Algunos estudiosos y ONGs han respondido a esta definición enfocando el costo social del servicio de deuda y contrastándola con las directrices de un PAJT: el servicio de deuda puede solamente ser sustentable si no compromete las

necesidades básicas. En otras palabras, las necesidades básicas tienen preferencia antes que el servicio de deuda.

Pero otra vez, ¿cómo medir eso? Es ciertamente equivocado decir que después de satisfacer las necesidades básicas mediante instrumentos de ingresos y servicios públicos el resto del presupuesto del estado puede ser gastado en el servicio de deuda. Existen otros gastos públicos que son también necesarios: administración general, sistema judicial, policía, defensa, protección del medioambiente, inversión en infraestructura más allá de las necesidades básicas, etc.

Una manera de estimar el servicio de deuda no comprometiéndolo las necesidades básicas es la siguiente:

1. La meta de satisfacer necesidades básicas se transforma en una estimación de desembolsos necesarios o un objetivo del presupuesto (gastos en necesidades básicas).
2. Se asume o calcula otros gastos públicos necesarios (otros gastos públicos).
3. Se estiman los ingresos razonables para el presupuesto estatal (ingresos del gobierno).
4. a) Los gastos de 1 y 2 son restados de 3 y el restante presupuesto público es disponible para el servicio de deuda.
- b) los gastos de 1 son restados de 3 y una cierta proporción del presupuesto restante es disponible para el servicio de deuda (servicio de deuda disponible).

Esas estimaciones tienen varias debilidades, por supuesto, pero entregan resultados específicos al país y proveen la necesaria flexibilidad. Pueden servir como base para el proceso tanto como las exigencias y expectativas traídas a un PAJT.

Hay algunos puntos de referencia de cómo arribar a objetivos de presupuesto destinado a las necesidades básicas. En el proceso de definición del PAJT de la cantidad de alivio de deuda necesario, el gobierno deudor debe presentar un plan de presupuesto para sus necesidades básicas futuras y para otros gastos públicos. Si un PAJT es público dicho plan presupuestado será objeto de comentarios y juicio público. Si las organizaciones de la sociedad civil sienten que el plan de presupuesto no proporciona los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas, pueden reclamar ante el panel y ofrecer planes alternativos de presupuesto.

Addison (1996) propuso un procedimiento para arribar a objetivos de presupuestos para desarrollo humano:

1. Un conjunto de objetivos de presupuesto para el logro de indicadores claves de desarrollo humano (por ejemplo, reducir la tasa de mortalidad infantil a la mitad en cinco años).
2. Calcular los costos asociados a la expansión de los servicios públicos apropiado para cada objetivo (en este caso, recursos adicionales para servicios de salud básica y programas de nutrición dirigidos a niños y mujeres).
3. Estimar los recursos disponibles en los respectivos capítulos del presupuesto (salud, programas de nutrición) y valorar el alcance para la redistribución dentro de los capítulos (de medicina de alta tecnología a servicios de salud básica).
4. Valorar el alcance para la redistribución en el presupuesto (de defensa a salud).
5. Calcular los montos estimados para los diferentes objetivos de desarrollo humano en un plan de gasto social, combinarlo con el plan de desembolso para otros gastos públicos (administración, infraestructura, servicios, etc.) y determinar las diferencias entre este plan de gastos combinado y las proyecciones de ingresos futuros. Solamente si los ingresos proyectados exceden a los gastos, el remanente puede ser usado para servicio de deuda.

La propuesta de Addison es práctica y aún apropiada para los casos cuando los objetivos del presupuesto se enfocarían solamente en necesidades básicas y no en desarrollo humano como un todo, o cuando el enfoque podría combinarse con la propuesta de Northover/Joyner/Woodward (1998).

En un documento de CAFOD, la agencia de ayuda al desarrollo de la Iglesia Católica en Inglaterra y Wales, Northover/Joyner/Woodward (1998) sugieren algunas reglas generales de como calcular ingresos estatales razonables y los necesarios gastos en salud básica y educación primaria. Estiman ingresos estatales razonables arriba del 25 por ciento del PIB (un impuesto promedio imaginario de 25 por ciento sobre cualquier ingreso) por lo cual excluyen del sistema impositivo todos los ingresos debajo de la línea de pobreza absoluta de US\$ 1 por día por persona (poder adquisitivo en 1985). Basándose en las estimaciones del Banco Mundial, asumen gastos de US\$ 16 y US\$ 12 por persona por año para salud básica y educación primaria respectivamente. Hecho los cálculos, proponen que solamente el 20 por ciento de los ingresos remanentes sea gastado en servicio de deuda. Northover/Joyner/Woodward usaron su modelo para analizar la situación de Etiopía, Tanzania y Zambia y concluyeron que los

primeros dos países no eran capaces de servir ninguna deuda (por lo tanto, necesitan una cancelación total de su deuda) y que Zambia necesitaría cuatro veces más alivio de deuda que el provisto bajo la entonces Iniciativa HIPC (HIPC-I).

Hanlon (1998) aplicó el modelo de Northover/Joyner/Woodward (1998) al grupo entero de 40 países HIPC y encontró que los ingresos de 10 países eran insuficientes para pagar aún los US\$ 28 necesarios para salud básica y educación primaria, excluyendo cualquier servicio de deuda. Es decir, esos 10 países necesitarían una cancelación del 100 por ciento de su deuda. En promedio, los 40 países podían pagar solamente una tercera parte del servicio de deuda bajo la iniciativa HIPC-I.

Hanlon comparó esos resultados con otras dos maneras de estimar el gasto público presentado por el PNUD (PNUD 1996, 1997). En primer lugar, con base en los cálculos del Reporte de Desarrollo Humano 1996 (PNUD 1996:113), asume que un gasto adicional de 4% del PIB sería necesario para reducir la mortalidad materna e infantil y cumplir la respectiva Meta de Desarrollo Internacional. En segundo lugar, aplico el cálculo del Reporte de Desarrollo Humano 1997 (PNUD, 1997: 47,112) y encontró que US\$ 80 mil millones extras por año deben ser gastados en los 1300 millones de personas viviendo en la pobreza. „US\$ 62 adicionales por persona por año deben ser gastados en cada persona con un ingreso inferior a US\$ 1 por día” (Hanlon, 1998:4).

A través de esos dos modelos alternativos, Hanlon encontró que aún más países carecen de los recursos domésticos necesarios para el servicio de deuda y que son inevitables cancelaciones del 100 por ciento de la deuda de muchos países deudores.

Hanlon también cita otras consideraciones interesantes. De acuerdo con Hanlon, Jeffrey Sachs (1998:53) estima que un „presupuesto bien diseñado podría incluir gastos corrientes en educación (mayormente en el nivel primario y secundario) de alrededor del 5% del PIB; desembolsos para salud pública de alrededor de 3% del PIB, costos de administración pública de 2% del PIB; y gastos en policía y defensa de alrededor de 3% del PIB. El gasto en infraestructura requiere al menos 5% del PIB, aún si el gobierno deja mucho de este financiamiento en manos del sector privado (energía, telecomunicaciones y puertos) y enfoca su atención en ítems (como caminos rurales) que son mucho más difíciles de financiar a través del mercado. Los gastos totales en esta ilustración ascienden a 18% del

Cálculo de gastos para necesidades básicas y recursos restantes para el servicio de deuda

Parte impositiva de la base de ingresos del PIB del estado:

- 25% del PIB menos los ingresos a los que no se graba impuestos bajo la línea de pobreza absoluta (poder adquisitivo de US\$ 1 por habitante en paridad con los precios de los EE.UU. en 1985) (Northover/Joyner/Woodward (1998)).

Objetivos de gasto social para satisfacer necesidades básicas:

- US\$ 16 y US\$ 12 por persona por año para salud básica y educación primaria (Northover/Joyner/Woodward (1998))
- 4% del PIB para educación y salud para mejorar mortalidad materna e infantil en orden a cumplir la Meta de Desarrollo Internacional (reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartos hasta 2015) (PNUD 1996).
- 5% del PIB en educación primaria y secundaria y 3% del PIB en salud pública (Sachs 1998).

Otros gastos públicos y servicio de deuda:

- hasta el 20% de los ingresos disponibles (ingresos básicos menos los objetivos de gasto social) para el servicio de deuda; el remanente para otros gastos públicos (Northover/Joyner/Woodward, 1998).
- al menos 10% del PIB para otros gastos públicos que el gasto social (administración pública, 2%; policía y defensa, 3%; infraestructura, 5%), ingresos remanentes disponibles para servicio de deuda (Sachs 1998).

PIB. Como se evidencia, no hay virtualmente lugar para el servicio de deuda ni subsidios para familias y compañías ni otros programas de transferencia de ingresos que salud y educación.”

La aplicación de esas diferentes estimaciones a 81 países en desarrollo¹⁵ entrega resultados significativos (ver tabla). Sobre la base de ingresos propuesta por Northover/Joyner/Woodward y usando estimaciones de Northover/Joyner/Woodward (primera columna), Hanlon (segunda columna) y Sachs (tercera columna) para el año 1998 encontramos que entre 48 y 67 países necesitarían alivio de deuda. De esos, de 42 a 53 países necesitarían reducciones de servicio de deuda de 50% y más, y entre 18 y 38 países necesitan una cancelación total de deuda (para los métodos de cálculo ver apéndice).

La tabla de arriba nos dice al menos dos cosas:

Primero que todo, los tres planteamientos sobre necesidades básicas exigen un alivio más profundo de la carga de deuda que los alivios ofrecidos hasta hoy por la actual gestión de deuda.

Segundo, los criterios aplicados para definir los gastos en necesidades básicas afecta enormemente la cantidad de alivio de deuda necesario. Aunque las reglas generales para la definición de gastos en necesidades básicas son buenas, los planes presupuestarios apropiados para cada caso pueden solamente ser desarrollados en un PAJT concreto.

Cuando se interpretan esos datos debemos estar bien conscientes que las estimaciones arriba mencionadas incluyen únicamente los gastos necesarios en salud y educación. Otras necesidades básicas como nutrición, vivienda, transporte público o equipo doméstico esencial no han sido consideradas, principalmente porque es difícil hacer estimaciones sobre la cantidad de necesarias transferencias de ingresos o subsidios para los pobres. Además, para medir las necesarias reducciones al servicio de deuda no se ha prestado atención a los límites macroeconómicos como el hecho de que el servicio de deuda necesita ser pagado en moneda extranjera.

El método para calcular los ingresos factibles de un estado descansa en la suposición que la gente con altos ingresos paga actualmente 25% de impuestos sobre sus rentas. Por supuesto que es justo esperar la contribución de la

¹⁵ Un grupo de 81 países para los cuales la base de datos del Panomara Económico Mundial (FMI 2001), Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial 2001) y Finanzas de Desarrollo Global (Banco Mundial 2000a) proveen los datos necesarios. Los países son Algeria, Angola, Argentina, Bangladesh, Benin, Bolivia, Botswana, Brasil, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Rep. África Central, Chad, Chile, China, Mainland, Colombia, Congo, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Rep. Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guatemala,

Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, India, Indonesia, Irán, Jamaica, Jordán, Kenia, Re. Dem. Lao People's, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malasia, Mali, Mauritania, Mauritius, México, Marrueco, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Pakistán, Panamá, Nueva Guinea Papua, Paraguay, Gweru, Filipinas, Ruanda, Senegal, Sierra León, Sur África, Sri Lanka, Rep. Árabe Siria, Tanzania, Tailandia, Togo, Trinidad y Tobago, Tunisia, Turquía, Uganda, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Yemen, Rep. de Zambia, Zimbabwe.

Reducciones Necesarias del Servicio de Deuda				País	Northover et al.	Hanlon	Sachs
País	Northover et al.	Hanlon	Sachs				
ALGERIA	62%	4%	61%	MARRUECO	52%		63%
ANGOLA	93%	100%	100%	MOZAMBIQUE	100%	100%	100%
ARGENTINA ¹⁶	35%		19%	NEPAL	88%	100%	100%
BANGLADESH		100%	100%	NICARAGUA	80%	84%	97%
BENIN	78%	100%	100%	NÍGER	100%	100%	100%
BOLIVIA	40%		81%	NIGERIA	100%	100%	100%
BOTSWANA				PAKISTÁN	50%	67%	100%
BRASIL	26%		18%	PANAMÁ	47%		45%
BURKINA FASO	100%	100%	100%	PAPUA NUEVA GUINEA	35%		80%
BURUNDI	100%	100%	100%	PARAGUAY			
CAMBOYA		100%	100%	PERÚ	4%		9%
CAMERÚN	64%	81%	100%	FILIPINAS	54%		55%
CENTRAL AFRICAN REP.	78%	100%	100%	RUANDA	100%	100%	100%
CHAD	100%	100%	100%	SENEGAL	72%	100%	100%
CHILE	26%		12%	SIERRA LEON	100%	100%	100%
CHINA, P.R.: MAINLAND				SUR ÁFRICA			
COLOMBIA	7%		2%	SRI LANKA			3%
REP. CONGO	100%	100%	100%	REP. ÁRABE SIRIA			
COSTA RICA				TANZANIA	100%	100%	100%
COTE D IVOIRE	80%	81%	100%	TAILANDIA	64%	6%	60%
REP. DOMINICANA				TOGO	57%	100%	100%
ECUADOR	58%	3%	75%	TRINIDAD Y TOBAGO	11%		
EGIPTO				TUNISIA	40%		35%
EL SALVADOR				TURQUÍA	33%		26%
ERITREA	100%	100%	100%	UGANDA	61%	100%	100%
ETIOPÍA	100%	100%	100%	URUGUAY	9%		
GABÓN	36%		35%	VENEZUELA	29%		27%
GAMBIA	75%	100%	100%	VIETNAM	51%	100%	100%
GHANA	73%	94%	100%	REP. YEMEN	100%	100%	100%
GUATEMALA				ZAMBIA	100%	100%	100%
GUINEA	45%	52%	100%	ZIMBABWE	80%	69%	87%
GUINEA-BISSAU	100%	100%	100%				
HAITÍ		91%	100%	Cantidad de países con necesarias reducciones de servicio de deuda	65	48	67
HONDURAS	68%	44%	90%				
INDIA	15%	18%	70%	Cantidad de países con necesidad de reducción de más de 50% de su servicio de deuda	44	42	53
INDONESIA	86%	81%	91%				
IRÁN, I.R. OF				Cantidad de países con necesidad de reducción de más de 100% de su servicio de deuda	18	32	38
JAMAICA	46%		60%				
JORDANIA	65%	14%	69%				
KENIA	87%	100%	100%				
LAO PEOPLE'S DEM.REP	71%	100%	100%				
LESOTHO	57%	61%	79%				
MADAGASCAR	100%	100%	100%				
MALAWI	100%	100%	100%				
MALASIA	48%		40%				
MALÍ	100%	100%	100%				
MAURITANIA	85%	100%	100%				
MAURITIUS	40%		28%				
MÉXICO	35%		23%				

¹⁶ Como Argentina es un caso muy urgente en este momento, algunos otros datos podrían ser apropiados. Tomando en cuenta la reducción del PIB de Argentina de cerca de 23% desde 1998 (FMI, 2002) y reflejando el impacto de la devaluación del peso (70% en enero de 2002) por una pérdida adicional del poder adquisitivo de la población Argentina de 35%, las figuras respectivas de una necesaria reducción del servicio de

gente rica de los países deudores para satisfacer las necesidades básicas de los pobres.

Sin embargo, la experiencia ha mostrado que en América Latina, particularmente en los países de ingresos medios como Brasil y Argentina, los ricos han encontrado muchas maneras de evadir sus obligaciones impositivas. En con-

secuencia, para que un PAJT tenga éxito no debe ignorar la cuestión de redistribución doméstica dentro del país deudor. Esto exige aún más la necesidad de un fuerte monitoreo público de los procedimientos del PAJT para prevenir que el gobierno deudor use nuevamente los recursos adquiridos del alivio de la deuda simplemente para dar más gratificaciones a los ricos.

7. *Requerimientos para que un PAJT ponga las necesidades básicas delante del servicio de deuda*

Para que un arbitraje justo y transparente sirva como un marco de procedimientos para soluciones sostenibles de problemas de deuda, un PAJT debe basarse en el principio que los recursos de un país deudor deben destinarse con prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas antes que a las exigencias de los acreedores. Partiendo de este principio, un PAJT puede ayudar a superar la deuda como un bloqueo estructural de desarrollo, pero no puede resolver todos los problemas de desarrollo. Por lo tanto, debe ser integrado a una estrategia de desarrollo de amplio alcance. Aún cuando las necesidades básicas parecen ser un concepto un tanto difícil de operacionalizar, existe una extensa documentación sobre el tema de la que se puede extraer un meollo de consensos. Estas incluyen:

- necesidades básicas materiales: alimentos suficientes y acceso a agua potable, vivienda, vestimenta, artículos domésticos esenciales.
- necesidades básicas inmateriales: educación (al menos primaria y secundaria), servicios de salud básica, facilidades de transporte esencial.

Además existe consenso que pueden ser satisfechas mediante:

- la creación de al menos un mínimo ingreso para las personas
- la provisión de servicios sociales básicos por el estado

En la perspectiva que los PAJTs lleguen a ser el régimen internacional para gestionar los problemas de deuda es importante notar que las necesidades básicas son más que

solo necesidades intuitivas. Son beneficios reales que cada ser humano debe recibir, asentados en el cuerpo de la ley internacional. El Convenio Social Internacional reconoce que las necesidades básicas son derechos sociales indiscutibles del individuo y al mismo tiempo exige que la comunidad internacional de estados juegue un rol activo para asegurar su satisfacción. Aún más, el cuerpo de la ley internacional no protege solamente las necesidades básicas como beneficios reales sino que también les da clara prioridad ante las obligaciones que una comunidad o estado podría tener con sus socios internacionales. Vale decir, la ley internacional acepta el principio de protección del deudor lo cual es común en los procesos de insolvencia nacional. Este capítulo ha mostrado que los planteamientos teórico y judicial sobre las necesidades básicas son complementados por instrumentos prácticos para determinar objetivamente la cantidad de presupuesto público necesario para satisfacer las necesidades básicas. Combinados con estimaciones razonables de ingresos públicos esos instrumentos pueden ayudar a calcular la parte del presupuesto público que puede ser destinada al servicio de deuda sin comprometer las necesidades básicas.

Sin embargo, la ley internacional, los derechos humanos y los beneficios sociales no hacen ninguna diferencia mientras los sujetos de esos derechos -la gente de los países deudores- no reclamen por si mismos esos derechos e impongan presión política para que realmente se apliquen. En el contexto de un PAJT significa que los procedimientos, compromisos y resultados deben ser objeto de transparencia, rendición pública y participación de la sociedad civil. Sin presión pública ni monitoreo existe un tremendo riesgo que las reducciones de deuda defrauden las expectativas. El siguiente capítulo ofrece algunas luces sobre la participación y algunas experiencias que ya existen.

Apéndice: Métodos de cálculo

- PIB per capita: PIB per capita de 1998 en US\$ (Panorama Económico Mundial, FMI 2001).
- PPA: paridad del poder adquisitivo de un US\$ en el respectivo país en 1999 (basado en los Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial 2001).
- P: Indicador de la línea de pobreza absoluta: 1 US\$ en 1985 = US\$ 1,5 en 1998 (basado en el Panorama Económico Mundial, FMI 2001).
- Base Impositiva per capita: 25% (del PIB per capita menos los ingresos bajo la línea absoluta de pobreza).
- Ingresos per capita bajo la línea absoluta de pobreza: (365 días x US\$ 1 en PPA de 1985) = (365 días x US\$ 1,5 en PPA de 1998).
- Servicio de deuda pagado en 1998 en US\$ (Finanzas para el Desarrollo Global, Banco Mundial 2000).

Northover y otros (1998):

Máximo servicio de deuda posible: 20% (de la base impositiva menos US\$ 28 de gasto por persona para salud básica y educación primaria).

Necesaria reducción del servicio de deuda: 1 menos (máximo servicio de deuda posible / servicio de deuda pagado).

Hanlon (1998):

Máximo servicio de deuda posible: Base impositiva menos (US\$ 28 de gasto por persona para salud básica y educación primaria) menos (2% del PIB para administración pública) menos (3% del PIB para gastos en policía y defensa) menos (5% del PIB en gasto en infraestructura) = Base impositiva menos (US\$ 28 de gasto por persona para salud básica y educación primaria) menos (10% del PIB).

Necesaria reducción del servicio de deuda: 1 menos (máximo servicio de deuda posible / servicio de deuda pagado).

Sachs (1998):

Máximo servicio de deuda posible: Base impositiva menos (5% del PIB para educación en los niveles primario y secundario especialmente) menos (3% del PIB para salud pública) menos (2% del PIB para administración pública) menos (3% del PIB para gastos en policía y defensa) menos (5% del PIB para gasto en infraestructura) = Base impositiva menos (18% del PIB).

Necesaria reducción del servicio de deuda: 1 menos (máximo servicio de deuda posible / servicio de deuda pagado).

II.5: Participación dentro de un PAJT por Thomas Fritz

Uno de los más importantes requerimientos para la propuesta de Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes (ver parte I) es la amplia participación de la sociedad civil en todas las etapas del proceso. El resultado de este proceso reformado de negociación de deuda dependerá de la posibilidad de extender el escrutinio público. Ya se ha mencionado que la sociedad civil debe pronunciarse tanto en la determinación de la legitimidad de los reclamos como en las cantidades presupuestarias necesarias para financiar las necesidades básicas. Además, se debería permitir a la sociedad civil, y particularmente a los más pobres, la definición de lo que ellos consideran como sus necesidades básicas. La calidad de los procesos de participación es crucial para el éxito de un PAJT en términos de alcanzar un nivel de pagos por concepto del servicio de deuda que no restrinja el presupuesto para los servicios sociales básicos.

A fin de definir los requerimientos para la participación en un PAJT podemos citar un amplio rango de experiencias con planteamientos participativos. El enfoque participativo que se adoptó inicialmente en los años '60 fue confinado a la esfera de proyectos de desarrollo local que buscaron involucrar a la comunidad en los esfuerzos por mejorar sus comunidades.

El enfoque de desarrollo comunitario perdió predominancia años después debido a un cambio en el análisis sobre subdesarrollo y a las diferentes explicaciones de las causas de la pobreza. Cada vez más los pobres fueron vistos como marginados y excluidos de una participación social más amplia y de las oportunidades para involucrarse directamente en iniciativas de desarrollo. Durante la última década los enfoques se han desplazado desde la directa participación en proyectos de desarrollo hasta la incidencia de políticas en los niveles nacional e internacional (PNUD, 1997a).

En la actualidad se pueden encontrar experiencias relevantes de participación en procesos políticos, desarrolladas principalmente por ONGs y agencias donadoras oficiales como el PNUD. El cabildeo político de las ONGs es considerado un campo apropiado para ensayar nuevas técnicas de participación. Últimamente, las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, FMI, Bancos de Desarrollo regional) están también comenzando a adoptar propuestas participativas, aunque esos esfuerzos no pueden ser considerados altamente ambiciosos.

En este contexto las nuevas condicionalidades de estrategias de reducción de pobreza, acordadas por los acreedores en la cumbre de Colonia de 1999 y establecidas en la Reunión Anual del FMI y Banco Mundial de 1999, han dado un posterior ímpetu para la participación en procesos de política macroeconómica. Gobiernos que buscan alivios de su carga de deuda mediante la iniciativa reforzada HIPC-II deben preparar Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERPs) en consulta con la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos locales, los donadores bilaterales y otros. El DERP tiene que ser aprobado por el Banco Mundial y el FMI para que se constituyan en la base de sus programas de préstamos.

El DERP reemplaza el „Documento de Políticas para un Marco de Trabajo”, el cual trazaba las líneas políticas y la asignación de recursos de préstamos del Banco Mundial para países elegibles para asistencia concesional. Aunque el modelo del DERP ha sido originalmente desarrollado en el contexto de la iniciativa HIPC se espera que sea la base de un diálogo de políticas con todos los países que reciben préstamos concesionales de instituciones financieras internacionales (Wood, 2000). Una de las preocupaciones más importantes es si el FMI y el Banco Mundial son capaces de juzgar la calidad de los procesos de consulta. Recientemente el Banco Mundial ha publicado un segundo borrador sobre las mejores directrices prácticas para la participación como parte del „Libro Fuente de la Estrategia de Reducción de la Pobreza” (Tikare et.al., 2001). Sin embargo, los gobiernos del Sur y la sociedad civil no han sido involucrados en el establecimiento de esas directrices. Además, las ONGs han hecho conocer su preocupación afirmando que los criterios de las IFIs sobre procesos de participación podrían ser subjetivos.

„No es claro como se tomara una decisión cuando un gobierno venga con un programa para el que los donantes quieren destinar fondos, pero este no aplica un buen proceso o viceversa, un buen proceso produjo una mala estrategia (a los ojos de los donantes). Esta es una cuestión que el Fondo y el Banco están intentando enfrentar. Al final lo más probable es que se bajen a las preferencias de los donantes, sus consideraciones políticas y sus relaciones de largo plazo (...)” (Wood, 1999, 13).

Finalmente, el Banco Mundial y el FMI todavía se sujetan a la condicionalidad política trazada en Estrategias de Asistencia a Países (EAP, en caso del Banco Mundial) y

Cartas de Intención (CI - en caso del FMI). Ambas instituciones parecen creer que la participación no cambiara el contenido de los programas de ajuste estructural, como requerimientos de ejecución macroeconómica. En vez de eso, parece ser que las IFIs creen que la participación simplemente mejora el entendimiento de la sociedad civil sobre el ajuste estructural y esto contribuye a que se posea los programas en sus países.

El capítulo sobre la participación en el „Libro Fuente de la Reducción de la Pobreza” del Banco Mundial solamente identifica riesgos y limitaciones de los procesos participativos en el nivel nacional (Tikare et.al., 2001, 29). No menciona los programas de reformas prescritas como factores potencialmente limitantes. Consecuentemente, las ONGs preguntan si la participación en la elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza vale la pena, mientras el FMI y otras instituciones financieras no dan señales de alguna flexibilidad con relación al marco macroeconómico. Por lo tanto, se podría decir que todavía esta faltando una de las precondiciones más importantes para procesos participativos efectivos, como la voluntad de considerar al menos las demandas de la sociedad civil concernientes a la condicionalidad macroeconómica. Por otro lado, la amplia participación en procesos de política macroeconómica, tales como las estrategias de reducción de la pobreza, podría presionar a las IFIs y acreedores oficiales a asumir una postura más flexible.

1. *¿Qué elementos comprenden los procesos participativos?*

Usando una de las diversas topologías de los procesos participativos es posible determinar quien tiene que ser involucrado, en que etapas del proceso y que clases de mecanismos de control tienen que ser aplicados. La siguiente topología apodada „la escalera de la participación” explica en detalle las intensidades y los niveles de participación (McGee/Norton, 2000).

- Compartir información.
- Consultar.
- Vincularse a la toma de decisiones.
- Control por parte de los participantes.

De acuerdo con esta topología la sociedad civil debería esforzarse por alcanzar los niveles más altos de participación en un proceso de arbitraje. Ser informada y consultada acerca de las negociaciones de deuda pendiente es completamente necesario a través de todo el proceso, pero no parece ser suficiente. Vincularse a la toma de decisiones permitiría a los representantes de la sociedad civil a

tomar decisiones con representantes del gobierno acerca de, por ejemplo, las cantidades presupuestarias necesarias para financiar servicios sociales básicos. Podría decirse que la participación en un PAJT debería ser tarea del gobierno central.

El gobierno debería ser responsable de asegurar al menos un nivel satisfactorio de participación en el proceso, sus representantes deberían proveer la información necesaria y las demandas de la sociedad civil deberían ser tomadas en cuenta debidamente. Sin embargo, este no será siempre el caso y algunos gobiernos pueden ser renuentes a hacer eso, especialmente si consideran que la participación es algo impuesto por los acreedores externos. En tales casos los movimientos fuertes de la sociedad civil o representantes de la sociedad civil ampliamente respetados podrían servir como iniciadores. Finalmente, el control es un elemento indispensable de un PAJT. El monitoreo de las políticas macroeconómicas después de la implementación del fallo final del PAJT podría mover a exigir al gobierno rendiciones de cuentas.

El „Libro Fuente de la Reducción de la Pobreza” del Banco Mundial sugiere otra topología. De acuerdo con esta se pueden identificar cuatro niveles de procesos de participación (Tikare et.al., 2001,19):

- A. Diagnóstico de la pobreza
- B. Reforma y elaboración de política macroeconómica
- C. Elaboración del presupuesto y gestión del gasto público
- D. Monitoreo y Evaluación

A. Diagnóstico de la pobreza

La definición de los desembolsos presupuestarios necesarios para financiar los servicios sociales básicos requiere que se haga un análisis de la naturaleza y causas de la pobreza en un determinado país y en sus diversas áreas rurales y urbanas. Es ampliamente reconocido que los datos cuantitativos que miden los ingresos, el consumo y los gastos en el nivel domestico tienen que ser acompañados por datos cualitativos que describan la propia percepción de la gente sobre la pobreza. Esto ha conducido el desarrollo de la denominada Valoración Participativa de la Pobreza - VPPs. En el principio las VPPs apuntaron a coleccionar información por medio de „dar voz a los pobres”. Pero con el paso de los años las VPPs evolucionaron a procesos más complejos para influenciar la formulación de políticas en los niveles local y nacional. Las herramientas para conducir las VPPs incluyen:

Grado de bienestar: El concepto de bienestar es más amplio que la pobreza. El desafío es entender la propia definición de la gente sobre bienestar. ¿Cómo perciben el riesgo, la vulnerabilidad o exclusión social y cómo las familias e individuos se las arreglan con el deterioro del bienestar? Análisis de causa-impacto: Intenta ilustrar las causas e impactos percibidos de situaciones tales como la violencia, el conflicto, las conmociones económicas, etc. Grupos focales de discusión y entrevistas individuales.

Ejemplo: Estaciones del Clima Social

El proyecto Estaciones del Clima Social (ECS) de las Filipinas sirve como ejemplo para un VPP ya que permite a los pobres tasar su propia pobreza trimestralmente. La encuesta ECS provee una fotografía representativa de las prioridades de la gente pobre, su falta de conciencia de los servicios existentes, las restricciones y barreras que enfrentan en el acceso a los servicios disponibles y su satisfacción con los servicios" (Tikare et.al. 2001). Los reportes trimestrales del ECS, incluyendo encuestas sobre la pobreza auto valorada, son distribuidos ampliamente a través de los medios y a los representantes del gobierno „quienes han usado los resultados encontrados para realinear sus actividades" (ibid.) En la encuesta de diciembre del 2000 el 56% de las cabezas de familias se valoraron a si mismos como pobres y consideraban que el presupuesto familiar medio mensual necesario para no sentirse pobre era US\$ 105. Entre esas familias, 12,7% habían experimentado hambre al menos una vez en los últimos tres meses. Desde mediados de 1980 movimientos similares sobre autovaloración de la pobreza han estado fuertemente vinculados a fluctuaciones en la inflación de los precios al consumidor y, en menor medida, al desempleo.

Abordaje visual tales como mapas sociales o de pobreza, gráficos de cambios cíclicos, etc.

B. Reformas y elaboración de política macroeconómica

Influenciar la elaboración de política macroeconómica sin duda es el „fundamento" más importante de los procesos de participación. La política macroeconómica puede ser dividida en dos áreas amplias: monetaria y fiscal. La política monetaria se relaciona a acciones que influyen la provisión de dinero de un país o las tasas de interés. Son de suma importancia para la vida de todos debido a que

afectan las tasas de inflación, el crecimiento de la economía, el nivel de desempleo y la tasa de intercambio. Las políticas fiscales son igualmente importantes ya que determinan los ingresos públicos, los gastos y las deudas. Los ingresos principalmente involucran niveles y estructuras de impuestos. Los gastos comprenden las prioridades para el presupuesto público. La participación efectiva en las dos áreas centrales de la política económica es una cuestión bien debatida y todavía esta lejos de ser implementada. Las IFIs todavía asumen la actitud que ciertas áreas delicadas de elaboración de políticas deberían estar aisladas de la presión política, tales como las políticas monetaria y fiscal en el nivel nacional y los programas de ajuste estructural.

El libro del Banco Mundial sobre reducción de la pobreza (Tikare et.al., 2000, 37f.) confina la participación en política monetaria – debido a la „naturaleza técnica de esas políticas" – a dos niveles: compartir información y mecanismos de consulta. La toma de decisiones en esas cuestiones todavía estaría lejos de la influencia pública y muy a menudo de los procesos parlamentarios también. Además, las oportunidades para influenciar la política macroeconómica también dependen del sistema político de cada país y de la manera como trabajan sus instituciones parlamentarias.

C. Presupuesto y gestión del gasto público

El presupuesto participativo hasta hoy ha sido un campo muy poco explorado para influenciar la política macroeconómica, aunque el presupuesto de una nación es un documento muy importante. Debido a que las decisiones presupuestarias afectan a todos los ciudadanos deberían ser sometidas al debate y escrutinio público. Sin embargo, la mayor parte de los proyectos de investigación y ONGs trabajando en políticas presupuestarias en países en desarrollo existen solamente desde hace pocos años. Muchos países carecen en total de tales iniciativas. Los siguientes dos estudios de casos proveen una idea de la manera como funcionan las iniciativas de presupuestos participativos que son conducidos tanto en el nivel sub-nacional como en el nacional. En contraste al proyecto de la India, el cual tiene un estilo confrontacional, la red de Tanzania ha establecido relaciones con autoridades gubernamentales. Es esencial desafiar el marco macroeconómico internacional. Esos marcos, incluyendo el ajuste estructural y el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza, han marginado al gobierno y han ocasionado que existan menos recursos para apoyar el desarrollo. Por lo tanto, un rol de las ONGs es influenciar la transformación de esos procesos (IBP, 2000, 53f.)

Ejemplo: Iniciativa de Desarrollo para la Acción Humana y Social (IDAHS), Gujarat, India

Fundada en 1985, la Iniciativa de Desarrollo para la Acción Humana y Social (IDAHS) es una organización de asociados dedicada a la organización y unión de trabajadores agrícolas y a la construcción de capacidades en las organizaciones locales que trabajan en problemas que afectan a la gente de las áreas tribales. Desde 1992, IDASHS ha estado trabajando en asuntos relacionados a política estatal a través de análisis del presupuesto y abogacía política.

IDASHS comenzó a ver la necesidad de analizar el presupuesto cuando empezamos a hacer cabildeo al gobierno para elevar la tarifa de recaudación de hojas para un millón de mujeres tribales, proteger el derecho a la tierra para agricultores forestales tribales y otras cuestiones relacionadas a la vida comunitaria de las áreas tribales del estado de Gujarat al oeste de India. Con cada lucha se confirmó algo que habíamos comprendido: a menos que tuviésemos información sobre el dinero gastado por el gobierno nacional y los gobiernos estatales sería difícil representar justamente las cuestiones del desarrollo tribal. Este conocimiento nos obligó a aprender a analizar el presupuesto estatal.

Esos documentos no sólo eran numéricos. Incluían también las intenciones expresadas por el gobierno, sus políticas y la asignación de recursos financieros, creados por los grupos y regiones pobres y ricos del estado. Con los ojos entrenados en el análisis del presupuesto -conocimiento que toma algo de tiempo para adquirirlo- uno puede descubrir las prioridades escondidas del gobierno. Finalmente, estuvimos listos para publicar nuestro análisis

„Injusticias contra las Tribus”. No fue una tarea fácil decidir lo que este debería contener. Decidimos explicar a grandes rasgos la estrategia de desarrollo, enfatizando como los pobres están fuera de las políticas de presupuesto y como esas políticas afectan adversamente a los pobres. También subrayamos las cuestiones que afectan a las tribus, las mujeres y los trabajadores agrícolas.

„Injusticias contra las Tribus” creó un gran interés. El partido gobernante y los burócratas fueron agarrados desprevenidos, quienes vinieron después a darse cuenta que alguien más estaba interesándose en los documentos presupuestarios. Los partidos de oposición sacaron ventajas de nuestras observaciones para presiones por sus propias causas. Cada miembro de la asamblea de estado encontró útiles esas observaciones en diferentes maneras:

- Determinaron las discusiones de presupuesto en la asamblea. Debido a que habían sido escritas en el lenguaje local, manteniendo el nivel educativo de los miembros en mente, las observaciones dirigieron las discusiones.
- Los funcionarios del gobierno estuvieron más alerta a cuestionamientos y preguntas de la asamblea.
- La discusión del presupuesto llegó a ser más afilada y objetiva, forzando a los ministros a responder a los hechos y a los funcionarios del gobierno a trabajar.
- Por primera vez los problemas de los pobres fueron discutidos, las preguntas fueron respondidas y el debate llegó a ser preciso (IBP, 2000, 13f).

D. Monitoreo y Evaluación

Los procesos de monitoreo y evaluación participativa facilitan que el gobierno rinda cuentas públicas sobre sus acciones: el gasto público y la entrega de servicios. El monitoreo público ayuda a juzgar si los compromisos del gobierno se han cumplido y si los esfuerzos de desarrollo han sido exitosos o han fracasado. Esto asegura que el gobierno gaste dinero de acuerdo con las asignaciones presupuestarias. Además, el seguimiento de los desembolsos permite conocer cómo se está usando el dinero y si llega a su destino. El monitoreo público permite a los ciudadanos pronunciarse sobre el acceso y la calidad de los servicios prestados. Expertos externos involucrados en monitoreo y evaluación convencional median la ejecución sobre la base de un conjunto de pre-indicadores y procedimientos y herramientas estandarizados. En contraste, el monitoreo y evaluación participativa involucra a la gente local, agencias de desarrollo y elaboradores de políticas, quienes deciden como se debería medir el progreso y que resultados se esperan.

Cuatro principios son asociados con este enfoque (IDS, 1998):

- Participación. Abrir el proceso para incluir a los más directamente afectados.
- Negociación. Alcanzar un acuerdo acerca de que será monitoreado y evaluado, como serán analizados, cuando se recogerán los datos, que significan actualmente esos datos, como compartir los resultados y las acciones que se tomaran en adelante.
- Aprendizaje. Permitir acciones correctivas y subsecuentes.
- Flexibilidad. Adaptar y modificar números, roles y habilidades de los participantes y otros factores.

Un amplio rango de métodos y herramientas han sido desarrollados para monitoreos y evaluaciones participativas, tales como mapas, diagramas de Venn, diarios, tarjetas de reportes, matrices, etc. con el propósito de comparar el antes y después de proyecto particular o conjunto de eventos.

Ejemplo:**La Iniciativa de Presupuesto de Género (IPG), Tanzania**

El Programa de la Red de Género de Tanzania (PRGT) es una organización no gubernamental que trabaja por la transformación social con un enfoque de género. Esta ONG ha sido pionera en la Iniciativa de Presupuesto de Género (IPG) desde mediados de 1997. La estrategia busca influenciar y transformar los procesos de planificación y presupuesto, utilizar técnicas participativas y tomar en cuenta las necesidades prácticas y estratégicas de las comunidades marginadas, especialmente mujeres, hombres pobres y jóvenes. El concepto es no desarrollar un presupuesto separado sino integrar cuestiones de distribución equitativa de recursos en todos los pasos y etapas del proceso presupuestario.

Con el fin de alcanzar sus metas establecidas, el PRGT ha desarrollado una estrategia de trabajo con el gobierno, el parlamento y la sociedad civil.

Ha realizado investigación a nivel nacional (ministerios) y a nivel de distritos (sectores) sobre Planificación y Hacienda como los sectores claves de los procesos de planificación y presupuesto, Educación y Salud como proveedores de servicios claves, Agricultura como esencial para la mayor parte de las familias de Tanzania, e Industria y Comercio, dada la importancia de las políticas de liberalización de mercados en los procesos de globalización. Sus informes han sido distribuidos a diferentes sectores de la sociedad comenzando con organizaciones activistas, departamentos de gobierno y agencias externas.

Los resultados han sido compartidos en sesiones de trabajo y espacios públicos con la sociedad civil, donantes, tecnócratas, elaboradores de políticas y varios grupos, específicamente el Comité Parlamentario de Presupuesto.

Como resultado del cabildeo se incluyó un párrafo sobre género en las directrices del presupuesto 1999-2000 y dos párrafos en el presupuesto 2000-01, las cuales mandaban que todos los presupuestos de los ministerios, departamentos y agencias se preparen con un enfoque de género.

A largo plazo, el Tesoro planea incluir la corriente de género en el presupuesto de todos los sectores del gobierno.

Lecciones aprendidas:

Es esencial construir capacidad en todos los niveles. Uno de los principales obstáculos enfrentados por la organización ha sido la baja capacidad de muchos de los actores de la sociedad civil para analizar y criticar las cuestiones macro y macroeconómicas. Es también vital para el proceso incrementar las habilidades de actores gubernamentales para vincular cuestiones de género al presupuesto y a la política macroeconómica.

2. Debilidades de la participación en procesos de política macroeconómica

Aunque existe mucha experiencia sobre procesos participativos en varias áreas, esta es todavía nueva en el campo de política macroeconómica y, en consecuencia, su impacto es muy débil. Este tipo de experiencias son particularmente estatales y están relacionadas con los enfoques participativos de las IFIs. En el caso del Banco Mundial ese enfoque está comprendido en Estrategias para Asistencia a Países (AEP). Con base en la „escalera de la participación” mencionada en páginas anteriores, McGee y Norton llegan a la siguiente conclusión:

„Nuestra revisión de las AEPs del Banco Mundial y nuestro conocimiento de otras estrategias de agencias donantes sugiere que la participación de la sociedad civil llega raramente a compartir información y consultar para establecer una agenda, tomar decisiones o alguna clase de empoderamiento de los participantes. Del mismo modo, la participación se evidencia raramente en las etapas medias de la iniciativa (comentario del primer borrador, contribuir ideas para las áreas focales) y nunca en el establecimiento de la agenda o en las etapas del borrador final o el monitoreo y evaluación participativa de la implementación de políticas. En la mayor parte de los ejemplos (...) la participación tiende a cesar tan pronto como la AEP publicada es enviada a quienes comentaron el primer borrador- si realmente el producto final es aún compartido con todos ellos” (McGee/Norton, 1999,63).

Stephen Gill da un paso más adelante. Analizando el enfoque del Banco Mundial sobre participación argumenta:

„Que el Banco Mundial está intentando sistemáticamente cooptar y canalizar fuerzas de la sociedad civil: una táctica para legitimizar la atenuación de la democracia en política económica a través de incrementar la participación en áreas encauzadas sanas y salvas. Las prioridades de la agenda del Banco para la participación y la democracia dejan ver esto más claro - las propuestas son menos participativas en la mayor parte de áreas centrales de normativa económica (derechos de propiedad y política macroeconómica) - (...) pero en cambio la participación es animada en educación, salud, el sector social y el medioambiente (...)” (Gill, 2000).

La estrategia del Banco Mundial hacia la participación puede ser caracterizada como facilitadora de participación en niveles graduados en diferentes áreas de la política

económica de acuerdo con la sensibilidad percibida. La protección de las áreas sensibles al debate político claramente revela este enfoque. Aunque el Libro Fuente del Banco Mundial establece „que hay vínculos positivos entre participación y solidez de la política macroeconómica” (Tikare et.al., 2001, 37), el Banco y gobiernos donadores todavía parecen creer que la definición de „solidez” de la política macroeconómica conserva su privilegio y no debería ser afectada por la participación.

En comparación con el enfoque del Banco, la comprensión del FMI sobre „apropiación” parece ser aún más problemática. El Fondo está actualmente en proceso de revisión de su condicionalidad en sus programas de ajuste estructural con el objeto de „simplificar” la condicionalidad y mejorar la apropiación de esos programas por parte del país. Sin embargo, el FMI trata la participación pública como un mero objetivo residual, como muestra un reporte recientemente publicado:

„Apropiación es una supuesta y complaciente responsabilidad de un programa acordado de políticas, por parte de los funcionarios de un país prestamista que tiene la responsabilidad de aplicar esas políticas (...). En primer lugar, apropiación significa apropiación por el gobierno (...) La apropiación ampliada dentro del gobierno, parlamento y otros socios mayores en el país es altamente deseable (...), pero puede no siempre ser una meta realista (...). Los procesos participativos son altamente deseables, pero procesos cerrados pueden ser necesarios en algunos casos” (FMI, 2001a, 6).

Los oficiales del FMI todavía creen que la participación pública con relación a los programas de ajuste macroeconómico no es necesaria aunque esos programas afecten severamente a la población entera del país deudor. La participación es simplemente entendida como un proceso „deseable” que podría facilitar la comprensión de las prescripciones macroeconómicas del Fondo.

3. *Requerimientos para un PAJT*

En el contexto de un Proceso de Arbitraje Justo y Transparente una amplia participación pública tiene que ser entendida como un elemento indispensable. Considerando especialmente el concepto limitado del FMI sobre apropiación es claro que uno de los requisitos más importantes para un PAJT es asegurar que la participación realmente tenga lugar. Si esta primera y fundamental precondición es satisfecha, otros requisitos pueden ser posteriormente puestos. Las IFIs algunas veces discuten que si es o no es

decisión autónoma del país deudor conducir un proceso participativo. Sin embargo, este argumento no es muy convincente desde que el G7, las IFIs y otros acreedores ya impusieron sus términos de reprogramación y política de condicionalidades a los deudores. No se olvide que fue decisión del G7, tomada en la cumbre de Colonia, introducir la nueva condicionalidad de estrategias de reducción de la pobreza.

Los esfuerzos de alivio de la carga de deuda deben tener un impacto positivo en la calidad de vida de los pobres, tomando en cuenta su propia definición de necesidades básicas. Como se pudo ver, existe una rica variedad de herramientas participativas para escuchar „las voces de los pobres”. El pago del servicio de deuda después del fallo del PAJT no debería restringir la capacidad presupuestaria del gobierno a satisfacer las necesidades básicas. Además, la gente debe ser permitida de expresar sus preocupaciones sobre todas las cuestiones posibles durante el proceso del PAJT. La participación no debería ser confinada a áreas seguras. Los procesos de participación deben seguir todos los niveles de la „escalera de la participación” y no sólo quedarse en el nivel de compartir información. Vincularse a la toma de decisiones, el control del proceso, monitoreo y evaluación de los resultados son igualmente aspectos importantes. Es decir, la participación tiene que tener lugar a través de todas las fases del proceso, desde el diseño hasta la implementación y la evaluación.

Cada persona que será afectada por el PAJT debe conocer el proceso. Todos los sectores de la sociedad civil, urbana y rural, deben estar representados en el proceso participativo. La información es indispensable. El PAJT debe demostrar que el sentir público ha sido tomado en cuenta. El proceso entero debe ser provisto de recursos suficientes. Finalmente, su impacto en políticas y pobreza tiene que ser visible.

Sin embargo, conducir una buena participación no puede ser garantía de un resultado positivo de un PAJT medido en términos de reducción de la pobreza o calidad de vida mejorada. Esto depende de las relaciones de poder entre acreedores, gobiernos deudores y población local. Por lo tanto, el cambio de dirección del poder en beneficio de los pobres podría ser visto como un objetivo a alcanzar de un proceso participativo altamente cualitativo.

Bibliografia

- Adams, P.* (1991): *Odious Debts. Loose Lending, Corruption, and the Third World's Environmental Legacy*, Probe International. London, Toronto.
- Addison, Tony* (1996): *Debt Sustainability & Human Development. First Draft, prepared for the Financing Unit of the Development Finance Branch, UNCTAD*, mimeo, Warwick.
- Advisory Centre on WTO Law (ACWL)* (1999): *Establishing the Advisory Centre on WTO Law*, www.acwl.ch.
- AFRODAD* (2000): *International Arbitration Court on Foreign Debt*, Harare.
- AFRODAD* (2002): *Fair And Transparent Arbitration on Debt*, Issues Paper No. 1/2002, Harare.
- Akyüz, Y./Cornford, A.* (1999): *Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System*, UNCTAD Discussion Papers, No. 143 (November), Geneva.
- Andrews, D.* (2000): *Brazilian Plebiscite: Life above debt, 13th September Announcement of the Plebiscite Results and Statement*, Brasilia (September 15).
- Annan, Kofi* (2000): *Millennium Report*, United Nations, New York.
- Camdessus, Michel* (2000): *Poverty Reduction and Growth: An Agenda for Africa at the Dawn of the Third Millennium*, Opening Remarks at the Summit Meeting of African Heads of State, Libreville, Gabon, January 18.
- Cavanagh et al.* (2002): *A Better World is Possible - Alternatives to Economic Globalisation*, Report Summary, International Forum on Globalization, San Francisco.
- Chomthongdi, J.-C.* (2000): *The IMF's Asian legacy*, in: *Prague 2000: Why we need to decommission the IMF and the World Bank. Focus on the Global South*, Bangkok, pp. 13-29 (September).
- Deutsche Bundesbank* (1999): *Neuere Ansätze zur Beteiligung des Privatsektors an der Lösung internationaler Verschuldungskrisen*, Monatsbericht Dezember 1999, pp. 33-50.
- Dillon, J.* (2001): *An International Arbitration Tribunal (IAT)*, Notes.
- Eberlei, W.* (1999): *Das Schuldenregime der G-7. Die Schuldenkrise ärmster Länder auf den Weltwirtschaftsgipfeln*, in: *epd Entwicklungspolitik 11/99*, pp. 21-24.
- Eichengreen, B.* (1999): *Toward a New International Financial Architecture. A Practical Post-Asia Agenda*, Institute for International Economics, Washington.
- Eichengreen, Barry/Portes, Richard* (1995): *Crisis? What Crisis? Orderly Workouts for Sovereign Debtors*, London: Centre for Economic Policy Research.
- Erlassjahr 2000* (2000): *Kampagnen-Kurier Nr. 17*, October, Siegburg.
- Foreign Debt Tribunal* (1999): *Verdict*, Rio de Janeiro (April).
- Fried, S./Soentoro, T.* (2000): *Export Credit Agency Finance in Indonesia*, Environmental Defense Fund, Washington (December).
- Frisch, D.* (1999): *Export Credit Insurance and the Fight Against International Corruption*, TI Working Paper. Brussels (February 26).
- Gill, Stephen* (2000): *The constitution of global capitalism*, Paper presented to a Panel: *The Capitalist World, Past and Present*, at the International Studies Association Annual Convention, Los Angeles, 2000.
- Group of 22* (1998): *Report of the Working Group on International Financial Crises*, Washington (October).
- Group of Ten* (1996): *The Resolution of Sovereign Liquidity Crises. A report to the Ministers and Governors prepared under the auspices of the Deputies* (May).
- Hanlon, Joseph* (1998): *Linking Debt Service to Development*, Discussion paper for the unpayable debt workshop of the Jubilee 2000 Rome meeting 16 November 1998.
- Hersel, Philipp* (1998): *The London Debt Agreement of 1953 on German External Debt: Lessons for the HIPC-Initiative*, in: *EURODAD* (ed.): *Taking stock of debt*, Brussels.

- Hersel, Philipp* (1999): The 1953 London agreement - Lessons for new Trade and Debt Policies between Debtors and Creditors, Siegburg: Erlassjahr 2000.
- Huffs Schmid, J.* (1999): Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg.
- IBP* (2000): A Taste of Success. Examples of the Budget Work of NGOs, International Budget Project, Washington, DC (October).
- IDS* (1998): Participatory Monitoring & Evaluation: Learning from Change, Institut of Development Studies, IDS Policy Briefing 12, Brighton.
- IMF* (1999): Orderly and Effective Insolvency Procedures. Key Issues, International Monetary Fund, Washington.
- IMF* (2000): International Capital Markets. Developments, Prospects, and Key Policy Issues, International Monetary Fund, Washington (September).
- IMF* (2001a): Strengthening Country Ownership of Fund-Supported Programs, International Monetary Fund, Washington (December 5).
- IMF* (2001): The World Economic Outlook (WEO) Database, December 2001, Washington DC.
- IMF* (2002): The World Economic Outlook (WEO) Database, September 2002, Washington DC.
- International Court of Arbitration (ICA)* (2002): Advantages of arbitration, in: Introduction to arbitration, <http://www.iccwbo.org/court/english/arbitration/introduction.asp>.
- International Labour Office (ILO)* (1976): Employment, Growth and Basic Needs, Report for the World Employment Conference 1976, Geneva.
- International Labour Office (ILO)* (1977): The Basic-Needs approach to development. Some issues regarding concept and methodology, Geneva.
- Jakarta Declaration* (2000): For Reform of Official Export Credit and Investment Insurance Agencies, Jakarta (June 13).
- Jubilee Plus* (2001): It takes two to tango. Creditor co-responsibility for Argentina's crisis - and the need for independent resolution, A Jubilee Plus report by Ann Pettifor, Liana Cisneros and Alejandro Olmos Gaona, September 2001.
- Jubilee South* (1999): Towards a Debt-Free Millennium, South-South Summit Declaration. Gauteng.
- Kaiser, J.* (2000): Schuldenmanagement á la Louis XVI - Ein kurzer Gang durch Programm und Praxis des Pariser Clubs, Erlassjahr 2000, Siegburg.
- Kanbur, Ravi/Lustig, Nora* (1999): Why is Inequality Back on the Agenda?, Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics 1999, World Bank, Washington, DC.
- Kooijmans, P.H.* (1990): International Arbitration in Historical Perspective: Past and Present, Comments on a paper by Professor L.B. Sohn, in: Soons, A.H.A.: International Arbitration: Past and Prospects, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London.
- Krueger, Anne* (2001): International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, Address given at the National Economists' Club Annual Members' Dinner, November 26, Washington DC.
- Krueger, Anne* (2001a): A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, address given at the Indian Council for Research on International Economic Relations Delhi, India December 20.
- Malagardis, Antonis N.* (1990): Ein 'Konkursrecht für Staaten'?, Baden-Baden: Nomos.
- McGee, Rosemary/Norton, Andy* (2000): Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participation Approaches to Policy Design, Implementation and Monitoring. Institute of Development Studies, IDS Working Paper 109, Brighton.
- Miller, M./Zhang, L.* (1999): Sovereign Liquidity Crises: The Strategic Case for a Payments Standstill, International Monetary Fund, Washington (November 1997, Revised May 1999).
- Northover, Henry/Joyner, Karen/Woodward, David* (1998): A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor, Position Paper, CAFOD.
- Oehmke, Thomas* (1990): International arbitration, Deerfield, Ill.: Clark, Boardman, Callaghan.
- PCA* (1995): Terms of Reference for the establishment of a Financial Assistance Fund, [www.http://www.pca-cpa.org/BD/torfundenglish.htm](http://www.pca-cpa.org/BD/torfundenglish.htm).
- Peace Conference* (1899): Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, adopted 29 July 1899 at the International Peace Conference in The Hague, <http://www.pca-cpa.org/1899english.htm>.
- Peace Conference* (1907): Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, Adopted 18 October 1907 at the second International Peace Conference in The Hague, <http://www.pca-cpa.org/1907english.htm>.
- Pinto, M.C.W* (1990): The Prospects for International Arbitration: Inter-State Disputes, in: Soons, A.H.A.: International Arbitration: Past and Prospects,

- Martinus Nijhoff Publishers,
Dordrecht/Boston/London.
- Raffer, Kunibert* (1990): Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a human Face, in: *World Development*, Vol.18, No.2.
- Sachs, Jeffrey D.* (1998): External debt, structural adjustment and economic growth, in: UNCTAD: International Monetary and Financial Issues for the 1990s, Vol. IX, New York and Geneva.
- SAPRIN* (2001): The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment. Executive Summary, Washington, DC.
- Smith, Adam* (1910): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Vol. 2, London: J.M.Dent.
- Sohn, L.B.* (1990): International Arbitration in Historical Perspective: Past and Present, in: Soons, A.H.A.: International Arbitration: Past and Prospects, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London.
- Stewart, Francis* (1985): Basic Needs in Developing Countries, Baltimore.
- Suratgar, D.* (1984): The Legal Framework for Multinational Bankruptcies and Workouts, in: Suratgar, D. (Ed.): Default and Rescheduling. Corporate and Sovereign Borrowers, Washington D.C.
- Tikare, S./Youssef, D./Donnelly-Roark, P./Shah, P.* (2001): Organizing Participatory Processes. Draft for comments, in: Poverty Reduction Source Book, Volume I, Part 2 Cross Cutting Issues (April).
- UNCTAD* (1986): Trade and Development Report, Geneva.
- UNCTAD* (1998): Trade and Development Report, Geneva.
- UNCTAD* (2001): Trade and Development Report, Geneva.
- UNDP* (1996): Human Development Report 1996, New York.
- UNDP* (1997): Human Development Report 1997, New York.
- UNDP* (1997a): UNDP Guidebook on Participation, New York/Oxford.
- Unity Statement* (2000): Bring Forth A New Day. Unity Statement of various Jubilee initiatives in the Philippines on the Occasion of the Group of 8 Summit in Okinawa, Japan. Quezon City (July 17).
- Van Voorst, M.* (1998): Debt Creating Aspects of Export Credits, EUROADAD.
- Vitale, G.* (1995): Multilateral sovereign debt restructuring: The Paris Club and the London Club. In: Eichengreen, B./Portes (1995), pp. 119-134.
- Wood, A.* (1999): What Role for the Multilateral Institutions, Donors, and NGOs in the New Framework for Poverty Eradication? Briefing, Bretton Woods Project (November).
- Wood, A.* (2000): The ABC of the PRSP. An introduction to the new Bank and Fund Poverty Reduction Strategy Papers, Bretton Woods Project (April).
- World Bank* (1980): Poverty and Basic Needs, Washington DC.
- World Bank* (1990): World Development Report 1990: Poverty, Washington DC.
- World Bank* (2000): World Development Report 2000/01: Attacking Poverty, Washington DC.
- World Bank* (2000a): Global Development Finance 2000, Washington DC.
- World Bank* (2001): World Development Indicators 2001, Washington DC.
- WTO* (2001): Overview of the State-of-play of WTO Disputes, 2 May 2001, Geneva.
- WTO* (2002): Specific Assistance in the area of Dispute Settlement, http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/tec-cop_e/tctdleg_e.htm.
- Wyplosz, C.* (1999): International Financial Instability. In: Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. Edited by Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern. UNDP. New York, Oxford, pp. 152-189.

Apendicé I

Carta a los Jefes de Estados del G7, Ministros de Finanzas, Lideres y sus respectivas embajadas

Julio 2002

Yo iría un paso mas adelante y propondría que, en el futuro, consideremos un enfoque enteramente nuevo para manejar el problema de la deuda. Los principales componentes de tal enfoque podrían incluir (...) establecimiento de un proceso de arbitraje para balancear los intereses de acreedores y estados deudores e introducir una mayor disciplina en sus relaciones.

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas,
Informe Milenium

Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes para la solución y prevención de crisis de deuda de estados deudores

Por lo tanto, nosotros urgimos a ustedes, Jefes de Estados, Ministros de Finanzas del Grupo de los Siete (G7) y Lideres a reformar substancialmente los procedimientos de gestión de deuda internacional en la próxima cumbre en Génova en Julio de 2001.

Los movimientos Jubileo y organizaciones que firman este documento sugieren al G7 modificar la gestión actual de la deuda internacional hacia „Procesos de Arbitraje Justos y Transparentes para la solución y prevención de crisis de deuda de estados deudores“.

Experiencia histórica y lecciones aprendidas

Negociaciones recurrentes en el Club de Paris desde 1965 y el Ajuste Estructural practicado por 20 años indican que los mecanismos presentes de gestión de deuda internacional no conducen a una solución viable, forzando a los gobiernos deudores a regresar a la mesa de negociaciones inmediatamente después que se fueron. La carga de deuda ha crecido y la situación de los sectores vulnerables se ha deteriorado. La pobreza se ha incrementado mas todavía. El Club de Paris y las Instituciones Woods Bretton han fallado en entregar un significativo alivio de la carga de

deuda, por el contrario han dado demasiado poco y demasiado tarde. Por lo tanto, abogamos por que se establezca el arbitraje internacional como parte de un Nuevo Marco Financiero Internacional para solucionar problemas de deuda externa tomando en cuenta los principios de protección de los derechos humanos y Disposiciones de Ley. Damos el nombre de Procesos de Arbitrajes Justos y Transparentes (PAJTs) a este nuevo modelo institucional para el tratamiento de la deuda.

El procedimiento de Disposición de Ley

Los gobiernos de la OCDE aplican a sí mismos la Disposición de Ley que ellos aplican a sus deudores. El más básico principio de Disposición de Ley es que uno no debe ser juez en su propio caso. Este principio es flagrantemente violado por gobiernos acreedores que son jueces, jurados y expertos cuando se trata de sus propios reclamos. En un Proceso de Arbitraje Justo y Transparente (PAJT) un órgano imparcial conducirá la negociación entre acreedores y estados deudores. Cada lado - acreedores y deudor- nominaran una o dos personas quienes elegirán una tercera o quinta persona para alcanzar un numero desigual para decidir por simple mayoría.

El precedente de protección

En casi todos los sistemas legales a través del mundo el principio fundamental de protección de deudor es ampliamente aceptado. De acuerdo con este, los deudores individuales no pueden ser forzados a cumplir con sus contratos de deudas si esto perjudica sus vidas o viola sus derechos humanos. El derecho fundamental de protección del deudor debe finalmente ser también otorgado a los pobres.

Una voz para los sin voz

Es el pobre quien está pagando el precio de la carga de deuda. Como principalmente afectados tienen derecho a

pronunciarse en las negociaciones concernientes a su futuro. Un PAJT les facilitará un espacio para representar sus puntos de vista y la posibilidad de objetar las propuestas hechas en el proceso de arbitraje, si esas ponen en riesgo el futuro económico, social y ecológico de la población del país deudor. El proceso debe ser equitativo, abierto y transparente.

Tratamiento equitativo

Todos los acreedores deben ser tratados igualmente en un PAJT. En este no existirá estatus acreedor preferencial. Debido a que el FMI y el Banco Mundial sirvieron como consejeros de los gobiernos deudores deberían cargar su parte en los riesgos incurridos como consecuencia de sus consejos y, finalmente, asumir responsabilidad financiera y de rendición de cuentas. Los reclamos de los acreedores deberían ser valorados con respecto a la calidad de sus políticas de préstamos y consejo. Los deudores deben ser tratados de manera similar de acuerdo con sus prácticas de préstamos contraídos. Casos de corrupción asociados con préstamo internacional no pueden ser tratado en negociaciones de deuda.

Para tratar la cuestión de corrupción y riesgo moral del lado acreedor como del lado deudor, un PAJT no debe solamente resolver una crisis de deuda sino también identificar las partes responsables política y económicamente. Los reclamos de prestamistas irresponsables deberían ser declarados inefectivos y las cuentas de bancos externos de gobiernos corruptos deben ser confiscadas para cancelar la deuda. Por medio de la transparencia y la rendición de cuentas un PAJT trata de manera consecuente la cuestión de inestabilidad financiera y ayuda a prevenir crisis financieras y de deuda en el futuro.

Un marco integral de alivio de deuda

Nuestra propuesta de Procesos de Arbitrajes Justos y Transparentes direcciona dos cuestiones centrales del debate actual. Por un lado, provee un marco integral para superar el enfoque fragmentado del alivio de deuda de la Iniciativa HIPC. Simultáneamente, un PAJT provee una respuesta sistémica al enfoque insuficiente de „ir en rescate“ del sector privado, en cuanto se refiere a la carga de los costos de la crisis financiera, y previene futuras crisis reduciendo el riesgo moral por el lado del acreedor privado. Como bien sabemos, el G7 es el foro que decide las políticas de la gestión de deuda internacional. Por lo tanto, esperamos que ustedes presten atención a las limitaciones de la actual gestión de deuda e implementen los PAJTs como un marco integral y alternativo para la gestión de la deuda internacional.

- Anti Debt Coalition Indonesia
- Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21), Germany
- Broederlijk Delen en Jubilee 2000, Belgium
- Brot für alle, Switzerland
- Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, Italy
- Center of Concern, USA
- Centro de Derechos Economicos y Sociales (CDES), Ecuador
- Church of Norway Council on Ecumenical and International Relations
- Coalition Nationale Jubile 3000 Du Mali
- Congregation Justice Committee, Sisters of the Holy Cross, USA
- Debt and Development Coalition Ireland
- Dette & Développement, France
- Diakonie Most, Czech Republic
- Erlassjahr 2000, Germany
- Erlassjahr 2000, Austria
- Evangelische StudentInnenegemeinde in der Bundesrepublik Deutschland (ESG), Germany
- Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca, Ecuador
- Freedom from Debt Campaign Pakistan
- Freedom from Debt Coalition, Philippines
- Fundación Intervida, Spain
- Gemeindedienst für Mission und Ökumene der Evangelischen Kirche im Rheinland, Germany
- International Network for Indonesian Development (INFID)
- International Presentation Association of Presentation Sisters
- Japan Network on Debt & Poverty
- Jesuits for Debt Relief and Development International (JDRAD)
- Jubilee 2000 Côte d'Ivoire
- Jubilee 2000 Czech Republic
- Jubilee 2000 Spain
- Jubilee Australia Drop the Debt Coalition
- Jubilee Plus, UK
- Jubilee South
- Jubileo 2000 Red Guayaquil-Ecuador
- Maryknoll Office for Global Concerns, USA
- Movimondo, Italy
- Norwegian Coalition for Cancellation of Third World Debt
- Peru Peace Network, USA
- Red Perú Jubileo 2000
- Sdebitarsi, Italy
- SEDOS Working Group on Debt, Italy

- SHALOM (International Network for Justice, Peace and the Integrity of Creation of the School Sisters of Notre Dame)
- Südwind, Germany
- Swiss Coalition, Switzerland
- The Justice, Peace, and Integrity of Creation Promoters of the USG (Union of General Superiors) and the UISG (Union of International General Superiors)

Contacto:

Grupo de Trabajo sobre
Medioambiente y Desarrollo - Blue 21
Gneisenastr. 2a
10961 Berlin
Alemania
Teléfono: 0049-30-694 61 01
Correo electrónico: ftap@blue21.de
Fax: 0049-30-692 65 90

Apendicé II

Documento de trabajo para un proceso de arbitraje justo y transparente

Aquí en Guayaquil, Ecuador, delegaciones de las campañas de deuda jubileo del Ecuador, Argentina, Perú, Bolivia, Colombia, Brasil, Honduras; Ghana, Nigeria, Malí, Islas Mauricio, Filipinas; Alemania, Inglaterra, Austria, España; Australia; y Canadá nos reunimos para considerar la crisis sistémica de deuda que encaran los países pobres y para proponer alternativas al mecanismo unilateral profundamente parcializado con el cual se tratan las deudas de los países en desarrollo.

Reconocemos que el nuevo marco que proponemos no es meramente una alternativa técnica o burocrática, sino que busca introducir cambios significativos al existente balance injusto de poder entre las finanzas internacionales, las naciones deudoras y sus poblaciones. Nos reunimos del 9 al 12 de marzo del año 2002, para debatir, analizar y acordar lo siguiente:

- El actual sistema para enfrentar la crisis de la deuda, en el cual los acreedores internacionales desempeñan el rol de demandante, fiscal, juez y jurado, es injusto y está diseñado para proteger los intereses de los acreedores con una total omisión de los derechos fundamentales de los pueblos de los países deudores;
- El rol dominante, que es entregado a las organizaciones de acreedores, incluyendo el Club de París, el Club de Londres y el FMI, tiene que ser reemplazado por un marco nuevo, justo y transparente;
- La estructura financiera actual para el manejo de la deuda transfiere todo el peso de la crisis de la deuda sobre la nación deudora y su población; y protege a los acreedores internacionales de la co-responsabilidad moral y financiera, riesgo, y pérdidas.
- La propuesta de un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana planteada por el FMI tiene profundas falencias en el sentido de que: a) no altera el balance de poder entre el deudor soberano y los acreedores internacionales; b) mantiene un control efectivo del acreedor sobre las naciones deudoras a través del FMI; c) es un mecanismo carente de transparencia y de responsabilidad democrática; d) no incluye a las naciones deudoras HIPC (PPAE); y finalmente, e) exime a los préstamos del FMI y el Banco Mundial de una cancelación.
- La nueva arquitectura financiera que nosotros proponemos está enmarcada dentro de los principios legales de insolvencia internacionalmente aceptados, busca transformar la actual arquitectura y proveer una justa solución al problema de reestructuración y manejo de la deuda soberana y está basada en los siguientes principios:
 - El establecimiento de un tribunal independiente de la deuda, y de un procedimiento de arbitraje justo y transparente.
 - Un proceso abierto, transparente y de responsabilidad democrática tanto para el tribunal como para el procedimiento.
 - Se debe iniciar un proceso continuo de monitoreo, audiencias públicas y auditorías de la deuda soberana.
 - La subordinación de los intereses del acreedor y de los pagos de la deuda a los niveles de inversión requeridos para satisfacer los más fundamentales derechos humanos (como están consignados en las Cartas y Declaraciones de las Naciones Unidas), y la movilización de finanzas para el desarrollo.
 - El reconocimiento de que la deuda soberana es una deuda pública y, por tanto, que los ciudadanos tienen el derecho a una activa participación e influencia en el tribunal arbitral y en el procedimiento de arbitraje, y de ser parte central en los beneficios de los resultados.
 - El derecho de la nación deudora para declarar un cese en el pago de la deuda a través del inicio de un proceso de arbitraje cuando el servicio de la deuda impida el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales.
 - El derecho de la nación deudora para introducir controles de capital y de prohibir la fuga de capitales.
 - La corresponsabilidad de los acreedores y los gobiernos deudores en las deudas contraídas ilegítimamente, o a través de fraude, de corrupción o de proyectos no rentables; y el poder del tribunal / panel para desechar estos reclamos, y ordenar la recuperación de la riqueza y los bienes robados
 - en lugar de condicionalidades determinadas por los acreedores, debería haber un nuevo marco que provea el desarrollo de una saludable vida económica y financiera para un país deudor, para lo cual el país se compromete a defender los derechos humanos, mediante, entre otras cosas, la inversión social y la infraestructura y, posteriormente, se compromete a la apertura, responsabilidad, y democratización del manejo financiero.

Apendicé III

Direcciones

AFRODAD

Box MR 38
Marlboroug
Zimbabwe
Tel.: 263-4-702093
Fax: 263-4-702143
E-Mail: afrodad@afrodad.co.zw
www.afrodad.org

attac Deutschland

Artilleriestr. 6
27283 Verden
Tel.: 04231 / 957-591
Fax: 04231 / 957-594
E-Mail: info@attac-netzwerk.de
www.attac-netzwerk.de

attac international

www.attac.org

Bischöfliches Hilfswerk

MISEREOR e.V.
Mozartstraße 9
D-52064 Aachen
Tel.: +49-(0)241-442-0
Fax: +49-(0)241-442-188
stollg@misereor.de
www.misereor.de

BLUE 21 –

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung e.V.

Gneisenaustraße 2a
D-10961 Berlin
Tel: +49-(0)30-694 61 01
Fax: +49-(0)30-692 65 90
blue21@blue21.de
<http://www.blue21.de>

CIDSE

Rue Stévin 16
B-1000, Brussels
Belgium
Tel: +32-2-230 7722
Fax: +32-2-230 7082
E-Mail: postmaster@cidse.org
www.cidse.org

erlassjahr.de

Postfach 320520
40420 Düsseldorf
Tel.: 0211 / 4693-196
Fax: 0211 / 4693-197
E-Mail: buero@erlassjahr.de
www.erlassjahr.de

ILDIS

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
Calle Calama 354 y Juan León Mera
Casilla: 17-03-367
Quito
Ecuador
Tel: 00593-2 - 2562103 / 00593-2 - 2909730
Fax: 00593-2 - 2504337
E-Mail: ildis1@ildis.org.ec
www.ildis.org.ec

Jubilee Research

New Economics Foundation
Cinnamon House
6-8 Cole St.
London SE1 4YH.
Tel: (44) 207 089 2853
Fax (44) 207 407 6473
E-Mail: info.jubilee@neweconomics.org
www.jubilee2000uk.org

Jubilee South

54-C Mapagbigay Street

Central District

Quezon City

Fax: (632) 929-3134

E-Mail: jubileesouth@skynet.net

<http://jubileesouth.net>

Jubileo 2000 Red Guayaquil

Facultad/Economia

Universidad de Guayaquil

Ecuador

Tel. ++593 4 295865

Fax. ++593 4 295866

E-mail: jubileogy@hotmai.com

Red Jubileo 2000 Peru

c/o Instituto Bartolome de las Casas

Ismael Muñoz

Belisario Flores 687, Lince, Lima 14

Tel: +51 1 472 3410/ 470 9088

Fax: +51 1 472 5853

E-mail: ismael@bcasas.org.pe

Resource Centre

for Peoples Development

98 Mapang-Akit, Quezon City

Philippinen

Tel/Fax: ++63 2 436 1831

E-mail: rcpd@info.com.ph

