



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN
CIENCIAS Y HUMANIDADES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**NORMATIVIDAD DE LA DEUDA EXTERNA EN AMÉRICA LATINA:
ARGENTINA, ECUADOR Y PERU, 1944-2009**

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

P R E S E N T A:
JORGE ENRIQUE RUIZ AGUILAR



TUTORA: **DRA. ALICIA ADELAIDA GIRÓN GONZÁLEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SEPTIEMBRE DE 2010

***Es a las posibilidades del hombre,
a lo que debemos nuestra lealtad eterna.***

Bertrand Russell

***Caminante no hay camino,
se hace camino al andar.***

Joan Manuel Serrat

***Toda nuestra ciencia,
comparada con la realidad
es primitiva e infantil...
y sin embargo es lo más
preciado que tenemos.***

Albert Einstein

A G R A D E C I M I E N T O S

A Guillermo y Dolores:

Donde quiera que estén hoy me encuentro más cercano a ustedes y con mucha humildad y agradecimiento les dedico este esfuerzo que fue fruto de la gran dedicación, perseverancia y amor que confiaron en mi formación.

A Azucena:

Compañera, amiga, esposa y mujer de una sola línea que con gran realismo y objetividad pero sobre todo con dedicación y amor ha sabido encauzar mis inquietudes intelectuales. He aquí un logro más, no mío sino nuestro.

A Scarlet:

Sirva este trabajo como aliento a tus estudios profesionales. Tú eres y seguirás siendo una persona muy especial y en ti confío todos los logros que no alcance en mi vida profesional.

A Giovanni:

El más joven pero el más idealista de mis hijos. Tú eres la esperanza de un mundo mejor, en ti la nobleza y la lealtad serán los valores que habrán de guiarte por la vida y en ellos encontrarás la razón de tu existir.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
 CAPÍTULO PRIMERO. EL CIRCUITO MONETARIO, FUNDAMENTO TEORICO DE LA DEUDA EXTERNA.	 11
- Introducción.	12
1.1 El dinero en la concepción Neoclásica.	16
1.2 El dinero: el papel de los bancos en la teoría del circuito.	20
1.3 El Circuito Monetario.	36
1.3.1 La economía monetaria de producción.	36
1.3.2 El circuito y la financiación del capital fijo.	41
1.3.3 El interés sobre los créditos en el circuito.	43
1.4 Inestabilidad y crisis.	44
1.5 Nuevas concepciones teóricas sobre la sustentabilidad de la deuda externa.	49
1.5.1 Crisis de liquidez y crisis de solvencia.	49
1.5.2 Inseguridad por endeudamiento externo.	52
- Conclusiones.	55

CAPITULO SEGUNDO. LA DEUDA EXTERNA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO INTERNACIONAL.	59
- Introducción.	60
2.1 Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado: deuda soberana.	63
2.2 Las Fuentes del Derecho Internacional Público.	66
2.2.1 El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJH).	66
2.2.2 Los Tratados Internacionales.	68
2.2.3 La Costumbre Internacional.	70
2.2.4 Los Principios Generales del Derecho.	72
2.2.5 La Jurisprudencia o Decisiones Judiciales.	73
2.2.6 La Doctrina de los Juristas.	75
2.3 Deuda externa y Derecho Internacional Público.	76
2.3.1 Antecedentes histórico-jurídicos de la deuda externa.	76
2.3.2 Protección Diplomática.	77
2.3.3 La Doctrina Drago.	77
2.3.4 La Doctrina del Acto del Estado.	78
2.4 Procedimiento consultivo de la deuda externa latinoamericana ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya (CIJH).	80
2.5 Los trabajos de deuda pública externa del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina.	83
2.6 La Fórmula de Roma.	86
2.7 Miopía de la Corte Internacional de Justicia de la Haya ante la deuda externa de América Latina.	88

2.8 Alternativas para la resolución jurídica de la deuda externa.	90
2.8.1 El Tribunal Internacional de Quiebras (TIQ).	90
2.8.2 La propuesta de Krueger.	91
2.9 Propuesta de creación de la Corte Internacional de Regulación y Arbitraje de la Deuda Externa Soberana (CIRADES).	92
2.9.1 Funciones y facultades.	92
2.9.2 Miembros internacionales.	94
2.9.3 Competencia Internacional.	95
2.9.4 Nuevas atribuciones de la Corte Penal Internacional.	95
- Conclusiones.	97
 CAPITULO TERCERO. EL ÁMBITO ECONÓMICO Y JURÍDICO DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y SU INGERENCIA EN EL MANEJO DE LA DEUDA EXTERNA DE AMERICA LATINA.	 101
- Introducción .	102
3.1 El Fondo Monetario Internacional y la reestructuración de la deuda externa latinoamericana.	105
3.1.1 Los beneficiarios del FMI: los acreedores internacionales.	105
3.1.2 Las políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional.	107
3.1.3 Las Instituciones Financieras Internacionales y la negociación de la deuda externa latinoamericana.	111

3.1.4	Evaluación de las reformas implementadas por el Fondo Monetario Internacional.	115
3.2	El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.	116
3.2.1	El Banco Mundial y la crisis de la deuda externa.	116
3.2.2	El BID: Cincuenta años financiando la desigualdad.	120
3.3	Iniciativas de las Instituciones Financieras Internacionales para los Países Pobres Excedidamente Endeudados (HIPC).	122
3.3.1	Programas de Ajuste Estructural.	122
3.3.2	La iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados (HIPC).	124
3.4	El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, organizaciones de Derecho Internacional Público.	128
3.4.1	Naturaleza jurídica del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.	128
3.4.2	Valoración jurídica de la trayectoria del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.	130
3.4.2.1	Los objetivos.	130
3.4.2.2	Las políticas.	133
3.4.2.3	Los resultados de la actuación.	136
3.4.3	FMI y BM: contravención de los Estatutos Constitutivos y Principios Estructurales del Derecho Internacional Público.	137
-	Conclusiones.	143

CAPÍTULO CUARTO. EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL ESTADO Y EL PAGO DE DEUDAS ILEGÍTIMAS.	147
- Introducción.	148
4.1 Historia de las deudas odiosas.	150
4.2 La lógica de acreedores y deudores.	156
4.3 Naturaleza de las deudas ilegítimas.	157
4.4 Doctrina de la deuda ilegítima.	159
4.5 Características de la deuda ilegítima.	162
4.5.1 Préstamos inaceptables.	163
4.5.2 Condiciones inaceptables.	165
4.5.3 Préstamos inapropiados.	166
4.5.4 Condiciones inapropiadas.	166
- Conclusiones.	167
 CAPÍTULO QUINTO. LA POSICIÓN JURÍDICA Y ECONÓMICA DE ARGENTINA, ECUADOR Y PERÚ ANTE DEUDAS ODIOSAS E ILEGÍTIMAS CONTRAÍDAS POR GOBIERNOS DICTATORIALES.	 170
- Introducción.	171
5.1 Deudas ilegítimas en Argentina.	172
5.1.1 Evolución de la deuda externa, 1970-2008.	172
5.1.2 Deuda externa ilegítima contraída durante la dictadura militar de Jorge Rafael Videla, 1976-1981.	178

5.2	Deudas ilegítimas en Ecuador.	184
5.2.1	Evolución de la deuda externa, 1970-2006.	184
5.2.2	Deuda ilegítima contraída con el Gobierno de Noruega.	189
5.2.3	Deudas ilegítimas contraídas con el Gobierno de España.	194
5.2.3.1	Plan Maestro de agua potable para Loja, 1999.	197
5.2.3.2	Adquisición de aviones y lanchas militares con créditos públicamente garantizados, 2003-2004.	198
5.2.3.3	Presa La Esperanza, 1991.	201
5.2.3.4	Agua potable para Guayaquil, 1992.	202
5.2.4	Situación actual de las deudas ilegítimas.	204
5.3	Deudas ilegítimas en Perú.	209
5.3.1	Evolución de la deuda externa, 1970-2008.	209
5.3.2	La contratación de empréstitos ilegales durante el Gobierno de Alberto Fujimori, 1990-2000.	213
-	Conclusiones.	216
	CONCLUSIONES.	220
	SIGLAS.	227
	BIBLIOGRAFÍA.	232

INTRODUCCIÓN.

INTRODUCCIÓN.

En el actual contexto internacional no existe un marco jurídico preciso que regule el otorgamiento, operación y pago de la deuda externa. En todo empréstito se tienen las figuras jurídicas del acreedor y del deudor. Generalmente los contratos se hacen de acuerdo al Derecho Interno de la parte acreedora, beneficiando a esta última. Esto se convierte en un factor inhibitorio para que las denominadas economías emergentes (países altamente endeudados), puedan alcanzar un ritmo de desarrollo económico que les permita distribuir equitativamente la riqueza nacional y crear los empleos suficientes para darle a su población un nivel de vida adecuado.

Tradicionalmente se ha aceptado que el principal problema que se presenta en la deuda externa es el del servicio de la misma: pago de intereses y amortizaciones. Un factor fundamental que permite que la deuda externa sea pagada por los países deudores en los plazos y términos convenidos lo constituye la tasa de interés, cuando éstas se mantienen bajas y estables. Pero, cuando factores de “ajuste” como la caída de los precios internacionales del petróleo o de los productos básicos repercuten sobre las tasas de interés, éstas van a la alza provocando serios desequilibrios en las economías de los países deudores. Si a esta situación agregamos una modificación profunda en los tipos de cambio, se genera un crecimiento vertiginoso del monto de la deuda externa y su servicio. Todos estos factores han llevado a los países deudores de América Latina a una continua y reiterada renegociación de su deuda externa en un contexto de gran desigualdad entre acreedores y deudores.

El problema de la deuda externa de los países latinoamericanos se ha agravado. De esta suerte incluso afecta a los más pobres y amenaza la paz mundial. Si a ello agregamos que en el actual contexto internacional no está precisado un marco jurídico regulador de la deuda externa, la situación se dificulta aún más para los países deudores. En efecto, los aumentos de las tasas de interés que se han dado por políticas de “ajuste estructural” infringen normas consuetudinarias del Derecho Internacional. Especial importancia presenta la “*robust sic stantibus*” (cambio fundamental de circunstancias), a la que se refiere el Artículo 62 de la Convención de Viena, sobre Derecho de los Tratados de 1969.

Existen además otras normas de carácter convencional, que se vinculan con la cooperación internacional (Artículo 1, 3, 4, 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas) y, los múltiples instrumentos y declaraciones oficiales de países acreedores que se han comprometido a favorecer y promover el desarrollo de los países de América Latina, entre ellos, cabe mencionar: la Alianza para el Progreso

y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de las Naciones Unidas que anuncian obligaciones jurídicas en materia de deuda externa. Todas estas normas tienen el cometido jurídico de no impedir las posibilidades de progreso de los países deudores.

La falta de precisión de un marco legal internacional que regule el otorgamiento, operación y pago de créditos y préstamos, ha sido aprovechada por los grandes acreedores mundiales para imponer condiciones onerosas en los contratos que suscriben con la parte deudora, que afectan en forma desproporcional a éstos últimos. La forma en que los acreedores imponen sus condiciones es a través del aval que les otorga las “Reglas de Operación” de los organismos internacionales creados a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods en Julio de 1944, de la que surgió el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El FMI y el BM se han valido del Principio de Condicionalidad para otorgar créditos a los países deudores en condiciones desfavorables, que lejos de resolver su situación financiera, se han empobrecido de modo creciente. Además, el grado de influencia de estos organismos ha sido creciente sobre las políticas económicas de los países deudores, situación que no tiene precedente en las instituciones multilaterales.

Esta tesis contiene tres líneas de investigación. La primera de ellas, se vincula al desmesurado crecimiento de la deuda externa de los países de América Latina como consecuencia del aumento de las tasas de interés y la caída de los precios internacionales de petróleo y materias primas. La segunda, tiene que ver con las denominadas deudas ilegítimas y odiosas que han sido contraídas por los países latinoamericanos en condiciones por demás gravosas y que vulneran las normas del Derecho Internacional Público. La tercera, concerniente a las infracciones que han cometido las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) a sus Estatutos Legales y que han beneficiado a los acreedores internacionales en detrimento de las economías de los países deudores.

En este trabajo de tesis titulado **Normatividad de la deuda externa en América Latina: Argentina, Ecuador y Perú, 1944-2009** se aborda en una primera línea de investigación las iniciativas sustentadas en el Derecho Internacional Público, que han sido propiciadas por el Parlamento Latinoamericano y por diversos foros internacionales y medios académicos. Todas éstas tienen como finalidad que la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) solicite una opinión consultiva ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya (CIJH) sobre los aspectos jurídicos de la deuda externa.

El periodo de análisis se sitúa desde el surgimiento de la Conferencia de Bretton Woods (julio de 1944), hasta el momento reciente. Especial importancia tiene el estudio de la deuda externa durante las tres últimas décadas del siglo XX y los primeros años del actual siglo. Durante todos estos años las presiones de reestructuración o suspensión de pagos derivados del creciente endeudamiento de los países de América Latina, agudizaron la inestabilidad de los mercados financieros. De esta forma, la magnitud de los ajustes macroeconómicos requeridos en lo interno, así como las restricciones y conflictos en la gestión de un nuevo orden económico internacional en materia industrial, comercial, financiera y energética, limitaron las perspectivas de salida de la crisis.

Las interrogantes que conducen a esta primera línea de investigación fueron las siguientes: ¿La Teoría del Circuito Monetario (TCM) constituye el marco económico para la revisión y el análisis de la deuda externa?, ¿Cuál es el marco jurídico del Derecho Internacional en el que se sitúa las obligaciones que resultan de la deuda externa y su cumplimiento?, ¿Por qué la mayor parte de los países deudores de América Latina no han solicitado a la CIJH, la aplicación de normas jurídicas que regulen la deuda externa?, ¿Qué se puede esperar de un marco legal internacional que regule la deuda externa? La revisión de la deuda externa en América Latina se convierte entonces, en un factor fundamental para avalar los intentos de regulación real de la misma. Las cifras que arrojan los países latinoamericanos por este concepto justifican la urgente necesidad de revisar los aspectos jurídicos del problema. Se trata de encontrar en el Derecho Internacional Público, los aportes necesarios para solucionar y permitir un mayor desarrollo a los países deudores en un contexto internacional más armonioso. El pago del servicio de la deuda externa es oneroso y, los recursos destinados al mismo dejan de canalizarse a programas sociales o de inversión productiva.

La deuda externa latinoamericana crece día a día, por lo que se ha insistido en buscar mecanismos para enfrentarla. Los debates se enfocan en la deuda soberana impagable. Es por ello que en este trabajo, también se analiza y reflexiona como segunda línea de investigación las denominadas deudas ilegítimas u odiosas. La mayor parte de las deudas en América Latina han sido adquiridas bajo condiciones de ajuste estructural. En algunos casos, la deuda ha sido contratada por gobiernos dictatoriales latinoamericanos y/o ha sido utilizada para fines diferentes a los que originalmente se había prescrito. Esta situación ha dado lugar a diferentes posturas, tanto por la parte acreedora como por la parte deudora sobre la Tesis del Principio de Continuidad del Estado. Ésta sustenta que todo gobierno está “obligado” a asumir sus compromisos internacionales (entre ellos los de deuda pública externa), incluso aquellos que contrajo con anterioridad un gobierno dictatorial. Esta posición ha sido ampliamente aceptada por los grandes acreedores internacionales. Éstos sustentan que en todo contrato de

crédito internacional, la parte deudora tiene la obligación de respetar el Principio de Continuidad del Estado. No obstante, éste debe ser relativizado principalmente en el ámbito financiero internacional. Esto obedece a que de ser aplicado en forma ortodoxa, no cabría un análisis de la legitimidad o ilegitimidad de las deudas contraídas por los gobiernos, sean éstos dictatoriales o democráticos.

El pago de deudas ilegítimas ya sea que se contraten por gobiernos usurpadores o, en su defecto, constituyan empréstitos para efectos ilícitos (incluso bajo el conocimiento de los acreedores), son deudas a las que no está obligado a rembolsar ningún gobierno posterior al que las contrato, según normas establecidas en el Derecho Internacional Público. En este caso específico, se revisarán deudas ilegítimas contraídas por la dictadura militar Argentina entre 1976-1983, en Ecuador a partir de 1976 y en Perú durante el Gobierno de Fujimori.

En esta segunda línea de investigación, las interrogantes que la conducen son las siguientes: ¿En qué sentido, la deuda ilegítima viola la soberanía nacional?, ¿Por qué las deudas odiosas, los préstamos vinculados a la fuga de capitales y los préstamos para proyectos técnicamente mal aconsejados o dañinos son considerados deudas ilegítimas?, ¿Cómo se configuró la ilegitimidad de la deuda externa de Argentina durante la dictadura de Jorge Rafael Videla?, ¿Por qué los tenedores de deuda pública ecuatoriana están en contra del argumento de ilegitimidad de la deuda de Ecuador?, ¿Por qué motivos el Gobierno de Perú autorizó endeudamiento externo con empresas privadas peruanas? La mayor parte de las deudas ilegítimas fueron contraídas por gobiernos dictatoriales latinoamericanos con fraude y falsificación de contratos. Por su parte, los gobiernos de los países acreedores obligaron a los países deudores a renegociar sus respectivas deudas (Acuerdos del Plan Brady), con el implícito reconocimiento forzado de las deudas ilegítimas.

El FMI y el BM son organizaciones internacionales intergubernamentales, que gozan de personalidad jurídica internacional y que fueron creadas por los Estados para la obtención de finalidades de carácter económico y dotadas de una estructura de órganos que pueden ejercer determinados poderes. Según la concepción consagrada en Bretton Woods (1944), el FMI se ocuparía de la asistencia monetaria a corto plazo y dirigida a la realización de los pagos internacionales derivados del intercambio de bienes y equipos. En cambio, el BM se centraría en la asistencia financiera a mediano y largo plazo y dirigida a la inversión productiva. Sin embargo, ambas instituciones han violado los propósitos por las que fueron creadas, al imponer deliberadamente a los Estados Miembros la adopción de medidas que, como ellas saben, han llevado a resultados contrarios a los objetivos enunciados en sus Estatutos Constitutivos. Además

continuamente han violado los principios de base consuetudinaria del Derecho Internacional Público, recogidos en el Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, figurando principalmente los de: la igualdad soberana de los Estados, el de no intervención, el de la libre determinación de los pueblos y el respeto de los Derechos Humanos. De otra parte, ambas instituciones han orientado sus políticas a efecto de favorecer la penetración del capital extranjero en los sectores claves de la economía de los países en desarrollo, tendencia que se ha incrementado con la práctica de cambiar deuda por participación en las empresas locales o directamente por su adquisición a bajo precio. Todo ello ha provocado un proceso progresivo de eliminación de la soberanía de los Estados sobre sus riquezas y recursos naturales. Es entonces, que nuestra tercera línea de investigación se orienta a indagar las responsabilidades jurídicas internacionales en que han incurrido estas IFI, por las violaciones que en forma reiterada han cometido en sus Estatutos Constitutivos y que han afectado recurrentemente a los países mayormente endeudados.

En esta tercera línea de investigación las interrogantes que la conducen son las siguientes: ¿El FMI y el BM asumen alguna responsabilidad por la aplicación de las políticas de ajuste estructural?, ¿Por qué el FMI y el BM no se han ceñido a normas fundamentales del Derecho Internacional Público?, ¿Por qué el FMI y el BM han sido reticentes a los acuerdos establecidos por la Organización de las Naciones Unidas?, ¿Qué ha motivado a estas IFI a violar reiteradamente los objetivos establecidos en sus convenios constitutivos?, ¿Por qué el FMI y el BM han dado un trato desigual a los países en desarrollo?, ¿Por qué el BM sólo ha financiado proyectos que suponen una rentabilidad económica, asegurándose previamente de la solvencia del Estado beneficiario? Actualmente el poder del FMI va mucho más allá del simple control del sistema de pagos para el cual fue creado. Tanto a través de la condicionalidad de sus créditos a los países, como de las declaraciones e informes que produce sobre la situación y las políticas económicas que se aplican a un país determinado, el FMI ha estado imponiendo a lo largo de las últimas décadas un modelo económico mundial de libre mercado que, ha agudizado la pobreza en la mayor parte de los países latinoamericanos. Ésta condicionalidad es una clara violación a los derechos humanos y constituye una infracción a los Estatutos Constitutivos de ésta IFI.

Nuestra línea de investigación se sitúa en el contexto del Derecho Económico Internacional. Esto obedece a que la relación entre deudor y acreedor, la exigibilidad o la falta de exigibilidad de lo que se pretende adeudado, la legalidad de los medios para “persuadir” al deudor al pago de la obligación, la legitimidad o ilegitimidad de las deudas contraídas por gobiernos dictatoriales o que cometieron con los empréstitos crímenes de lesa humanidad, son todos ellos aspectos

vinculados con esta materia. Por lo tanto, todos ellos se constituyen en el punto de partida para dar respaldo a las hipótesis centrales de la presente investigación:

- I. El creciente endeudamiento de los países de América Latina, hace impostergable la necesidad de profundizar en la TCM, a efecto de contar con un adecuado fundamento teórico para solución y futura prevención de las consecuencias perniciosas que ha generado este problema.
- II. Los efectos negativos del endeudamiento de los países de América Latina, contravienen los Principios Generales del Derecho al no permitir un mayor respeto a la soberanía de los Estados.
- III. La deuda externa en los países latinoamericanos está imposibilitando el desarrollo de los países más pobres e incluso de las denominadas naciones emergentes.
- IV. El alza de las tasas de interés decidida por los bancos centrales de los países desarrollados, ha sido el detonante del proceso de regresión de los países latinoamericanos en los últimos lustros.
- V. Ante una deuda ilegítima, se pone en entredicho el Principio de Continuidad del Estado.
- VI. Ante la falta de operatividad de una legislación internacional que norme la deuda externa, el FMI y el BM son considerados por los países deudores como parte de un gobierno de *facto* mundial que impone condiciones en la economía de los países de América Latina.

Este trabajo corresponde a la tesis de la Maestría en Estudios Latinoamericanos: **Normatividad de la deuda externa en América Latina: Argentina, Ecuador y Perú, 1944-2009**. Contiene cinco capítulos. El primero, constituye el marco teórico de esta investigación. Se inicia el capítulo con la revisión de las funciones del dinero. Posteriormente y teniendo como base la concepción del dinero, se revisa la escuela Neoclásica y la del Circuito Monetario. Se llega a la conclusión de que la TCM constituye el fundamento teórico del análisis de la deuda externa. La TCM pone de manifiesto que el dinero es una variable endógena y por su naturaleza se constituye en deuda.

En el capítulo dos se aborda los principios, normas y fuentes del Derecho Internacional Público que constituyen las bases para revisar jurídicamente el problema de la deuda externa soberana. En esta sección, se revisan los diferentes trabajos de deuda externa latinoamericana realizados en el ámbito del Derecho Internacional a partir de 1980. En esta época, la Federal Reserve Bank autorizó en forma unilateral y desproporcionada el aumento de las tasas de interés a los créditos previamente concedidos a los países de América Latina. Esta situación colocó en serios aprietos económicos a la región. Destacan en este señalamiento los trabajos sobre deuda pública externa del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina (CEISAL), la Fórmula de Roma y las propuestas que se hicieron llegar a la CIJH a efecto de invalidar el aumento de

las tasas de interés. Sobresale en este capítulo el acápite correspondiente a la propuesta de creación de la Corte Internacional de Regulación y Arbitraje de la Deuda Externa Soberana (CIRADES), ya que la CIJH no ha podido solucionar los problemas que alrededor de la deuda externa afectan a la mayor parte de los países de América Latina e incluso de otras regiones del mundo, en especial África y Asia. La principal función que ésta Corte asumiría, consiste en el establecimiento de un marco legal internacional que norme el otorgamiento de créditos externos, supervisando en todo momento las tasas de interés de los préstamos y siendo árbitro entre acreedores y deudores de empréstitos en los que se compruebe que los mismos son ilegítimos u odiosos. Adicionalmente tendría dentro de sus funciones sancionar a las IFI cuando violen sus Estatutos Constitutivos y con ello afecten a los países deudores.

En el capítulo tercero se abordan las políticas de “ajuste” (corto plazo), de “ajuste estructural” (largo plazo) y de estabilización emitidas por el FMI. También se subrayan los esfuerzos y escasos resultados que ha emprendido este organismo financiero en el proceso de reestructuración real de la deuda externa entre los países deudores y sus acreedores. Adicionalmente, se hace referencia a las propuestas que en diversos Foros ha realizado este organismo, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para “sentar las bases de un crecimiento a largo plazo de los países latinoamericanos”. Especial importancia revisten los nuevos acuerdos financieros multilaterales puestos en marcha por el mundo desarrollado, que han propiciado la crisis financiera más grave que se presentó en América Latina durante el siglo XX y, que se ha agudizado con los recientes acontecimientos financieros de 2008, mismos que se han hecho sentir en todo el mundo desarrollado y en especial en las economías emergentes.

La ilegitimidad de la deuda, las denominadas deudas odiosas y el “Principio de Continuidad” del Estado son aspectos que se abordan en el cuarto capítulo. Sobresalen los argumentos que la Iniciativa Canadiense para el Jubileo Ecuménico emitió en 2000 respecto a la cancelación de deudas ilegítimas de los países en desarrollo. También se investigan las diversas tesis de especialistas jurídicos internacionales en materia de deuda externa, que apoyan la anulación de deudas ilegítimas y la potestad que tiene todo gobierno (independientemente del Principio de Continuidad del Estado), de pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la deuda pública externa contraída por un gobierno predecesor y más sí éste fue dictatorial.

Además de acotar la naturaleza y las características de la deuda ilegítima, en el capítulo quinto se presenta el estudio de casos. El primero de ellos, el de la deuda externa ilegítima contraída en Argentina por el Gobierno del dictador Jorge Rafael Videla en el periodo 1976-1981. En la contratación de estos empréstitos se

situaron diversos actores: el gobierno que contrajo un endeudamiento abrupto, representando éste el 30 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y, que desvió un monto importante de recursos a programas militares; los bancos extranjeros acreedores, el FMI y el Gobierno de Estados Unidos y un grupo significativo de empresarios financieros nacionales y extranjeros que evadieron masivamente capitales a sus cuentas bancarias ubicadas en el extranjero.

El segundo estudio de caso es el de Ecuador. Este país a partir de 1976 ha realizado sucesivas contrataciones de deudas ilegítimas. Sobresale la negociación de un empréstito para la compra de barcos a los astilleros noruegos. En este endeudamiento se involucró el Club de París y desde entonces hasta la actualidad, la deuda ha crecido en más de tres veces. Diversos argumentos avalan la ilegitimidad de ésta deuda, entre los que se mencionan: los procedimientos para la aprobación del crédito fueron ilegales, no se realizó ninguna evaluación tecno-económica del proyecto y, al Gobierno de Ecuador (además de asumir una deuda privada como deuda soberana), se le impusieron condiciones onerosas para la renegociación de ésta y de los atrasos de la misma en el marco de los acuerdos con el Club de París. También destaca las contrataciones de deudas ilegítimas con el Gobierno de España en proyectos específicos: Plan Maestro de agua potable para Loja; compra de aviones y lanchas militares para el ejército ecuatoriano con crédito comercial; presa La Esperanza y, el Proyecto de Agua potable para Guayaquil. El actual Gobierno de Rafael Correa (2007-), ha detectado en todos estos proyectos centenares de irregularidades en la contratación y operación de los créditos concertados con el Gobierno de España y en todos ellos se han violado las leyes nacionales de Ecuador, resultando a todas luces deudas ilegítimas.

El tercer estudio de caso corresponde a la contratación de préstamos ilegales en Perú durante la década de los noventa. Durante ese período los recursos contratados con el BM y el BID fueron aplicados para: el financiamiento de la reelección de Fujimori, compra de armamentos y pertrechos militares que sirvieron para cometer crímenes de *lesa* humanidad contra integrantes de Sendero Luminoso y población en general, compra irregular de tractores y equipos de procedencia China y, recompra ilegal de papel de deuda.

En un acápite de conclusiones finales se hace una reflexión sobre los diversos grupos de académicos y juristas quienes avalados por diversas tesis sobre deuda externa en el ámbito jurídico internacional, han procedido a encaminar el problema de la misma a través del procedimiento consultivo ante la CIJH. Sin embargo, aún cuando la Corte de la Haya tiene facultades para resolver este tipo de problemas, no ha tenido voluntad política para manifestarse a favor de los países deudores, cuando éstos han demostrado la ilicitud de sus deudas o cuando por aumentos en

la tasa de interés, sus deudas han crecido enormemente. Es entonces, que en este trabajo se propone la creación de la CIRADES, a efecto de que este organismo jurídico internacional se avoque exclusivamente a los litigios de deuda externa soberana.

En las consideraciones finales también se reflexiona sobre el tratamiento que se ha dado a las deudas ilegítimas que contrataron Argentina, Ecuador y Perú en diferentes momentos de su historia. De acuerdo a las diversas posiciones que se asumen respecto al Principio de Continuidad del Estado se llega a la conclusión de que, éste aún cuando es aplicable a la mayor parte de las relaciones internacionales, no lo es en materia de relaciones económicas financieras internacionales como se fundamenta en algunos casos históricos que datan desde el siglo XIX.

Al final se presenta un glosario de siglas y la bibliografía consultada, que corresponde a una selección cuidadosa de parte del acervo existente para el análisis de la temática en cuestión.

Quiero agradecer y destacar el fecundo trabajo de tutoría de la Dra. Alicia Adelaida Girón González, quien sin su guía y sus comentarios en tiempo y forma, no hubiese sido posible esta tesis.

CAPÍTULO PRIMERO

EL CIRCUITO MONETARIO, FUNDAMENTO TEÓRICO DE LA DEUDA EXTERNA.

CAPITULO PRIMERO

EL CIRCUITO MONETARIO, FUNDAMENTO TEÓRICO DE LA DEUDA EXTERNA.

Introducción.

La deuda externa es un tema de actualidad. Ésta se ha constituido en un obstáculo al desarrollo de las denominadas economías emergentes y no se diga de los países más pobres del mundo. La base de la deuda es el dinero. Éste es, entre otros aspectos, un medio de cambio. En su función de cambio, se establece como condición indispensable la aceptabilidad general del mismo para la liquidación de deudas. En cualquier forma de financiamiento externo se incurre en algún tipo de obligación, cuya contrapartida es el flujo de crédito utilizado para financiar el déficit por el lado de la unidad que efectuó el gasto.

El dinero es entonces, el punto de referencia de esta investigación. Alrededor del mismo podríamos plantearnos diversas interrogantes: ¿Qué es el dinero?, ¿Por qué se tiene dinero?, ¿Qué implicaciones tiene la tasa de interés en los créditos?, ¿Existe un equilibrio monetario?, ¿Qué papel juegan las divisas en la concertación de créditos internacionales? Estas y otras preguntas constituyen interrogantes que habrá que contestar cuando un país requiere de empréstitos externos.

El dinero ha sido analizado a través de diversos marcos teóricos de referencia. Para efectos de este trabajo revisaremos la concepción de la Teoría Económica Neoclásica (TEN) y la TCM. La TEN será abordada en el primer acápite de éste capítulo. En la TEN, el dinero aparece vinculado al tipo de interés monetario y al nivel general de precios. El tipo de interés monetario sirve para medir la eficiencia marginal del capital. Una de las condiciones necesarias para la existencia del equilibrio económico consiste en que la eficiencia marginal de capital y el tipo de interés monetario sean iguales. El nivel general de precios se relaciona con la cantidad de dinero y, ésta se formaliza mediante la ecuación cuantitativa $MV = PT$, donde:

M = Cantidad de dinero

V = Velocidad de dinero

P = Nivel general de precios

T = Volumen de transacciones

En el segundo inciso de éste capítulo se abordan las funciones del dinero y el papel de los bancos en la Teoría del Circuito. En una economía de intercambio el dinero cumple varias funciones: fungir como medio de cambio, servir como unidad

de cuenta, actuar como patrón de pago diferido y ser depósito de valor. Una vez establecidas las funciones del dinero, se analizan los fundamentos para construir una Teoría Monetaria de la Producción. Ésta parte del supuesto de que el dinero al ser producto de la actividad bancaria, es entonces, que éste se origina del crédito y, por tanto, los bancos no pueden obtener depósitos si previamente no han creado el dinero necesario para ello.

Durante el proceso de creación de dinero, la Teoría Monetaria de la Producción sostiene que durante el proceso de producción las empresas requieren financiar sus gastos corrientes y de inversión en equipos a través de créditos procedentes de la banca. Cuando éstos conceden los empréstitos que demandan las empresas productivas, emiten deuda contra sí mismos y es entonces que, durante este proceso, los bancos conceden créditos aumentando el activo de aquellos y colocando dinero a disposición de éstos, lo que da lugar a un aumento del pasivo de aquellos manteniendo en equilibrio su balanza.

En la sección tercera de éste capítulo se examina la TCM. Es en la escuela del circuito monetario donde respaldaremos teóricamente nuestra investigación ya que comparte con la corriente poskeynesiana dos proposiciones fundamentales: endogeneidad absoluta del dinero y exogeneidad de las tasas de interés. Con la visión shumpeteriana del crédito, la TCM coincide por definir este concepto de la siguiente forma:

“el crédito es esencialmente la creación de poder de compra con el propósito de transferirlo al empresario... Por el crédito los empresarios obtienen acceso a la corriente social de bienes, antes de adquirir sus derechos normales de dicha corriente”.¹

En las economías modernas las relaciones sociales se inscriben en la deuda interna (con los connacionales de un país) y, en la deuda externa pública y/o privada. Estas relaciones se presentan cuando intervienen los agentes económicos en el mercado (nacional o internacional), mediante contratos reglamentados generalmente y a favor de los acreedores. La deuda, entonces, adopta formas particulares: individual, familiar, empresarial, gubernamental y externa o bien se convierte en la monetización del capital.

Se reitera entonces que, la TCM se convierte en el marco de referencia de la deuda externa. Es por ello que en este capítulo estaremos en posibilidades de demostrar la siguiente hipótesis de trabajo:

El creciente endeudamiento de los países de América Latina, hace impostergable la necesidad de profundizar en el marco teórico del circuito monetario, a efecto de contar con un adecuado fundamento

¹ SHUMPETER, J. A. (1984), Teoría del Desarrollo Económico, México, Fondo de Cultura Económica, p. 115.

teórico para la resolución y futura prevención de los efectos perniciosos que ha generado este problema.

Si bien es cierto que en la TEN, el dinero está íntimamente relacionado con el tipo de interés y el nivel general de precios, Keynes (1971),² prescinde del nivel general de precios porque lo considera un concepto “inevitablemente vago”, tan impreciso como heterogéneo es el concepto de dividendo nacional al que también renuncia.³ No prescinde, sin embargo, del tipo monetario de interés, aunque lo entiende de forma distinta a los Neoclásicos, y distingue, por tanto, dos teorías del interés y el dinero, la suya y la de los clásicos.

La forma de entender Keynes (1971), el tipo de interés y el dinero, distinta de la posición Neoclásica, tiene que ver con la forma como diferencia a una “economía no monetaria” de otra “monetaria”, esto es, el trueque de la compraventa, una distinción que también es diferente de la Neoclásica. Los problemas que Keynes analiza en la Teoría General, por extraño que pueda parecer, son aspectos de una economía en la que no es necesario que exista dinero, como tampoco se requiere la magnitud general del nivel de precios. Es una economía, sin embargo, en la que el valor de los bienes se expresa como tasa de interés en términos de los mismos, lo que implica introducir en el análisis del valor de los bienes la dimensión temporal y los problemas analíticos que la introducción del tiempo plantea.

Esta ausencia del dinero se suple con la incorporación (a la magnitud valor) de una dimensión temporal endógena, pues el valor de los bienes que se intercambian se deteriora o supone gastos por un valor mayor que su prima de liquidez.

Podemos decir entonces que Keynes (1971), expresa el valor de los bienes en la Teoría General, como la tasa de interés medida en términos del mismo bien y, no directamente como precio *spot* relativo a otros bienes. Por eso Keynes (1971), puede prescindir del nivel general de precios.

La falta de dinero, no obstante, no le impidió a Keynes (1971), utilizar una determinada medida de la eficiencia marginal del capital, pues la podrá comparar con la tasa de interés de cualquiera de los bienes o mercancías.

Sí bien es cierto que, Keynes (1971), presentó un marco teórico alternativo al de la economía Neoclásica, no hace, sin embargo, el más mínimo intento por conectar su marco teórico con los planteamientos del marxismo. No obstante, este tipo de preocupación ha sido externada por algunos teóricos franceses de la TCM. Esta teoría desarrolla la concepción sistémica de la economía contenida en las dos obras fundamentales de Keynes: Tratado de la Moneda (1930) y, Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero (1971). El circuito juega en el análisis sistémico el mismo papel que el equilibrio general tiene en el enfoque de los conjuntos. Se trata de una representación abstracta de la economía. Pero a la

² KEYNES, J. M. (1971), Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, México, Fondo de Cultura Económica, Cap. 4.

³ KEYNES, J. M. (1971), Ibid, Cap. 4.

imagen estática de la economía se opone el dinamismo de la concepción sistemática, caracterizada por un movimiento que representa la circulación del valor.

Según los teóricos del circuito en las economías monetarias de producción es posible distinguir tres clases de agentes económicos: los bancos, las empresas y las familias. Estos tres actores efectúan las funciones esenciales del sistema de producción capitalista: la de financiamiento, la de producción y la de gasto. La función de financiamiento consiste en colocar dinero a la disposición de los agentes que realizan alguna actividad productiva a través de intermediarios financieros. La función de producción efectuada por las empresas, consiste en comprar medios de producción y fuerza de trabajo con el fin de fabricar un bien y venderlo. La función del gasto realizada por las familias consiste en derogar el dinero obtenido por la participación en una actividad productiva. Entre los tres polos se dan flujos monetarios básicos que constituyen transferencias de moneda de un agente económico hacia otro.

Para efectos de esta investigación la TCM constituye un adecuado fundamento para el análisis de la deuda externa. Los puntos a destacar de esta teoría son: 1) el dinero como variable endógena; 2) la naturaleza del dinero como deuda; 3) el dinero como variable flujo, que se crea y se destruye con la concesión y cancelación de créditos bancarios y 4) la relación entre bancos y empresas como aspecto crucial para el proceso de desarrollo económico y la dicotomía clásica (entre economía real y monetaria), misma que no puede ser aceptada.

En el apartado cuarto de este capítulo, se revisan los cuestionamientos que generan inestabilidad y crisis cuando el circuito monetario no se cierra; es decir, cuando quedan deudas pendientes de cancelación. Con base en este planteamiento, se comenta la existencia de un circuito financiero paralelo al real bajo el supuesto de que las empresas utilicen los créditos para adquirir activos financieros en lugar de capital circulante. El dinero entonces, seguirá siendo deuda bancaria girada por los bancos contra ellos mismos pero, cuando el crédito se utiliza para la financiación de un proceso productivo, éste solo aspecto tendrá un papel relevante en la definición del dinero ya que éste, sirve no solo para financiar el consumo de los trabajadores que se emplean en el periodo de producción siguiente sino, para financiar la circulación de bienes intermedios fabricados en el periodo de producción finalizado a efecto de que sean utilizados en el lapso de producción siguiente.

En la sección quinta de éste capítulo se aborda las nuevas concepciones teóricas sobre la sustentabilidad de la deuda externa. Éstas tienen como base de referencia las crisis de liquidez y crisis de solvencia, así como, las inseguridades que generan los créditos externos en los países endeudados. En efecto, con la crisis de la deuda que afectó durante la década de los ochenta a la mayor parte de los países de América Latina y, las crisis monetarias que se presentaron en los noventa en los denominados mercados emergentes, las propuestas macroeconómicas presentadas por la TEN fueron insuficientes para explicar y solucionar estos problemas. De esta suerte, han surgido nuevos argumentos sobre el tratamiento que habrá de darse a la crisis de la deuda externa y a la

diferenciación que se hace de la misma: liquidez o solvencia. Esta nueva propuesta también será revisada en este capítulo.

1.1 El dinero en la concepción Neoclásica

La TEN ha asumido que el dinero es neutral, es decir, para los Neoclásicos el proceso económico se describe en términos de trueque inicialmente. A partir de ese planteamiento deducen las principales características del funcionamiento del sistema. El dinero entonces, se introduce después y ninguna de las conclusiones alcanzadas en la “etapa del trueque” se vería radicalmente afectada.⁴

La economía Neoclásica considera un sector real y otro monetario. El sector real puede entenderse como una gran empresa representativa que produce un bien a partir de una cierta cantidad de trabajo. El lado de la oferta viene descrito por una función producción de “buen comportamiento”. Por su parte, la demanda de trabajo se obtiene a partir de un proceso de maximización del beneficio, dado el *stock* de capital, de modo que el salario real a pagar por los empresarios se iguala a la productividad marginal del trabajo: se demanda trabajo hasta que el valor del producto del último trabajador es igual al salario que hay que pagar para contratarlo.

A partir del equilibrio en el mercado de trabajo (donde se determinan de modo simultáneo el precio-salario y la cantidad de empleo), se encuentra la cantidad a producir y distribuir al mercado. El equilibrio de mercado se determina por la igualdad entre la oferta y la demanda. Esta condición se establece por la igualdad entre el ahorro y la inversión, siendo la variable que garantiza el equilibrio la tasa de interés.

Para los Neoclásicos el ahorro supone que los agentes posponen su consumo presente a favor de un mayor consumo a futuro. Dadas las preferencias intertemporales de los agentes, se asume que una subida en la tasa de interés va a estimular un menor consumo presente a favor de un mayor consumo a futuro.

Respecto a la inversión se asume también la ley de los rendimientos decrecientes de los factores. Así, de un modo semejante a lo que ocurre en el mercado de trabajo, cuanto menor es el tipo de interés (que constituye el precio del capital), se va a utilizar el factor capital con mayor intensidad. Por tanto, en equilibrio, si ocurren hechos perturbadores, el tipo de interés hará que se igualen la productividad marginal del capital y la utilidad marginal intertemporal del ahorro. De este modo, para los Neoclásicos el equilibrio macroeconómico está garantizado. Tomando a continuación el aspecto monetario del modelo, a partir de la ecuación cuantitativa del dinero:

⁴ Por ejemplo, en sus *Elements*, Walras (1874), describe primero el equilibrio económico en términos de trueque (introduciendo en cada “ronda” más elementos, con la finalidad de dotar de mayor grado de confiabilidad su modelo), y es al final cuando introduce el dinero. Véase: SCHUMPETER, J. A. (1954), *Historia del análisis económico*, Barcelona, Ariel, p. 87 y ss.

$$MV = PY$$

Se tiene que la demanda de dinero en términos reales, es inversamente proporcional a la velocidad del dinero (V) y directamente proporcional al volumen del producto (Y). Sí el nivel de producción está determinado por la función de producción (F) y el equilibrio en el mercado de trabajo y la circulación del dinero (V) se asume como una constante determinada de un modo exógeno, todo aumento en la oferta de dinero habrá de traducirse en una elevación de los precios en igual proporción. De este modo se llega a la conclusión de que el dinero es absolutamente neutral: la determinación de las variables referentes por el lado real de la economía (el volumen del producto, el nivel de empleo, la inversión y el ahorro, así como el tipo de interés), se obtienen sin necesidad de hacer referencia alguna a la cantidad de dinero.

Además el dinero puede introducirse después de determinar el equilibrio en el flujo real de la economía y no se produce ninguna alteración. Se apoya, entonces, la tesis conocida como “dicotomía clásica” que establece el análisis por separado del flujo de la economía real y del flujo de la economía monetaria.

El tratamiento del dinero en la concepción Neoclásica tiene como referencia el modelo Walrasiano más simple, aquel de intercambio puro (sin producción).⁵ Se resuelve el sistema sin necesidad de recurrir al dinero; una economía de trueque permite alcanzar un óptimo paretiano; sin embargo, los Neoclásicos sustentan que el dinero se puede introducir en el modelo. Sí se sigue al propio Walras (1987),⁶ se observa que lo que propone para introducir el dinero se basa en los siguientes razonamientos: se asume que el equilibrio se ha establecido (alcanzado por algún sistema de vales, y no de dinero todavía) y, que se inician los intercambios. Los pagos se van a efectuar en fechas previamente establecidas y conocidas por los agentes. Dichos pagos se van a realizar en dinero. Por esta razón, es conveniente que los agentes dispongan de liquidez.⁷ En definitiva, no deja de asumirse algo así como un flujo circular del tipo que describiera Samuelson (1990),⁸ donde las familias poseen los medios de producción y dinero; venden los primeros, al tiempo que prestan los segundos. Las empresas producen a partir de los medios de producción que pagan con los préstamos que obtienen de las unidades familiares (a través de la intermediación bancaria), de esta forma, al final del circuito las familias tienen el dinero, más el interés sobre el préstamo y las empresas están en posibilidades de fabricar bienes y servicios. De este modo, se asume que se demanda dinero por motivo transacción y se atribuye al dinero la función básica de medio de pago.

⁵ Véase: VARIAN, H. (1987), Microeconomía Intermedia, Barcelona, Antonio Bosh, Cap, 28.

⁶ WALRAS, L. (1987), Elementos de Economía Política Pura, Madrid, Alianza Editorial, Sección VI.

⁷ En realidad, Walras supone que son las unidades familiares las que poseen los servicios de trabajo, así como liquidez. De alguna manera (a través de intermediación bancaria), se supone que los productores toman a préstamo dicha liquidez para adquirir lo necesario para financiar al proceso productivo.

⁸ SAMUELSON, P. A. (1990), Economía, Madrid, Mc Graw-Hill, p. 125.

Entre las críticas al planteamiento Neoclásico es de resaltar la de Patinkin (1965), quien sustenta que:

*“en realidad, sí los agentes mantienen tendencias de dinero es para poder cubrirse del riesgo de posibles contingencias futuras: en un entorno libre de incertidumbre, no tiene sentido la tenencia del dinero, debido al coste de oportunidad”.*⁹

A pesar de la crítica de Patinkin (1965), la TEN resaltó la función del dinero como depósito de valor en un contexto de incertidumbre, en lugar de la función de medio de pago.¹⁰ En este momento, los Neoclásicos pasan del equilibrio general al equilibrio parcial. Se sigue aceptando la condición de equilibrio macroeconómico: “ahorro igual a inversión” y, se procede a razonar sobre el mercado de dinero a partir de los esquemas marshallianos de oferta y demanda. De esta forma, se elabora una teoría del crédito y del funcionamiento bancario. En realidad, se debe precisar que la única cuestión macroeconómica es la de la cantidad de dinero, ya que el resto pertenece al ámbito de la microeconomía.¹¹ Como se anotó con anterioridad, la condición de equilibrio macroeconómico que iguala el ahorro a la inversión se garantiza por la flexibilidad del tipo de interés. Pero no son los ahorradores quienes prestan directamente a las empresas, sino que esto ocurre a través del sistema bancario. Desde la concepción Neoclásica, los bancos no tendrían sentido debido a la imposibilidad de arbitraje, sino es porque se asume la existencia de costos de transacción, problemas de información, de riesgo moral, etc.¹²

Los fondos que los bancos pueden prestar provienen a su vez de los ingresos no gastados y depositados en dichos bancos. La demanda de dinero procede de los agentes que no disponen de la liquidez necesaria para financiar transacciones, principalmente las concernientes a inversión de empresas. Los bancos conceden créditos una vez que han recibido previamente los depósitos, de modo que no pueden crear liquidez si no hay previamente dinero en existencia. De esto, siguiendo a Realfonzo (1998), se presenta una igualdad dual:

*“los ahorros financieros son iguales a los depósitos bancarios y los préstamos son iguales a la inversión. Y, de aquí, la inversión está limitada por los ahorros en forma de depósitos”.*¹³

⁹ PATINKIN, D. (1965), Dinero, interés y precios, Madrid, Aguilar ediciones, p. 409.

¹⁰ Véase: REALFONZO, R. (1998), Money and Banking: Theory and Debate (1900-1940), Edward Elgin, Cheltenham, p. 8.

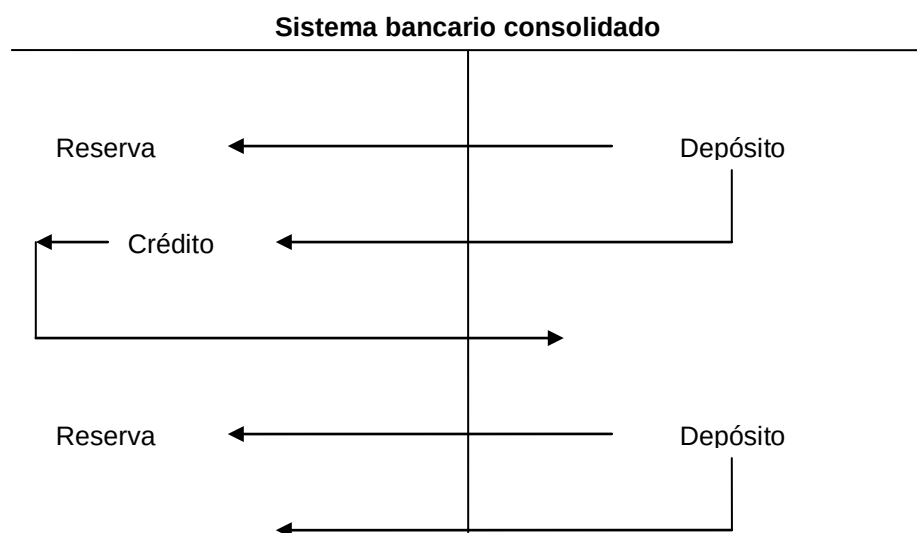
¹¹ Por aspectos pertenecientes al ámbito de la microeconomía, nos referimos a aquellos que son estudiados utilizando las herramientas del equilibrio parcial marshalliano.

¹² No tendrían sentido los bancos, debido a que no podría existir diferencia entre el interés al que cobran los créditos y aquel al que pagan los depósitos. Por supuesto, se admitiría la existencia de bancos, pero cumpliendo funciones de custodia y servicios semejantes.

¹³ REALFONZO, R. (1998), Ibid, p. 10 y 11.

La principal lección a extraer del argumento de Realfonzo (1998), consiste en que los depósitos crean créditos. Pero, ¿pueden los bancos alterar la cantidad de liquidez? La respuesta es afirmativa en lo referente a esta cuestión, pero ¿cómo? El multiplicador del dinero responde a esta segunda interrogante. La teoría del multiplicador viene a sostener que el sistema bancario puede aumentar la oferta de dinero (créditos) hasta un múltiplo de las reservas requeridas. Esto es, se asume que el público en general deposita una determinada cantidad de dinero en los bancos en forma de depósitos en un momento dado; a su vez, los bancos practican una reserva determinada por medio de un coeficiente (legal, es decir, impuesto por los bancos o simplemente precautorio) y, prestan el resto a alguien; el prestatario toma el dinero y realiza algún tipo de transacción, de modo que quien recibe el dinero, lo vuelve a depositar y así sucesivamente.

En términos de balance, se tendría lo siguiente:



Se desprende de este análisis una serie de cuestiones relevantes:

1. ¿De dónde proviene el dinero para poder realizar el depósito inicial?
2. Los bancos privados no pueden crear dinero, sólo conceden créditos si previamente han conseguido algún depósito.
3. Se aplica la Ley de Say: todo el dinero que se da en crédito se presta, no hay problema de demanda de crédito en este planteamiento.
4. Aunque se intuye que el dinero que se toma en préstamo con la finalidad de financiar alguna transacción¹⁴ tiene una conexión implícita con el

¹⁴ Se hace alusión a alguna transacción referida a inversión. Véase: REALFONZO, R. (1998), Ibid, p. 62.

flujo real de la economía, no se tiene referencia alguna que se hace con dicho dinero.

5. En relación con el punto 1, una vez introducido el dinero, los depósitos proceden de los ahorros de los individuos.

El equilibrio macroeconómico exige que los ahorros sean iguales a la inversión; los ahorros son iguales a los depósitos, luego, se deduce que, en equilibrio, los depósitos han de igualarse con la inversión. La lógica de la TEN indica que el ahorro está disponible antes de que se tomen las decisiones de inversión. Pero, la lógica Keynesiana (y Kalekiana), indica la causalidad inversa: la inversión genera los ahorros necesarios.

En un acápite posterior se plantea un enfoque alternativo al Neoclásico, el de la TCM como una aproximación, a nuestro juicio, válida para la elaboración de una economía monetaria de la producción, regida por el principio Keynesiano de la demanda efectiva. Pero antes de eso, es conveniente reflexionar sobre dos cuestiones que van íntimamente unidas: ¿qué es el dinero? y ¿de dónde viene el dinero?

1.2 El dinero: el papel de los bancos en la teoría del circuito.

Realfonzo (1998),¹⁵ apunta que antes de la teoría del interés y los precios de Wicksell (1898)¹⁶, era opinión mayoritaria entre los autores Neoclásicos que el dinero es una mercancía. Una buena referencia es Menger (1892),¹⁷ cuya tesis consiste en lo siguiente: para entender la naturaleza del dinero hay que observar la historia y comprender su origen. Comienza considerando una época rudimentaria basada en el trueque. Pero debido a las complicaciones de este sistema de transacciones, las fuerzas del mercado seleccionan alguna mercancía para que cumpla la función de medio de pago. Los productores de mercancías que, en determinadas circunstancias van a intercambiar por otras que son objeto de su deseo en proporciones desfavorables, preferirán en dicho caso intercambiarlas por otras en mejores términos y utilizarlas como medio de pago para obtener aquellas que son objeto directo de su deseo. Sostiene Menger (1892), que una vez que todos los agentes aceptan una determinada mercancía como medio de pago, ya se tiene lo que se denomina dinero. Esto ocurre, cuando los agentes ya no cambian directamente sus mercancías por aquello que desean poseer, sino por otra mercancía que va a ser generalmente aceptada como medio de pago para obtener aquella.

En la teoría del origen y naturaleza del dinero de Menger (1892), son de destacar algunos aspectos: el dinero es una mercancía; ésta mercancía es escasa (o, al menos, está dada en una cantidad finita); ésta mercancía tiene un valor intrínseco; el dinero es un producto del mercado; cumple la función básica (al menos en su

¹⁵ REALFONZO, R. (1998), Ibid, p. 27 y ss.

¹⁶ WICKSELL, K. (1898), La tasa de interés y el nivel de los precios, Madrid, Ediciones Acosta, p. 32 y ss.

¹⁷ MENER, K. (1892), "On the Origin of Money", Economic Journal 2, 6.

origen), de ser medio de pago; no obstante, al tener un valor intrínseco también cumple la función de depósito de valor.

Siguiendo la teoría de Menger (1892), se asume que los metales preciosos, y más concretamente el oro, han alcanzado el status de medio de pago generalizado. De esta forma, los billetes emitidos son “vales” canjeables por alguna fracción de dicha mercancía siempre y cuando algún individuo desee hacerlo. Esta es la opinión de los metalistas. Desde esta perspectiva los bancos son meros intermediarios financieros.

A este nivel del análisis habría que preguntarse: ¿cuáles son las funciones del dinero en una economía de intercambio? La función principal, cuyo desempeño nos permite identificar al dinero, es muy simple: fungir como medio de cambio. La necesidad de contar con algo que desempeñe esta función de cambio consiste en que en ausencia de un medio semejante, el cambio exige para su realización una doble coincidencia de deseos. De este modo, en un sistema de trueque, un vendedor de un artículo no sólo debe encontrar alguien que esté dispuesto a entregar un valor por él, sino alguien que también esté dispuesto a entregar a cambio un artículo que el vendedor desea adquirir. El vendedor está obligado a concertar una serie de transacciones de trueque que conduzcan al resultado final. Las complicaciones de semejantes transacciones a base de trueque restringen severamente la oportunidad de hacer el cambio, que sería insignificante el progreso que podría haberse logrado hacia una compleja economía de cambio sin la introducción de un medio común de cambio.

Una vez que se introduce el citado medio se desdobra la simple operación de trueque en transacciones independientes de compra y venta y se elimina la doble coincidencia. Pero, esta separación en dos transacciones implica algo más que una escisión de dos aspectos que antes estaban implícitos en la operación de trueque: la introducción del dinero también separa, por necesidad las transacciones en el tiempo. Por esto, la aceptabilidad general de cualquier cosa como medio de cambio implica necesariamente que, hasta cierto punto, sea conservado por un tiempo.

El dinero también desempeña otras funciones: la de servir como unidad de cuenta y la de actuar como patrón de pago diferido. Ninguna de éstas constituye una condición necesaria o suficiente. Es posible tener una unidad de cuenta que no exista en ninguna forma monetaria; la guinea constituye un ejemplo; no obstante, la unidad de cuenta corresponderá a la unidad monetaria. Por otra parte, el dinero por fungir como medio de cambio será empleado por lo común como patrón de pago diferido.

El dinero también es depósito de valor en un grado mucho mayor que el comprendido en su función de cambio. Se identifica esta función adicional del dinero como su función de activo. Ésta es de decisiva importancia dentro de la teoría monetaria, aún cuando no sea necesario el desempeño de esta función para una definición del dinero. Un medio de cambio es dinero, aún cuando no sirva como activo en mayor grado que el necesariamente implicado en su función de cambio.

Retomando la definición original: es dinero cualquier cosa que funja como medio de cambio. La condición indispensable para el desempeño de esta función es la aceptabilidad general para la liquidación de deudas.

Uno de los factores que pueden contribuir a la implantación de la aceptabilidad del dinero es su sanción legal. Cuando el dinero es investido de curso legal; es decir, que el pago en ese dinero es estimado por los tribunales como el medio pleno para satisfacer las deudas, el dinero que cuenta con dicho respaldo se denomina dinero legal, mientras que el dinero que no recibe ese respaldo es llamado dinero ordinario.¹⁸ Esta diferenciación entre dinero legal y ordinario cae más bien dentro de la incumbencia jurídica e histórica que económica. Una distinción mucho más significativa desde el punto de vista del ámbito económico es la que se establece entre mercancía-dinero y el papel moneda.

La mercancía-dinero es un medio de cambio que tiene un valor mercancía distinto al valor que haya adquirido al ser generalmente aceptado a cambio de bienes y servicios. Su valor mercancía es el que tendría sino fuera utilizado como dinero. Partiendo del supuesto de que la mercancía-dinero es el oro, Marx (1972), argumentaba:

“La función primordial del oro consiste en suministrar al mundo de las mercancías el material de su expresión de valor, en representar los valores de las mercancías como magnitudes de nombre igual cualitativamente iguales y cuantitativamente comparables entre sí. El oro funciona aquí como medida general de valores, y esta función es la que convierte al oro en mercancía equivalencial específica, en dinero... (y agrega)... No es el dinero el que hace que las mercancías sean conmensurables, sino al revés: por ser todas las mercancías, consideradas como valores, trabajo humano materializado, y por tanto conmensurables de por sí, es por lo que todos sus valores pueden medirse en la misma mercancía específica y ésta convertirse en su medida común de valor, o sea en dinero. El dinero, como medida de valores, es la forma o manifestación necesaria de la medida inmanente de valor de las mercancías: el tiempo de trabajo.”¹⁹

En cambio el papel moneda no tiene en el caso límite valor alguno como mercancía; su valor deriva completamente del hecho de que es generalmente aceptado a cambio de bienes y servicios. En efecto, el papel moneda no tiene porque asumir para nada una forma física. La gran mayoría de pagos (por valor), en una economía moderna se efectúan mediante asientos contables en libros de los bancos y, éstos están siendo efectuados cada vez en mayor medida por los

¹⁸ En la época del movimiento de la Revolución Mexicana, el gobierno de facto imprimía su propio papel moneda (dinero legal), mientras que las facciones que se encontraban en pugna, como los villistas, imprimían su propio papel moneda (dinero ordinario).

¹⁹ MARX, K. (1972), El Capital, México, Fondo de Cultura Económica, Tomo 1, p. 56.

sistemas de información contable computarizados. En este caso, el pago se efectúa, no mediante la transferencia de alguna cantidad física, sino mediante la alteración de una relación financiera. Cuando un cliente de un banco efectúa un pago, da instrucciones a su banco al expedir un cheque de transferir parte de sus derechos sobre el banco (su depósito), al beneficiario. Como dichas transferencias de depósitos bancarios se aceptan generalmente para liquidar una deuda, deben incluirse los depósitos bancarios en la categoría de dinero de acuerdo a la definición funcional que se dio de él.

Con la finalidad de conocer si esta proposición es correcta, es esencial hacer referencia al depósito y no al instrumento que transfiere el depósito. Un cheque no es dinero; es simplemente una orden escrita para transferir el dinero; sólo el depósito mismo es dinero. De este modo un cheque no tendrá una aceptabilidad general como medio de cambio, debido a que el beneficiario no tiene la certeza de que se le hará efectivo; no cuenta con medios para saber si existe en realidad algún dinero (el depósito), para ser transferido. Pero, una vez que se haya efectuado la transferencia, no cabe ya duda de que el depósito bancario resultante será aceptado para cancelación de deudas. En esta forma, las limitaciones a la aceptabilidad inherentes al dinero bancario no provienen de la falta de aceptabilidad del dinero bancario mismo, sino de la deficiencia por parte del mecanismo de transferencia.

Esta limitación no opera en una gama muy amplia de transacciones, debido al conocimiento que posee el beneficiario sobre la solvencia crediticia de la persona que hace el pago. No obstante, aún en ausencia de ese conocimiento, siempre es posible superar esta limitación. Esto se realiza por medio de los cheques de banco confirmados, los créditos confirmados y de otros mecanismos que ha creado el sistema financiero para hacer más eficiente el mecanismo de transferencia.

Frente a los autores de corte Neoclásico, se encuentran los partidarios de la Teoría Bancaria de la Creación de Crédito. Destaca en esta corriente las aportaciones de Wicksell (1892). El argumento central de su teoría sobre una economía de crédito puro vendría a resumirse en el siguiente postulado: "los créditos crean depósitos, no al revés, como ha venido sosteniendo la teoría convencional". El dinero es producto de la actividad bancaria, es puro crédito, y los bancos no pueden conseguir depósitos si previamente no han creado el dinero necesario para ello. Este es, entonces, el fundamento para construir una Teoría Monetaria de la Producción. La naturaleza del dinero y su origen están íntimamente ligados por los simpatizantes de este enfoque.

En el proceso de creación de dinero los precursores de esta teoría parten del hecho de que las empresas para ejecutar los procesos de producción, necesitan financiación para el pago de sueldos y salarios, compra de equipos de producción, etc. Para ello, acuden a los bancos a solicitar préstamos. Cuando los bancos conceden dichos créditos, están emitiendo deuda contra sí mismos (adquieren el compromiso de pagar la deuda contraída entre el prestatario y algún tercer agente). En este proceso, los bancos conceden créditos a empresas aumentando

el activo de aquellos y colocan el dinero a disposición de éstos, lo que genera un aumento del pasivo de aquellos, lo que mantiene en equilibrio su balance.

Las empresas prestatarias han de presentar avales al banco para que éste conceda el crédito y, al tiempo, el banco ha de disponer de algún aval para que la deuda que se gira a sí misma sea aceptada como medio de pago. Se entiende que dicho aval está constituido por el capital bancario, el cual aumenta con la reinversión de los beneficios de los bancos. Éstos tienen su origen inicial en la diferencia entre el interés cargado en los créditos y aquel al que se remuneran los depósitos (más los costos de funcionamiento de los bancos: salarios, amortización de bienes intermedios para la producción, etc.). Este movimiento se refleja contablemente del modo siguiente:²⁰

Balance bancos (1)	
Crédito	Depósitos a empresas

Con este movimiento el banco crea dinero de la nada y lo coloca a disposición de una determinada empresa para que financie un nuevo proceso de producción. Como hace notar Lavoie (1992):

*“podemos distinguir entre crédito y dinero: el primero es lo que aparece en el activo del balance bancario, mientras que lo segundo es lo que aparece en el pasivo”.*²¹

Debido a que la utilización del crédito tiene un costo para las empresas (sobre todo si el tipo de interés de remuneración de los depósitos es muy inferior al del crédito), éstas sólo lo van a solicitar cuando sea estrictamente necesario.

Suponiendo que las empresas productoras de bienes de capital utilizan los créditos para pagar salarios y, si estas aplican todo el crédito para tal fin y los trabajadores no gastan nada en el momento del pago de las nóminas, el nuevo balance bancario será el siguiente:

²⁰ Para una más fácil comprensión es pertinente considerar que los depósitos bancarios son los medios de pago: se emiten cheques contra dichos depósitos y así pueden cambiar de titular. De este modo saldan las deudas entre agentes.

²¹ LAVOIE, M. (1992), *Foundations of Post-Keynesian Economic Analysis*, New York, Edward Elgar, Aldershot, p. 153.

Balance bancos (2)

Crédito (empresarios)	Depósitos de trabajadores
-----------------------	---------------------------

Los trabajadores aceptan dichos depósitos como forma de pago de sus salarios y confían en que podrán utilizarlos a su vez como medio de pago para la adquisición de bienes y servicios, de forma tal que no tienen por qué dirigirse al banco para que los transforme en oro u otra cosa. Sí los trabajadores no confiaran en los depósitos bancarios como medio de pago, el banco se vería obligado a utilizar su capital (reduciéndolo) para respaldar el dinero creado. Una vez que los trabajadores utilizan los salarios para adquirir bienes de consumo, el dinero (los depósitos) regresa a otras empresas que producen dichos bienes. Sí se admite la posibilidad de que los trabajadores ahorren parte de sus ingresos, el balance bancario quedaría de la siguiente forma:

Balance banco (3)

Crédito (empresarios)	Depósito de trabajadores (ahorros) Depósito empresas (venta de bienes de consumo)
-----------------------	--

A continuación se puede considerar que la liquidez obtenida por las empresas productoras de bienes de consumo se destina a la adquisición de bienes de capital, de forma tal que dicha liquidez circula, permitiendo que todas las empresas puedan iniciar su proceso productivo correspondiente. Así, se puede prever que la liquidez retorne a aquellas empresas que se endeudaron al principio del proceso. Una vez que las empresas endeudadas obtienen la liquidez pueden cancelar sus deudas contraídas con el banco. Sí se continúa admitiendo el ahorro de los trabajadores, el balance será:

Balance banco (4)

Créditos (empresarios)	Depósitos de trabajadores (ahorros)
------------------------	-------------------------------------

Donde Crédito (empresarios) es menor en una cuantía igual a los Depósitos de los trabajadores (ahorro). Así, quedarán deudas pendientes de las empresas con los bancos por un monto equivalente a los ahorros de los trabajadores. Pero siguiendo a Lavoie (1992), ésta no es la última fase del circuito. Los trabajadores tendrán que decir qué hacer con estos ahorros, de tal suerte que:

“Una parte se dedicará a la adquisición de títulos (acciones y obligaciones) emitidas por entidades no financieras (por ejemplo, empresas). De este modo, la fracción del ahorro que se emplea con tal fin es liquidez “recapturada” por las empresas y que puede ser utilizada por éstas para cancelar parte de la deuda pendiente. La fracción restante de los ahorros de los trabajadores es igual a la parte de deuda de las empresas que no se puede cancelar. Las empresas tendrán que renegociar las deudas con los bancos (convertirlas en deuda a largo plazo) o bien tendrán serios problemas financieros”.²²

Otra alternativa consiste en pensar que hay empresas que negocian con bancos créditos por el monto de los depósitos finales para la adquisición de bienes de capital fijo o bien que entran nuevas empresas en el sistema que utilizan dicha liquidez. De este modo el circuito monetario estaría cerrado.

Llegado a este punto se puede extraer una conclusión que clarifica mucho la distinción entre economía Neoclásica y Keynesiana consistente en la causalidad entre inversión y ahorro. Cuando los bancos pueden crear dinero (generación de depósitos mediante la concesión de créditos), el papel del ahorro es irrelevante. Son las decisiones de inversión las que llevan el peso específico en este circuito. Los ahorros son un resultado *a posteriori*. Y el surgimiento de un ahorro positivo conlleva la aparición simultánea de deudas no cancelables de algunas empresas (a no ser que los ahorros se empleen para adquirir títulos emitidos por empresas

²² LAVOIE, M. (1992), Ibid, p. 155.

en mercados financieros). En realidad, con la concesión de créditos para inversión, ésta ya está financiada. Las empresas están endeudadas con los bancos. El ahorro de las familias se traducirá en falta de retorno a algunas empresas, apareciendo deudas no cancelables y producción no vendida. Los agentes sólo pueden ahorrar *ex post* una vez introducida la liquidez por la vía de las inversiones.

Un aspecto interesante a extraer desde esta óptica es el correspondiente al papel de la demanda de dinero por motivo de financiación (lo que Keynes [1971]²³ denomina motivo financiero) y, la subordinación de la preferencia por la liquidez Keynesiana.²⁴ La demanda de dinero por motivo de financiación es lo que se señaló como demanda de crédito para financiar nuevos procesos productivos. Respecto a la preferencia por la liquidez, ésta se ubica al final del circuito y afecta a la decisión de los agentes sobre cómo mantener los ahorros, bien en forma de depósitos o bien en forma de activos financieros. Sí los agentes ahorran y utilizan dichos ahorros para adquirir títulos emitidos por empresas no hay problema en el cierre del circuito: es una alternativa a la obtención de liquidez por venta de productos. Los problemas de demanda efectiva surgirán como consecuencia del ahorro positivo de los agentes; pero éstos además derivarán en problemas financieros sí los agentes optan por conservar los ahorros en forma de depósitos. A diferencia de la explicación Neoclásica de la preferencia por la liquidez, el tipo de interés aún siendo un fenómeno puramente monetario (no real, como sostienen los autores Neoclásicos), no se determina en el mercado de dinero. Se señalará más adelante que en el planteamiento de la “creación de crédito” el tipo de interés es exógeno, mientras que la cantidad de dinero es endógena: depende estrictamente de la demanda de crédito. De hecho, no se puede hablar de funciones de oferta de dinero en estricto sentido.

Otro aspecto fundamental es el concerniente a los beneficios bancarios. Sí los bancos prestan a las empresas una cantidad de dinero (M), la interrogante sería: ¿cómo las empresas prestatarias pueden devolver dicha cantidad (M), más el interés sobre dicha cantidad $M' = M(1+i)$? Cuando el prestatario toma a crédito una determinada cantidad de dinero, se compromete a reintegrarla en un cierto momento, adicionando un interés. Este compromiso permite al banco crear depósitos que se destinarán al pago de salarios de sus empleados así como financiar la adquisición de bienes de producción necesarios para la actividad bancaria. Estos pagos van del lado del flujo real de la economía. Y es esta liquidez la que permite el pago de los intereses sobre los créditos a los prestatarios. Por supuesto, se admite que los bancos obtienen un beneficio positivo (el interés sobre los créditos permite financiar la adquisición de insumos intermedios y obtener un beneficio normal, similar al del resto de empresas del sistema económico). Será entonces conveniente, que el banco se expanda a un ritmo igual al tipo de beneficio o que reparta dividendos que se gasten en adquisición de bienes (gaste todos sus beneficios), para que los prestatarios

²³ Véase: KEYNES, J. M. (1971), *Ibid*, p. 176 y ss.

²⁴ Esta es la posición de Keynes en su Tratado y los artículos aparecidos en el *Economic Journal* después de la publicación de su Teoría General.

puedan devolver los intereses sobre los créditos.²⁵ Sí todos los beneficios bancarios son ahorrados e invertidos, su capital aumentará y el volumen de crédito que podrán garantizar en el futuro también se incrementará.

Siguiendo la estructura del análisis de Lavoie (1992), se introduce a continuación un elemento institucional en el planteamiento que se ha venido haciendo, que de momento es bastante abstracto. Es entonces que se introduce la presencia de un Banco Central en este esquema. Pero, se advierte que la introducción de esta institución no alterará radicalmente las conclusiones a que se ha llegado. Hasta ahora, el dinero considerado es dinero bancario, esto es, depósitos y cheques girados contra dichos depósitos que se crean en la concesión de créditos. Lo que es exigible a este dinero es que tenga la misma unidad de cuenta para que pueda circular entre los bancos. Pero, ¿existe algún límite a la creación de dinero bancario?, ¿quién o qué puede controlar esto, sí es que es posible? Suponiendo la presencia de una autoridad monetaria, ésta exigirá a los bancos privados el requerimiento de reservas sobre depósitos bancarios. Para simplificar lo dicho hasta aquí, se asume que se requiere un porcentaje de reservas por depósito con la finalidad de garantizar la solvencia bancaria. Continuando este razonamiento, se puede tratar a los bancos como un sistema consolidado (un solo banco) y que no existe sector público. Esto último implica la imposibilidad de realizar operaciones de mercado abierto al no existir títulos de deuda pública (bonos). Por esta razón, los bancos privados no podrán vender bonos para obtener reservas cuando crean un depósito con la concesión de un crédito. Tampoco podrán crear un depósito adicional o depósitos de familias, pues los bancos privados no pueden generar dinero para ellos mismos. La única posibilidad que queda es que los bancos privados tomen prestados las reservas del banco central.²⁶

Se comentó previamente que los bancos crean dinero emitiendo activos líquidos de deuda contra sí mismos (por ejemplo, pagares bancarios), a cambio de la emisión de activos ilíquidos emitidos por las empresas prestatarias. Los bancos privados utilizan estos activos ilíquidos como aval para obtener préstamos del Banco Central y, de este modo, cumplir con el requisito de las reservas sobre los depósitos. Así, los balances (1) y (4) presentados con anterioridad, vendrán acompañados de los siguientes balances referidos al Banco Central:

Balance Bancos Privados (5)

Créditos (empresas) Reservas	Depósitos Préstamos del Banco Central
---------------------------------	--

²⁵ Para una mayor apreciación, Véase: ROBINSON, J. (1956), La acumulación de capital, México, Fondo de Cultura Económica, p. 239 y ss.

²⁶ LAVOIE, M. (1992), Ibid, p. 161-162.

En el momento inicial de creación de dinero por concesión de créditos a empresas, los bancos privados solicitarán prestadas reservas en proporción al monto del crédito y, al final del circuito mantendrán como reservas la proporción a depósitos mantenidos por familias.

En este esquema se subrayan dos cuestiones relevantes: 1) los créditos siguen creando depósitos y posteriormente se generan las reservas, las cuales no suponen una restricción *a priori* sino que aparecen *a posteriori* y, 2) el Banco Central ciertamente podría negarse a conceder reservas prestadas a los bancos, pero el resultado sería indeseable: quebraría la confianza de los agentes en el sistema bancario. El mecanismo más comúnmente utilizado es prestar dichas reservas a un tipo de interés más alto.²⁷ Esta última cuestión da lugar a la revisión del problema de la determinación del tipo de interés. En un sistema de bancos privados exclusivamente, se podría pensar que el tipo de beneficio regula el tipo de interés en este sector. La competencia interbancaria provocaría la gravitación del tipo de interés hacia un tipo de beneficio igual en toda la economía. Ahora, se puede añadir que el tipo de interés al que cobran los créditos los bancos es un “*plus*” sobre el tipo de interés al que se obtienen las reservas del Banco Central. El Banco Central puede determinar de un modo unilateral el tipo de interés sobre las reservas puesto que es el monopolista de dicho bien.

En esta situación se tiene que la oferta de dinero (sí es que existe tal función, puesto que debería ser independiente de la demanda de dinero y no lo es), va a ser horizontal a la altura de “*plus*” sobre el tipo de interés de las reservas. Puede adoptar tramos con pendiente positiva (como sostienen los estructuralistas), pero en cualquier caso, se tiene que la cantidad de dinero es endógena y el tipo de interés es exógeno.

En el caso en que se considere la existencia de un Banco Central, pero también exista más de un banco privado ¿se mantiene la situación anteriormente descrita? La respuesta es afirmativa, aunque con algunas limitaciones. Sí un banco A acepta la solicitud de un crédito por parte de una empresa, entonces le abrirá un depósito. Esta empresa utiliza el depósito para realizar un pago, pero el receptor de tal liquidez desea manejarla para abrir un depósito en un banco distinto. De aquí se desprenden varias situaciones: 1) el banco A abre un depósito en su banco a nombre de B. En ese caso, sí el banco B acepta tal forma de pago, A y B actúan como un solo banco; 2) los bancos A y B crean depósitos a empresas cuando conceden créditos a diferentes compañías manteniendo sus cuotas de mercado, por lo que las transferencias de depósitos de un banco a otro se compensarán. Si no hay compensación, un banco deberá pagar a otro. Sí A emite más créditos que B, pero los receptores del dinero creado prefieren

²⁷ Una vez concedido los créditos a las empresas, la provisión de reservas es un requerimiento legal. Sí el Banco Central se niega a prestarlas, esto afectará negativamente el funcionamiento del sistema bancario. De hecho, este es uno de los argumentos de Moore (1988): las empresas negocian líneas de crédito con los bancos y, las utilizan solo cuando las necesitan. Sí llegado el momento, las empresas no pueden hacer uso de dichas líneas de crédito considerarán que los bancos no están cumpliendo su parte en el acuerdo. Ello puede dar lugar a sospechas de problemas de insolvencia bancaria y ese es un objetivo a evitar por parte del Banco Central. Para una mayor apreciación, Véase: MOORE, B. (1988), *Horizontalists and Verticalists: The Macroeconomics of Credit Money*, Cambridge, Cambridge University Press.

depositarlo en B y este último banco no acepta un depósito a su nombre en A, entonces A deberá solicitar prestado al Banco Central, dado que un banco no puede emitir dinero para su propio uso.²⁸ Si el Banco Central acepta prestar a A, no habrá problema, pero penalizará a este banco prestándole a un tipo de interés más elevado.

A modo de resumen se tiene que sí existe un solo banco atendiendo a todo el sistema económico, éste no necesita reservas (salvo aquellas que determine por ley el Banco Central). Pero sí existen múltiples bancos, cuando uno de ellos sólo tiene un cliente (empresa prestataria), éste necesitará un 100 por ciento de reservas. Como esto supondrá una ruina para ese banco, la manera de evitar esa situación es tratando de aumentar el volumen de depósitos.

En términos de balances se tienen los siguientes: si se parte del supuesto de la existencia de dos bancos A y B, el banco A recibe la solicitud de un crédito por un importe M de una empresa X, ésta empresa utiliza el crédito para realizar un pago a Y y quien recibe la liquidez lo deposita en el banco B. Posteriormente, el banco B recibe una solicitud de crédito de otra empresa Z. Durante todo ese proceso, el Banco Central exige un coeficiente de reservas t.

Situación (1):

Banco A	
Crédito a X por importe M Reservas t M	Depósito a X por importe M Préstamo del Banco Central por importe t M

Situación (2):

Banco A	
Crédito a X por importe M	Préstamo del Banco Central por importe t M Préstamo del Banco Central por importe (1-t) M

²⁸ Si parte de su capital bancario lo conserva en forma líquida puede utilizarlo para cancelar deudas con otros bancos, pero esto supondría una descapitalización del banco. Además, recuérdese que el dinero siempre es una promesa de pago entre agentes, garantizada por un tercero. Véase: GRAZIANI, A. (1990), "The Theory of the Monetary Circuit", *Economies et Sociétés*, 24, 6, Parts, p. 69 y ss.

Situación (3):

Banco B	
Reservas M	Depósito a Y por importe M

Situación (4):

Banco B	
Reservas M Crédito a Z por importe M'	Depósito de Y por importe M Depósitos a Z por importe M'

Sí t $M' < M$, el banco B no necesita solicitar crédito al Banco Central para cubrirse del requerimiento de reservas (podría considerarse que el banco B prestase el exceso de reservas al A).

Sí denominamos i al tipo de interés cargado sobre los créditos, i'' al que cobra el Banco Central las reservas prestadas, e i''' al interés que se remuneran los depósitos; se tiene que: sí $i > i'' > i'''$, el banco A podrá subsistir, pero si sigue incrementando la demanda de reservas, el Banco Central lo penalizará. El banco B tendrá más ganancias que el A. Sí $i'' > i > i'''$, el banco A irá a la ruina y el B se quedaría con todo el mercado. Sí $i > i''' > i''$, será entonces B quien tenga más problemas que A, aunque ninguno tendrá pérdidas. En el hipotético caso de que $i''' > i > i''$, entonces B tendrá pérdidas. Y en el caso más hipotético todavía de que $i''' > i'' > i$, el sistema bancario privado se iría a la ruina, empezando por B.

El caso más normal será el primero. Por esta razón, los bancos intentarán incrementar los depósitos. Desde la perspectiva de un banco individual, el potencial de expansión de crédito va a depender del acceso de reservas del Banco Central y de su cuota en el mercado de depósitos. Como apunta Graziani (1990):

“esto explica por qué los banqueros insisten en la idea de que la garantía de crédito viene tras la captación de depósitos. Debería estar claro que, si bien esta opinión es correcta sí se aplica a un banco aislado, sólo podría explicar el potencial de expansión de

*crédito del sistema bancario en su conjunto teniendo en cuenta las reservas provenientes de los préstamos del Banco Central”.*²⁹

En cualquier caso lo que sigue siendo válido para el sistema bancario en su conjunto, es: 1) los créditos generan depósitos; 2) la cantidad de dinero está determinada por la demanda de crédito y, por tanto, es endógena; 3) el tipo de interés es exógeno; 4) el Banco Central puede alterar las condiciones en que presta las reservas (modificando el tipo de interés), pero no se negará el papel de prestamista de última instancia sí ello es necesario para evitar una crisis de confianza que colapsará el sistema financiero. Dicho de otro modo, en casos extremos, el Banco Central prestará las reservas necesarias (a un tipo de interés más elevado), a un banco en situación problemática, y luego lo penalizará.

Sí no hay límite a la creación de dinero cuando se considera el sistema bancario en su conjunto, ¿significa esto que los bancos juegan un papel pasivo, de modo que acomodan la demanda de crédito? La respuesta es negativa. Los bancos no otorgan créditos a aquellos potenciales prestatarios que no presentan avales con suficiente garantía.³⁰ En cualquier caso, la posible no acomodación de la demanda de crédito no tiene nada que ver con restricciones exógenas de fondos prestables.

Es en este punto que merece una atención especial la hipótesis de la fragilidad financiera de Minsky (1996).³¹ En síntesis, viene a decir lo siguiente: sí una empresa quiere aumentar su capacidad productiva (por ejemplo, por expectativas optimistas de demanda efectiva), tendrá que aumentar su endeudamiento de modo que el cociente entre endeudamiento y recursos propios aumentará en épocas de expansión, al tiempo, el balance del (los) banco (s) que conceden los préstamos necesarios para dicha expansión se hacen más ilíquidos (disminuye el cociente entre recursos propios y activos o entre reservas y activos).³²

De acuerdo a la hipótesis de Minsky (1996) y Mochón (2000),³³ se considera que el argumento de fragilidad financiera en lo referente a un banco se traducirá en que éste se desprende de títulos en algún mercado financiero y, con la liquidez obtenida concede créditos (en el lado del activo del balance que a continuación se muestra, se reducirá la partida “Títulos” al tiempo que aumentaría la de “Créditos”), convirtiendo su balance en menos líquido:

²⁹ GRAZIANI, A. (1990), Ibid, p. 12.

³⁰ Véase: ROCHON, L. P. (1999), Credit, Money and Production: An Alternative Keynesian Approach, Cheltenham Edward Elgar, pp. 169. 171.

³¹ MINSKY, H. (1996), “Profits, Deficits and Instability: A Policy Discussion” en Papadimitriou, D.B. (1996), Profits, Deficits and Instability, Londres, Macmillan.

³² ROCHON, L. P. (1999), Ibid, p. 190.

³³ MOCHON, F. (2000), Economía, Teoría y Práctica, Madrid, Mc Graw Hill, p. 21y ss.

Balance Banco Privado

- Reservas - Activos * Títulos * Créditos	- Depósitos - Préstamos del Banco Central (y otros bancos) - Capital (recursos propios)
--	---

En lugar de la venta de títulos el banco podría iniciar en su lugar una estrategia agresiva de captación de depósitos (ofreciendo mayor remuneración, por ejemplo) o, como se ha venido señalando, el banco podrá conceder créditos abriendo depósitos a los prestatarios y posteriormente solicitar prestadas las reservas necesarias. La primera opción, hace que el cociente reservas a activos líquidos disminuya. Con base en la segunda opción, el cociente capital a activo o el de reservas a crédito también se reducirá. La tercera, haría que disminuyese el cociente capital a activo.

En el caso en que una empresa acometa un proyecto de expansión de capacidad productiva, su balance sería como a continuación se muestra:

Balance Empresa

Activo: - Circulante - Fijo	Pasivo: - Préstamos a corto plazo y proveedores - Préstamos a largo plazo y obligaciones Capital (recursos propios)
---	--

En la situación en que la empresa quiera aumentar su activo fijo solicitará un préstamo a largo plazo o emitirá obligaciones. De este modo, incrementará su activo fijo al tiempo que aumenta su pasivo. Esta situación obliga a que la empresa en cuestión destine una parte de sus ingresos por ventas para realizar los pagos por endeudamiento. Un indicador de la liquidez de la empresa estaría dado por el cociente deudas a capital que se asume que aumenta cuando la empresa se expande.

En este proceso tanto el banco como la empresa pueden en un momento determinado tener problemas de falta de liquidez, situación que las posiciona en un mayor riesgo. Así, por ejemplo, si la empresa no ha realizado buenas predicciones y no consigue un determinado volumen de demanda tendrá problemas para el pago de sus deudas. Al tiempo, si ha utilizado su capital como

aval frente al banco, el valor de éste se va a ver reducido si las expectativas de beneficios se deterioran. Y, por otro lado, el banco tendrá problemas si los depositantes desean retirar sus ahorros, una vez que el banco ha empleado una buena parte de sus recursos en la concesión de créditos y actualmente no puede recuperarlos. Adicionalmente, sus acciones bajarían de precio si los agentes prevén que éste entra en una situación financiera delicada. De combinarse las dos situaciones el resultado es sumamente problemático. Nos encontramos ante una situación de exceso de capacidad instalada, deudas pendientes de pago, precios de activos que se desploman, bancos con falta de liquidez y que van a reducir su ritmo de otorgamiento de créditos (aumentará la preferencia por la liquidez de los bancos), lo que agravará aún más el problema de la demanda efectiva y la realización de beneficios.³⁴

La posibilidad de que esta situación ocurra se ve fuertemente alentada³⁵ (según los partidarios de esta hipótesis estructuralista), por el hecho de que si se pretende acelerar el ritmo de expansión por parte de un grupo considerable de empresas dentro de un sistema económico, conduce a una elevación de los tipos de interés.³⁶ El argumento que se defiende en esta proposición es que, por un lado, la posición financiera del prestatario es más arriesgada y, por otro, que la del prestamista es menos líquida. Esto es, lo primero implica más riesgos de que el prestatario tenga problemas para pagar sus deudas en el caso de que cambie el entorno macroeconómico. Por otro lado, el riesgo del prestatario es, indirectamente, el riesgo del prestamista. El aumento de riesgo conlleva a la elevación de tipos de interés (prima de riesgo).

De acuerdo hasta lo aquí descrito la interrogante que surge es: ¿qué ocurre desde el punto de vista del circuito? Se distinguen dos situaciones: una estática y otra dinámica. Respecto a la primera, los simpatizantes del enfoque del circuito no tienen problemas en admitir que existe una prima de riesgo, de modo que se “carga” un tipo más alto de interés a los créditos concedidos a clientes que toman posiciones más arriesgadas. Pero, desde una perspectiva dinámica y adoptando un enfoque macroeconómico parece que esta hipótesis no se sostiene. Por un lado, se defendió con anterioridad que, tomando el sistema bancario en su conjunto no existe límite a la creación de crédito. Pero, lo que es más significativo es la no prolongación del análisis más allá del endeudamiento como consecuencia de la intención de expandir la capacidad productiva.

Siguiendo a Lavoie (1996),³⁷ se podría plantear la siguiente interrogante: ¿a dónde va a parar el dinero que conceden los bancos a las empresas prestatarias que desean expandir su capacidad productiva? Si dicho dinero se emplea en la adquisición de insumos para la producción (materiales y humanos), dicho

³⁴ Para una mayor exposición Véase: KREGEL, J. (1998), Yes It “Did Happen Again –A Minsky Crisis Happened in Asia”, Working Paper 234, Nueva York, Jerome Levy Institute, Annandale, p. 2.

³⁵ La referencia estándar es POLLIN, R. (1991), “Two Theories of Money Supply endogeneity: some empirical evidence”, Londres, Journal of Post Keynesian Economics, 13, 3.

³⁶ ROCHON, L. P. (1999), Ibid, p. 186 y ss.

³⁷ LAVOIE, M. (1996), “The Endogenous Supply of Credit-Money, Liquidity Preference and the Principle of Increasing Risk: Horizontalism versus the Loanable Funds Approach”, Scottish Journal of Political Economy, 43, 3.

endeudamiento de un grupo de empresas constituirá un ingreso para otro grupo de agentes (la “paradoja de la deuda”).³⁸ Al tiempo, y siguiendo una lógica poskeynesiana, si los beneficios empresariales se encuentran positivamente relacionados con el gasto en inversión de las empresas, esto se traducirá en una elevación del precio de las acciones de estas empresas y, por tanto en un aumento del valor de su capital.

Si el sistema en su conjunto se expande, el mayor endeudamiento de un grupo de agentes conllevará a un menor endeudamiento de otros, de lo que se deduce que el cociente entre endeudamiento y capital no tendrá por qué aumentar y si que podrá disminuir. Y respecto a los bancos, la posición de éstos, en su conjunto, no tendrá que ser menos líquida. Si se admite que los créditos generan depósitos y que todos (o al menos un grupo importante), los bancos se mueven en la misma dirección³⁹ concediendo créditos a empresas, no tiene por qué presentarse una reducción del cociente recursos propios a capital, o reservas a créditos si el Banco Central “entra en el juego”. Si los créditos a empresas son más rentables que la tenencia de títulos, esto aumentará el valor del capital bancario y si el Banco Central concede en crédito las reservas necesarias correspondientes a la creación de depósitos, éstas van a aumentar en proporción.

Es entonces que, surge la siguiente interrogante: ¿se puede deducir que la estructura financiera de los agentes es irrelevante para el funcionamiento del sistema? La respuesta es negativa. El sistema se encuentra casi siempre en una posición arriesgada y el problema no es otro que el de que aparezcan deficiencias en la demanda efectiva. Es esta situación lo que va a dar lugar a la reducción del flujo de ingresos de los prestatarios y lo que va a dificultar la devolución de las deudas pendientes. En este caso la cuestión se agrava aún más si, las empresas (o agentes particulares), se encuentran en una situación de endeudamiento elevado, debido a que no van a poder pagar las deudas y tendrán que renegociarlas con los bancos y otros acreedores. Al tiempo, si los bancos observan faltas en la devolución de los créditos previamente negociados, aumentarán a partir de ese momento los tipos de interés a los que prestaron, al tiempo que intentarán aumentar la liquidez de sus balances, desprendiéndose de títulos de deuda (obligaciones) lo que aumentará el tipo de interés y, a su vez, afectará negativamente a la inversión y los beneficios empresariales. Pero, no será el endeudamiento el que haga la situación problemática, sino la falta de demanda efectiva. Y lo que los partidarios del circuito critican es que exista una relación clara entre el aumento del ritmo de la expansión de la capacidad productiva, estructuras de deuda más arriesgadas y elevaciones de los tipos de interés como un resultado automático.

³⁸ Véase: ROCHON, L. P. (1999), Ibid, p. 196.

³⁹ Si el sistema bancario está compuesto por un elevado número de bancos y varios de ellos tienen un tamaño similar, se puede prever que la expansión inicial de la demanda de inversión se reparta entre varios de ellos y no en uno solo.

1.3 El Circuito Monetario.

1.3.1 La economía monetaria de producción.

A efectos de ilustrar el circuito monetario se tomará como punto de partida a Nell (1998)⁴⁰ y, se asumirá una economía privada y cerrada, integrada por dos sectores: el primero de ellos, fabrica bienes de capital a partir de otros bienes de capital previamente fabricados y trabajo; el segundo, produce bienes de consumo a partir de bienes de capital y trabajo. No hay capital fijo y todo el capital es circulante. Ambos procesos de producción tienen la misma duración y actúan de modo coordinado. Además se asume que los trabajadores consumen todo su salario en el bien de consumo y se representará el insumo laboral por la cantidad de dicho bien que consume el trabajo en cada sector. Los salarios son pagados *ex ante*.

Se considera como referencia la proposición de Roncaglia (1978),⁴¹ quien subdivide el proceso económico en cuatro fases: 1) producción, 2) distribución, 3) intercambio y, 4) acumulación. Sí bien, como es sabido, Sraffa (1960),⁴² se centra en un lugar intermedio entre las fases 1) y 2) para resolver el problema de la determinación de los precios relativos, se asume aquí que la producción y la distribución ya han ocurrido y se va a proceder al intercambio (realización de las mercancías en dinero), con la finalidad de acumular para poder reiniciar (reproducción ampliada, en el sentido marxista), el proceso de producción.

Formalmente, se puede establecer que:

$$X_{11} + X_{21} \Rightarrow X_1$$

$$X_{12} + X_{22} \Rightarrow X_2$$

Donde se asume que el sector productor de bienes de capital es el 1 y el de bienes de consumo es el 2, X_{1i} es la cantidad del bien 1 necesaria para producir X_i y, X_{2i} es la cantidad del bien 2 (de consumo) necesario como salario para el mantenimiento del trabajo requerido para la obtención de X_i .

Se establece también que la producción ya ha tenido lugar y cada uno de los dos sectores se encuentra con su producto “en la puerta de la fábrica”. Para efectos de simplificación del análisis, se asume que la economía de este ejemplo, produce en las proporciones de la mercancía patrón de Sraffa y que todo el beneficio se

⁴⁰ NELL, E. J. (1998), *The General Theory of Transformational Growth, Keynes after Sraffa*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 60 y ss.

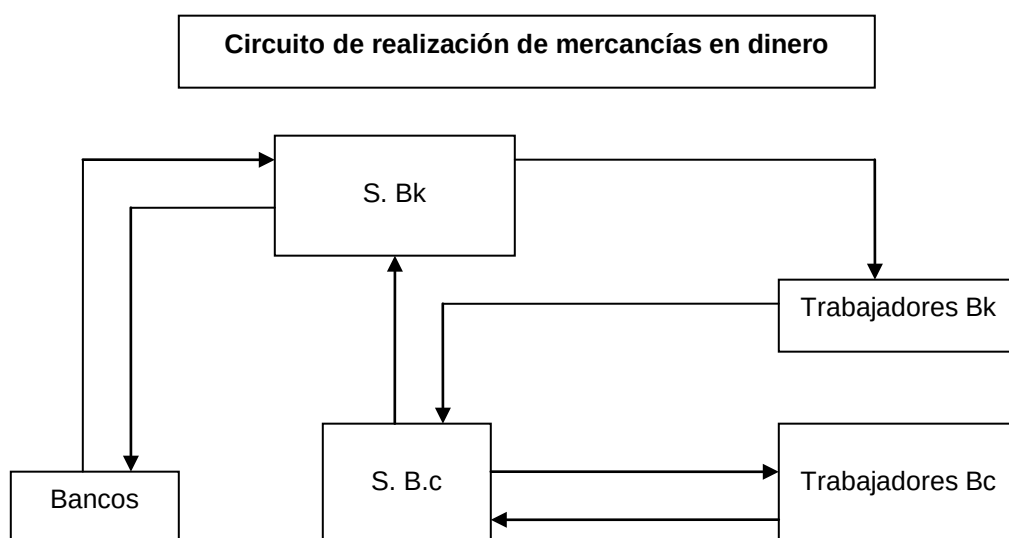
⁴¹ RONCAGLIA, A. (1978), *Sraffa and the Theory of Prices*, Nueva York, John Wiley, Cap. 3.

⁴² SRAFFA, P. (1960), *Producción de mercancías por medio de mercancías. Preludio a una crítica de la teoría económica*, Vilassar de Mar, Ed. Oikos-Tao, p. 32 y ss.

ahorra y se invierte, de modo que la tasa de crecimiento g es máxima e igual al tipo de beneficio r . Esto quiere decir que $g = G = r = R$.

A continuación se expone en un diagrama cómo ocurre el circuito que permite la realización de las mercancías en dinero y la posterior acumulación para que el sistema se expanda a la máxima tasa de crecimiento.

Diagrama 1.1



En el diagrama anterior se observa que, en primer lugar, los bancos proporcionan a las empresas productoras de bienes de capital (S. Bk), los salarios a los trabajadores de ese sector, que son empleados en la adquisición de bienes de consumo (producidos por S. Bc). Esta fase se denomina de flujo. La liquidez introducida inicialmente en el sistema se encuentra ahora en el sector productor de bienes de consumo. Este puede pagar las nóminas de sus trabajadores con vales para que éstos retiren los equivalentes en bienes de consumo, o puedan pagar con dinero. En cualquier caso, éste es un circuito cerrado de modo que las empresas pueden ceder su producto a cambio de nuevos servicios de trabajo. En cualquier situación, el sector productor de bienes de consumo dispone de la suficiente liquidez para adquirir bienes de capital para el siguiente proceso de producción. Tanto la venta de bienes de consumo a los trabajadores de este sector, como la adquisición de bienes de capital por parte del S. Bc se corresponden con la fase de circulación. Una vez que el S. Bk obtiene la liquidez como consecuencia de la venta de su producción a S. Bc, éste se encuentra en disposición de poder devolver el préstamo al banco. Esta última fase se conoce como la de reflujo. De este modo, una vez que el dinero ha circulado permite la monetarización de todos los intercambios y, una vez destruido con la devolución de los préstamos a los bancos, cada sector está en disposición de comenzar un nuevo periodo de producción.

Siguiendo a Nell (1998), el monto de dinero necesario para financiar el circuito es igual a los salarios del S. Bk. Con una cantidad de dinero $M = W LBk$ (siendo W el salario nominal por trabajador y LBk el trabajo que va a emplear en el sector productor de bienes de capital a partir del periodo de producción que comienza), se financia todo el gasto $E = C + I$, siendo C el consumo realizado por los trabajadores, e I la inversión realizada a partir de los beneficios que se ahorran y se invierten en su totalidad. Al tiempo, como no podía ser de otra forma, no hay problemas de demanda efectiva en esta situación, todo el producto se vende, $X = X_1 + X_2 = X_1 - X_{11} - X_{12} + X_2 - X_{21} - X_{22}$.

Si se añade la utilización de la teoría del valor propuesta por Sraffa (1960), se puede resolver el sistema de precios planteándolo del siguiente modo:

$$(P_1 a_{11} + P_2 a_{21}) (1 + r) = P_1$$

$$(P_1 a_{12} + P_2 a_{22}) (1 + r) = P_2$$

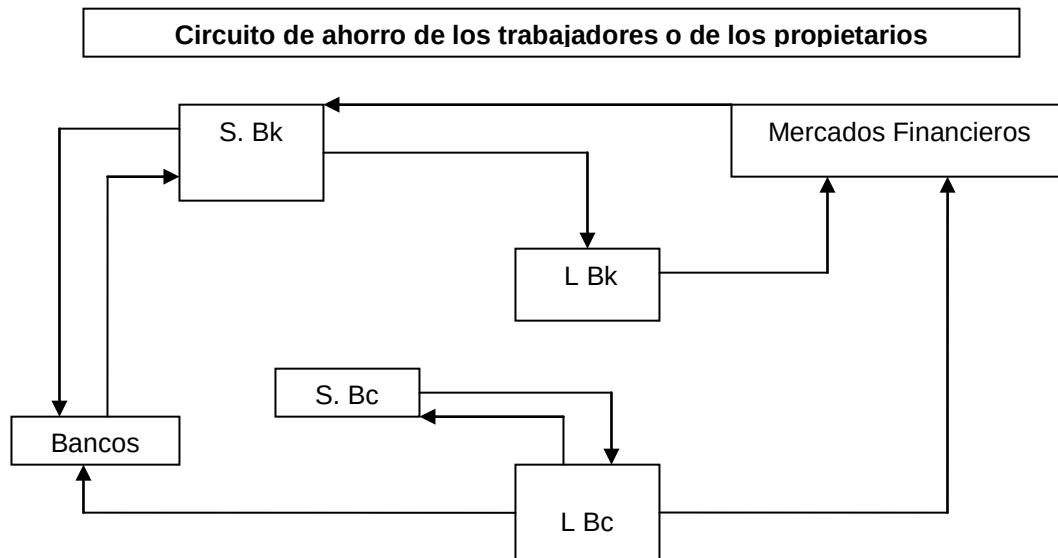
O en su defecto, en notación compacta se tiene:

$$PA (1 + r) = P$$

Donde P es un vector fila de precios, A es la matriz *input-output* y, r es el tipo de beneficio. El tipo de beneficio es igual a la inversa del máximo de autovalor de la matriz A por la izquierda. Por supuesto, la tasa máxima de expansión G coincide con el tipo de beneficio máximo y ésta ocurre cuando el sistema produce en proporciones dadas por la mercancía patrón de Sraffa, que como es bien sabido, en este ejemplo, coincidiría con el autovector asociado al autovalor máximo de A por la derecha.

Sí se introduce la posibilidad de ahorro, ya sea de los trabajadores o de los propietarios se tiene:

Diagrama 1.2



Del Diagrama 1.2 se infiere que aunque las fases de flujo, circulación y reflujo son similares a la que se hacía mención en el Diagrama 1.1, ahora al considerar el ahorro por parte de los trabajadores, éstos tienen dos opciones: bien enviar sus ahorros a los mercados financieros o en su defecto convertir sus ahorros en depósitos bancarios. La consecuencia, es que en este caso, el circuito no se cierra de un modo automático: no se cancela todo el crédito concedido con la circulación de mercancías, de modo que quedan créditos pendientes de ser cancelados. Esto se traduce en un problema de demanda efectiva, ya que parte del crédito concedido con la financiación del capital circulante no volverá a los prestatarios y éstos no van a poder devolver los créditos al encontrarse con parte de la producción sin vender. Pero aún cabe la posibilidad de cerrar el circuito. Las empresas y los bancos van a competir por el ahorro. Las empresas podrán emitir títulos (acciones y obligaciones), en el mercado financiero con la finalidad de captar el ahorro de los trabajadores y así poder pagar las deudas contraídas con los bancos. Al tiempo, los bancos pueden competir por dicho ahorro ofreciendo una determinada remuneración de sus depósitos.

Como apunta Rochon (1999), es en este momento del circuito donde aparece el problema de la preferencia por la liquidez. Los agentes tienen en este punto la posibilidad de elegir en qué forma conservar sus ahorros, ya sea en forma de depósitos o, en forma de activos financieros (acciones, bonos, obligaciones, etc.). Rochon (1999), propone, por cuestión de simplificación en la exposición el cociente r_s/r_d como un indicador de preferencia por la liquidez, siendo r_s la tasa de remuneración de los activos financieros y r_d el tipo de interés sobre los depósitos bancarios. Sí la remuneración ofrecida por los activos emitidos por las empresas es suficientemente atractiva para los ahorradores, éstas captarán la liquidez necesaria para cancelar las deudas contraídas con los bancos. En cierto modo, el

consumo y el ahorro cuando es conservado en forma de activos financieros cumplen una función similar: permiten que la liquidez inyectada en el sistema retorne a los prestatarios y estos puedan cancelar sus deudas. El problema surge cuando los agentes optan por mantener sus ahorros en forma de depósitos. En dicho caso las empresas endeudadas deberán de renegociar los términos de la deuda con los bancos.

Rochon (1999), denomina a esta fase del modo “bancos como intermediarios financieros”: los bancos pueden utilizar los depósitos de los ahorradores para renegociar la deuda pendiente con las empresas prestatarias. Como señala Rochon (1999), aunque esta situación trae a cuenta lo que establece la TEN (los depósitos generan préstamos), lo que propone el circuito monetario es totalmente diferente:

- 1) El papel de los bancos como intermediarios financieros surge al final del circuito y tiene un papel subsidiario y,
- 2) Si bien es cierto que la concepción Neoclásica defiende que los depósitos determinan la oferta de créditos para el circuito, los depósitos establecen la demanda de créditos necesarios para que las empresas refinancien sus deudas.

A efecto de recapitular este acápite, recordemos los elementos teóricos críticos sobre los que se apoya la TCM:

1. Se asume un mundo Kaleckiano en el que la producción ya está determinada y “en la puerta de la fábrica”. La realización de las mercancías (su “conversión” en dinero y, por ende, en beneficios), va a depender del gasto que se haga en el periodo siguiente. Nell (1999), sostiene que la cantidad de dinero necesaria coincide con los salarios a pagar en el sector productor de bienes de capital para iniciar el proceso de producción siguiente. Dicha cantidad de dinero va a permitir la circulación de mercancías ya producidas y, por tanto, la obtención de beneficios. Por consiguiente, desde la óptica del circuito, se tiene que el beneficio empresarial es posterior al gasto.
2. Dicho gasto va a depender de las expectativas de la demanda futura, elemento central de la aportación de Keynes (1971). No obstante, los partidarios de la TCM simpatizan más con el Keynes del Tratado de Moneda [Keynes (1930)]⁴³ y, de sus artículos de 1937-39 publicados en el *Economics Journal* que del Keynes de la Teoría General [Keynes (1971)], en lo referente a la teorización de una economía monetaria de la producción, particularmente en lo concerniente a una teoría del dinero-

⁴³ KEYNES, J. M. (1930), *A Treatise of Money*, Vol. I, Londres, Macmillan.

crédito endógeno.⁴⁴ Se tiene entonces del planteamiento de Keynes, la teoría de la demanda efectiva y la demanda de dinero por motivo financiero.

3. De acuerdo a la teoría de Wicksell (1898),⁴⁵ se tiene un sistema de crédito puro, donde la cantidad de dinero es endógena, así como el concepto de circuito en forma simplificada.
4. Shumpeter (1954),⁴⁶ también está muy presente en este esquema en lo referente al dinero-crédito y en el papel de los bancos en el proceso económico, así como en la concepción del dinero como una institución social.
5. Marx (1972),⁴⁷ juega un papel relevante en este planteamiento con los esquemas de reproducción y la importancia de los circuitos y mercancía-dinero-mercancía y, dinero-mercancía-dinero.

Respecto a los antecedentes más próximos de la TMC son de destacar autores franceses como Schmitt (1966),⁴⁸ Parguez (1980)⁴⁹ o, Le Bourva (1962),⁵⁰ italianos como Graziani (1990)⁵¹ y, Realfonzo (1998),⁵² norteamericanos como Nell (1998)⁵³ y, Wray (1990)⁵⁴ y canadienses como Lavoie (1992)⁵⁵ y, Rochon (1999).⁵⁶

1.3.2 El circuito y la financiación del capital fijo.

El análisis del circuito se ha centrado fundamentalmente en la financiación del capital circulante, dejando de lado el capital fijo. Así, por ejemplo, Graziani (1990),⁵⁷ sostiene que el capital fijo se financia con los ahorros de los agentes privados, siendo éstos dependientes de la financiación inicial del capital circulante. Sin descartar esa posibilidad, existe, no obstante, un cierto grado de similitud entre el capital circulante y el fijo, situación que se revisa en este acápite.

⁴⁴ ROCHON, L. P. (1999), Ibid, Cap. I, particularmente las pp. 9-14.

⁴⁵ WICKSELL, K. (1898), Ibid, particularmente Cap. IX, Sección B.

⁴⁶ SHUMPETER, J. A. (1954), Ibid, p. 72 y ss.

⁴⁷ MARX, K. (1972), Ibid, p. 56 y ss.

⁴⁸ SCHMITT, B. (1966), Monnaie, salaires et profits, Paris, PUF.

⁴⁹ PARGUEZ, A. (1980), "Profit, épargne, investissement: éléments pour une théorie monétaire du profit", Paris, Economie Appliquée, 2.

⁵⁰ LE BOURVA, J. (1962), "Creation de la monnaie et multiplicateur du crédit", Paris, Revue Economique, 13,1.

⁵¹ GRAZIANI, A. (1990), Ibid.

⁵² REALFONZO, R. (1998), Ibid.

⁵³ NELL, E. J. (1998), Ibid.

⁵⁴ WRAY, L. R. (1990), Money and credit in Capitalist Economics: The Endogenous Money Approach, Aldershot, Edward Elgar.

⁵⁵ LAVOIE, M. (1992), Ibid.

⁵⁶ ROCHON, L.P. (1999), Ibid.

⁵⁷ GRAZIANI, A. (1990), Ibid.

Si suponemos de nueva cuenta una economía cerrada y privada compuesta por dos sectores, uno de los cuales produce bienes de capital fijo a partir del circulante (trabajo) y otro produce bienes de consumo (para el sostenimiento de los trabajadores), a partir de trabajo y capital y partimos también del supuesto que el periodo de producción es de igual duración para ambos sectores, pero siempre y cuando el capital fijo puede utilizarse durante dos periodos consecutivos de producción, se tiene que el esquema de la teoría de la producción quedará determinado de la siguiente manera:

$$L_1 \Rightarrow MN (1)$$

$$MN + L_2 \Rightarrow Bc (2) + MV$$

$$MV + L_3 \Rightarrow Bc (3)$$

Es decir, un sector produce maquinaria nueva (MN) a partir del Trabajo (L_1); otro sector produce bienes de consumo [Bc (2)] con maquinaria nueva y trabajo (L_2), al tiempo que como subproducto también obtiene maquinaria vieja (MV). Esta maquinaria puede ser utilizada junto con trabajo (L_3) para obtener más bien de consumo [Bc (3)].

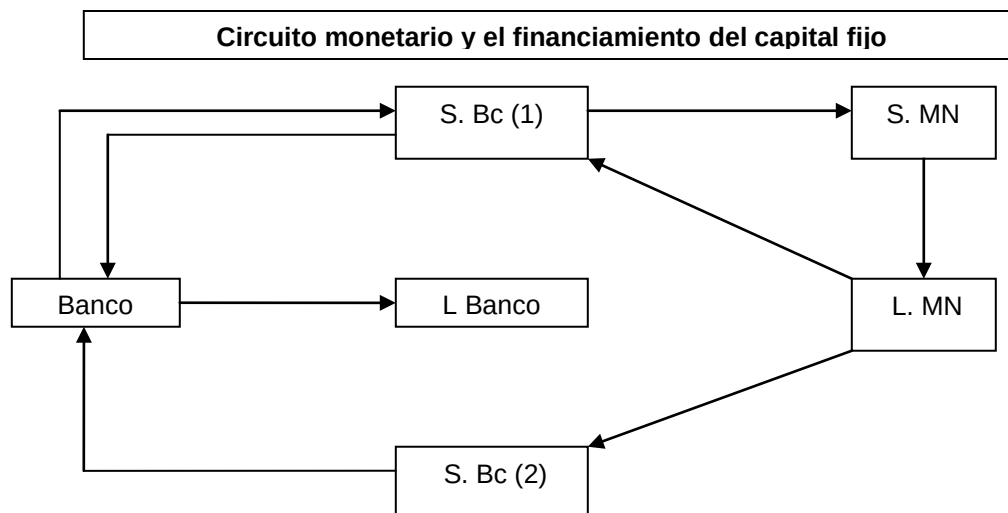
Adicionalmente el sector productor de bienes de consumo está conformado por dos empresas, mientras que solo hay una que produce maquinaria y en cada periodo operan las tres empresas y los trabajadores gastan todo su salario en bienes de consumo.

Planteados estos supuestos el circuito puede describirse de la siguiente manera: en un momento del proceso económico nos encontramos con una determinada cantidad del bien de consumo, con un sector productor de ese bien que pose maquinaria vieja y, con una maquinaria nueva a las puertas del sector productor de bienes de capital. En este momento el proceso económico requiere de la circulación de mercancías (el circuito marxista M-D-M), de forma tal que cada unidad productiva puede obtener los insumos necesarios para reiniciar un nuevo proceso productivo.

En el caso de que una de las empresas que produce bienes de consumo solicite un crédito para la adquisición de una nueva maquinaria (pero como tal equipo dura solo dos periodos de producción), parece lógico pensar que la devolución del crédito se hará en dos periodos. En el momento en que dicho sector solicita el crédito y compra la maquinaria, el sector productor de bienes de capital obtiene liquidez con la que paga salarios que son empleados en la adquisición de bienes de consumo de ambas empresas productoras (la que compra la maquinaria nueva y la que tiene una maquinaria “un año vieja”). La empresa que tiene una maquinaria vieja utiliza la liquidez obtenida para devolver lo que le queda pendiente de pagar del crédito por la maquinaria que adquirió hace dos periodos.

La empresa que adquiere la maquinaria nueva puede devolver la primera parte del crédito; la parte restante la reingresará en el siguiente periodo. De esta forma, el circuito funciona de la siguiente manera:

Diagrama 1.3



De esta forma S. Bc (1) toma un préstamo del banco para adquirir una maquinaria nueva. Con ese dinero S. MN contrata trabajadores (este sistema se expande a una tasa igual al tipo de beneficio), que emplean el salario en la adquisición de bienes de consumo. Una fracción la gastan en S. Bc (1) y otra en S. Bc (2). Si Bc (1) devuelve una parte del crédito, el banco obtiene ganancias, paga a los trabajadores que gastan en la adquisición de bienes de consumo de S. Bc (2) que a su vez cancela otra parte del crédito pendiente. S. Bc (2) cancela la deuda pendiente. Al periodo siguiente, S. Bc (1) pasa a ser S. Bc (2) y viceversa, al tiempo que el sistema se expande a la tasa mencionada.

Una consecuencia de este planteamiento consiste en que el concepto de financiación final aún sin perder su sentido de cierre de circuito, no es necesario como explicación heurística de la financiación de los bienes de capital.

1.3.3 El interés sobre los créditos en el circuito.

Un aspecto crucial que surge en la teoría del crédito consiste en: si un banco concede un crédito por valor de M y el prestatario deberá devolver dicha cantidad, más un interés sobre dicho crédito, M' (donde $M' > M$), ¿de dónde sale el dinero para pagar dicho interés? Para resolver esta cuestión, podemos seguir a Parguez y Secareccia (2000)⁵⁸ y, argumentar que los bancos cuando conceden créditos a

⁵⁸ PARGUEZ, A. y SECARECCIA, M. (2000), "The credit theory of money: the monetary circuit approach" en SMITHIN, J. (ed. 2000), What is money?, Londres, Routledge, p. 110.

las empresas, adelantan los intereses a pagar sobre los créditos y los retienen. Esto supone una reducción de los depósitos correspondientes a los créditos concedidos a empresas en el lado del pasivo bancario, al tiempo que aumenta el activo de los bancos generando un aumento en el neto bancario.

El aumento del activo es utilizado por los bancos para pagar salarios a sus trabajadores y dividendos a sus accionistas, así como, para demandar bienes en el flujo real de la economía a efecto de ser utilizados como insumos para la actividad bancaria. Aparentemente, el banco estaría creando dinero para utilización propia, lo que sería contrario a la definición de dinero-crédito (emisión de deuda bancaria con la finalidad de que otros agentes realicen una transacción monetaria).⁵⁹

Parguez y Secareccia (2000), argumentan que la capacidad para crear dinero para uso propio de los bancos está limitada al gasto necesario para mantener la actividad de concesión de créditos. No obstante, parece más lógico inferir de esta situación que con la aceptación de los términos de concesión del crédito por parte de la empresa, es ésta quien interpone su propia garantía para que el banco pueda realizar pagos. No se trata de que ahora, sea la empresa prestataria quien genere el dinero necesario para el pago de los intereses sobre el crédito, ya que esto es una actividad propia de los bancos, sino que los bancos lo crean con cargos a las promesas de pago de las empresas.

1.4 Inestabilidad y crisis.

Desde la perspectiva del circuito monetario habrá problemas cuando éste no se cierre; es decir, que queden deudas pendientes de cancelación. Esta es la tesis fundamental de Graziani (1990),⁶⁰ quien sostiene que la preferencia por la liquidez de los agentes privados impide que las empresas prestatarias puedan cancelar los créditos.

Por otro lado, dado un sistema de toma de decisión descentralizada, junto con la destrucción creativa del cambio tecnológico, la situación “normal” será de una falta de coordinación en las decisiones de producción y financiación.⁶¹

En el acápite 1.3 se supuso que el tipo de interés es igual al tipo de beneficio y que tanto el sector financiero como el real se expanden a igual tasa: se ha asumido entonces, la “Regla de oro”, como situación ideal de expansión equilibrada. Pero ¿existe algún mecanismo que garantice dicha igualdad de tasas? Siguiendo a Nell (1998),⁶² en este razonamiento y suponiendo que, por ejemplo, el tipo de interés i , está por debajo de la tasa de crecimiento g , debido al surgimiento de nuevas oportunidades de expansión de las empresas (cambio tecnológico, nuevos mercados, nuevos productos, etc.), se puede admitir

⁵⁹ Véase: GRAZIANI, A. (1990), Ibid.

⁶⁰ GRAZIANI, A. (1990), Ibid.

⁶¹ Véase: DELEPLACE, G. y NELL, E. J. (1996), Money in motion, New York, St. Martin's Press, p. 35.

⁶² NELL, E. J. (1998), Ibid, p. 265.

siguiendo a Kalecki (1971), que existe una relación entre el crecimiento, la inversión, el ahorro empresarial, y el beneficio de las empresas. De esto, sí $i < g$, añadiendo la hipótesis simplificadora de que la propensión a ahorrar de los empresarios es la unidad, entonces $i < r$ (siendo r el tipo de beneficio): los beneficios se ahorran y reinvierten. Esto hará que el precio de las acciones suba, dado que cada acción representa un mayor valor de capital. Si se denomina por $d \$/\$$ al precio de las acciones, la variación del precio será $d \$/\$$ y será inicialmente, aproximadamente igual a g .

Sí g es mayor que i se prevé que el precio de las acciones aumente, lo que puede dar lugar a una corriente especulativa de modo que no exista mecanismo alguno para corregir la desigualdad. El aumento de precio de las acciones provocará un cambio en la composición de la cartera de los inversionistas financieros que intentarán deshacerse de bonos, provocando una caída de su precio y, por tanto, una elevación del tipo de interés.⁶³ Esta situación ayudaría a que la brecha no se agrande, pero la liquidez obtenida con la venta de bonos (arbitraje) es utilizada en la adquisición de acciones, lo que provoca una mayor elevación $d \$/\$$. El resultado será que $d \$/\$ > g > i$.

Puede llegar un momento en que las empresas considerarán si utilizaran recursos financieros con el objetivo de adquirir acciones que, si bien es algo arriesgado, se observará que su precio va en aumento, en lugar de activos reales, pero no con la finalidad de obtener un dividendo sino por motivos especulativos: vender más tarde a un precio mayor y realizar la ganancia. Sí las empresas optan por la adquisición de activos financieros, $d \$/\$$ continuará subiendo, aumentando la brecha con los beneficios empresariales. Pero sí se aumenta la inversión financiera a costa de la real, puede ocurrir que g disminuya, lo que puede colapsar el sistema, dado que el arbitraje no es entre g e i , sino entre $d \$/\$$ e i y el sistema ha elevado $d \$/\$$ por encima de i . Se tiene entonces, que no es la preferencia por la liquidez de los bancos, ni el aumento de percepción de riesgos, ni la falta de liquidez lo que genera una elevación del tipo de interés, ni que estos son el origen del problema. El origen está en la especulación, que provoca un desvío de fondos desde la inversión real o productiva a la especulativa y, esto se traduce en falta de demanda efectiva necesaria para mantener el flujo de beneficios ineludibles para la devolución de los créditos.

Puede caer g hasta igualar i , pero tampoco ahora se dará ningún mecanismo que garantice la igualdad de ambas variables. Siempre existirán empresas que decidan no reducir la inversión por debajo de un mínimo⁶⁴ y sí $d \$/\$$ se reduce, es posible que los inversionistas financieros opten por adquirir bonos si su precio es muy oprimido, lo que provocará ciertas bajas en i . En cualquier caso, una reducción de g provocará una disminución del flujo de beneficios que es lo que

⁶³ Nos referimos a un tipo de interés de largo plazo, determinado por la preferencia por la liquidez. Sobre este aspecto, Véase: ROCHON, L. P. (1999), Ibid., p. 34-35.

⁶⁴ Pueden existir proyectos de inversión sin acabar, esto es lo que se denomina “inversión involuntaria” a pesar de que se deterioran las expectativas de demanda. Para una mayor apreciación, Véase: WOLFSON, M. (1976), “Financial Crisis and the Business Cycle: How Different are the 1980s?” en DELEPLACE, G. y NELL, E. J. (1996), Ibid.

permite el pago de las deudas con los bancos. Sí los bancos urgen a la devolución de los préstamos a las empresas prestatarias, la alternativa de éstas consistirá en desprenderse de los activos más líquidos, lo que provocará mayores reducciones de $d \$/\$$. La cuestión se complicará si los bancos han comprometido los depósitos de los agentes (financiación final), así como su capital en activos ilíquidos (iliquidables): créditos impagables.

Se advierte un par de cuestiones en relación con lo expuesto anteriormente: 1) existe un circuito financiero paralelo al real y, 2) puede ocurrir que las empresas utilicen los créditos (líneas de crédito), con la finalidad de adquirir activos financieros en lugar de capital circulante. Sobre la primera cuestión, llama la atención el hecho de que éste es un aspecto poco desarrollado por los teóricos del circuito, aunque se reconoce su existencia y relevancia.⁶⁵ La segunda es más complicada y sus efectos son más importantes para la teoría de lo que pudiera parecer a primera instancia. Desde un punto de vista práctico y siguiendo la máxima de que los créditos generan depósitos, los bancos pueden conceder créditos a agentes y estos, tras presentar los avales correspondientes, utilizarlos para adquirir activos financieros por motivos especulativos.⁶⁶ Cuando $d \$/\$ > g = r$, los agentes desearán adquirir acciones con la finalidad no de obtener un dividendo, sino de realizar ganancias vendiendo dichas acciones a un precio superior. Esta cuestión no plantea mucha dificultad en sí misma, pero sí para la TCM y más concretamente para su concepto de dinero. Es cierto que el dinero sigue siendo deuda bancaria girada por los bancos contra ellos mismos, con la finalidad de interponer una garantía de pago en una deuda contraída entre otros agentes (bien entre empresas y trabajadores o bien entre comprador y vendedor de activos financieros). Pero también tiene un papel relevante en la definición de dinero el hecho de que tal crédito se utiliza para la financiación de un proceso productivo. En este sencillo modelo que se ha venido desarrollando el dinero sirve para:

- 1) Financiar el consumo de los trabajadores que se emplean en el periodo de producción siguiente (la producción de bienes de consumo es el periodo actual que acaba de terminar) y,
- 2) Financiar la circulación de bienes intermedios producidos en el periodo de producción finalizado, con el objeto de que sean utilizados en el periodo de producción siguiente.

Por tanto, el dinero creado con la concesión de créditos es para los teóricos del circuito:

“Un derecho de reclamo sobre la producción ya obtenida”.⁶⁷

⁶⁵ Véase: NELL, E. J. (1998), Ibid, p. 235-241.

⁶⁶ NELL, E. J. (1998), Ibid, p. 263-264.

⁶⁷ PARGUEZ, A. y SECARECCIA, M. (2000), Ibid, p. 107.

Encontramos entonces, una contradicción en la definición de dinero: ¿es necesario, para que algo se considere dinero, que sea utilizado como medio de pago con la finalidad de alterar el volumen de producción? La respuesta es negativa a nuestro juicio. Los partidarios del circuito insisten en la función del dinero como medio de pago y, en este sentido, se asume que alguien entrega dinero a cambio de algo (un bien o servicio), que se va a utilizar para producir a futuro. En esto se basa el término de economía moderna de la producción. Sí se asume la existencia de un circuito financiero y que en él se está dando un fenómeno especulativo, pueden existir agentes demandando créditos y bancos concediéndolos, que luego lo utilizaran para la adquisición de activos financieros con el fin de venderlos posteriormente a un mayor precio. La liquidez obtenida por la venta permite pagar el crédito y así el dinero se destruye. O bien pueden renovar la deuda y comprar de nuevo los activos. En este contexto, podría ocurrir que se confundan la financiación inicial con la final.⁶⁸ En cualquier caso, los agentes pueden solicitar y conseguir créditos para financiar la adquisición de activos financieros (con fines especulativos o no). Dicha operación no contradice la definición de dinero dada por los partidarios de la TCM. Estos autores, no obstante, insisten en la relación entre el dinero y el crédito y la producción con el fin de resaltar el concepto de economía monetaria de la producción.

Ahora surge el siguiente cuestionamiento: ¿existe alguna forma de evitar esta inestabilidad financiera? Tomando como referencia la “Regla de oro”, se determinó que $i = g$ y, por ende, $i = d$ \$/\$. En esta situación, el sistema financiero y el real se expanden a igual ritmo; el valor de las acciones y el de los bonos está equilibrado en el sentido de que ambos arrojan la misma rentabilidad. Ante incrementos de g , si la autoridad monetaria también aumenta el tipo de interés de corto plazo de modo que esto se traduzca en elevaciones del tipo de interés a largo plazo y se mantenga la igualdad entre ambas variables, esto puede ayudar a evitar el arbitraje entre i y d \$/\$ lo que contrarresta la desestabilización por especulación.

Al tiempo se hace necesario la actuación de un agente, en este caso, el Banco Central como prestamista de última instancia. Cuando los activos de los bancos pierden la liquidez como consecuencia de la falta de beneficios de los prestatarios (que a su vez, es consecuencia de problemas de la demanda efectiva), estos o quiebran o en el mejor de los casos se vuelven sumamente cautos (preferencia por la liquidez de los bancos) y, no prestan a empresas, o suministrarán menos lo que dará lugar a mayores problemas de demanda efectiva y de generación de beneficios.

Pero al intentar mantener una igualdad entre i y g , ¿se solucionarían los problemas de inestabilidad? Desafortunadamente la respuesta es negativa.⁶⁹ Retomando el modelo de circuito con capital fijo⁷⁰ (acápite 1.3.2), se pudo constatar que el sector productor de bienes de consumo solicita créditos a largo

⁶⁸ Sobre el particular, Véase: GRAZIANI, A. (1990), Ibid, pp. 6-8.

⁶⁹ Quién llega a esta conclusión es KINDLEBERGER, C. P. (1989), Manías, pánicos y cracks, Barcelona, Ariel, p. 102 y ss.

⁷⁰ Que puede considerarse como un planteamiento heurístico del modelo multiplicador-acelerador.

plazo para la financiación del capital fijo, fondos que posteriormente son utilizados por este sector para el pago de salarios a un ritmo expansivo igual al tipo de beneficio. Aunque quedan deudas pendientes [S. Bc (1) solicita un crédito que no devolverá hasta pasados dos periodos de producción], todo el dinero que entra en el circuito es destruido al final de cada periodo de producción.

Por su parte, el sector productor de maquinaria fabrica a un ritmo creciente, pero cada año produce para una de las dos empresas productoras de bienes de consumo. Pero ¿qué ocurriría si por cualquier circunstancia, ambas empresas, S. Bc quisieran demandar maquinaria al mismo tiempo (una desproporcionalidad en el funcionamiento del sistema)? Admitiendo la posibilidad de que S. MN puede satisfacer a tal demanda, ¿qué ocurriría al periodo siguiente, donde ninguna de las dos empresas, S. Bc demanda nueva maquinaria? Los trabajadores adicionales de S. MN no demandarían tanto bien de consumo como para que alguna empresa de S. Bc demandase al periodo siguiente más maquinaria. Y sí al periodo siguiente no se necesita nueva maquinaria, éste bajaría sus niveles de producción y la demanda de trabajo, lo que reducirá la demanda de bienes de consumo.

Al tiempo, la posibilidad de expansión de S. MN traería consigo aumento en el precio de sus acciones (la mayor demanda, provocará más altos beneficios) temporalmente, pero si al periodo siguiente no se demanda su producto, el precio de las acciones se reducirá. Una elevación del tipo de interés puede conducir a empeorar la situación si ambas empresas productoras de bienes de consumo optan por adquirir maquinaria a la vez, debido a que esta situación aumentaría el cociente de endeudamiento a recursos propios. Esto daría lugar a un panorama como el descrito en la hipótesis de inestabilidad financiera de Minsky (1996).⁷¹ Pero nuevamente, el problema sería de falta de demanda efectiva, no de endeudamiento. Dicho endeudamiento agravaría la situación, ya que las empresas endeudadas (las productoras de bienes de consumo), poseen en el activo de su balance activos reales ilíquidos mientras que el pasivo tiene deudas con los bancos.

Por su parte, los bancos que han caído en un mayor grado de falta de liquidez, pueden comenzar a ser reticentes con la concesión de nuevos créditos. En este caso, los bancos tratarán de desprenderse de activos de su balance, títulos de deuda y acciones de empresas con la finalidad de dotar de provisiones para insolvencias de clientes prestatarios con el objeto de garantizar los depósitos de los ahorradores. La situación podría desembocar en un pánico financiero y, en ese caso, sería necesaria la actuación del Banco Central como prestamista de última instancia.

⁷¹ MINSKY, H. (1996), Ibid.

1.5 Nuevas concepciones teóricas sobre la sustentabilidad de la deuda externa.

1.5.1 Crisis de liquidez y crisis de solvencia.

Desde mediados de la década de los noventa se han vuelto a producir crisis en los denominados mercados emergentes: México 1994-95; Tailandia, Malasia y Corea del Sur 1997-98; Rusia 1998; Brasil 1999; Argentina 2001 y Brasil 2002. Ante esta situación, los análisis macroeconómicos presentados no alcanzaron a explicar ni tampoco solucionar éstas crisis.

En el marco de un amplio debate sobre el surgimiento, mecanismos de resolución y, posibilidades para una futura prevención de este tipo de crisis, se ha constituido durante los últimos años una tendencia importante que se ocupa de la creciente deuda externa que afecta a los países de América Latina. El enfoque ha estado orientado a la percepción y la prevención de riesgos a mediano y largo plazo en relación con el endeudamiento en moneda extranjera, debido a variaciones en los tipos de cambio y en las tasas de interés (*balance sheet effects*). Esta tendencia determina actualmente la discusión sobre este problema y es impulsada principalmente por el FMI. Ella surge del debate sobre las reformas y las funciones del FMI, la cual está siendo criticada desde diferentes ámbitos a causa del aumento de la crisis.

La nueva política directriz⁷² acordada por los Miembros del Grupo de los Siete (G-7)⁷³ sobre el tratamiento que viene dando el FMI a las crisis en la balanza de pagos, consiste en la diferenciación sistemática entre crisis de liquidez y crisis de solvencia y el correspondiente trato diferencial de los casos: las crisis de liquidez deben ser resueltas mediante nuevos créditos, mientras que las crisis de solvencia deben ser resueltas mediante reestructuración de la deuda (Principio de Tratamiento de la Deuda Externa).

Pero existen dos tipos de inconvenientes para una aplicación consecuente de este principio. Por un lado, se le niega al FMI el ser un organismo adecuado para la solución de las crisis de solvencia, ya que la propuesta de los altos dirigentes de este organismo financiero internacional sobre un derecho de insolvencia para Estados soberanos fue rechazada en marzo de 2003, particularmente por el Gobierno de Estados Unidos. Por otro lado, la práctica de diferenciar entre crisis de solvencia y crisis de liquidez (y así distinguir entre un endeudamiento sostenible y uno no sostenible), resultó ser una tarea sumamente difícil, debido a que la aplicación consecuente de los principios que buscan explicitar los riesgos e inseguridades vinculados a una deuda en moneda extranjera requieren (como se

⁷² Este marco se acordó en el “Programa Marco de Praga” con motivo del encuentro del FMI en la capital checa en el año 2000.

⁷³ El G-7 está integrado por las economías altamente industrializadas: Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia, Japón y Canadá.

argumenta a continuación), una valoración más crítica de la importación de ahorro para el fomento del crecimiento tardío.

La solvencia peligra cuando se deben contraer nuevas deudas para cumplir con el servicio de los intereses. La liquidez, en cambio, solamente se refiere a la incapacidad de pago en un periodo determinado, mientras que la solvencia se da a largo plazo.

En la realidad la frontera entre crisis de liquidez y de solvencia no es estricta. Si una crisis de liquidez no es resuelta de inmediato, conduce a elevados costos de refinanciación y con ello a un aumento del valor actual de la deuda. Es por eso que, Flabeck (2004), define como sustentabilidad de la deuda:

*“el cumplimiento de los criterios de liquidez y solvencia... también se incluye en la sustentabilidad de un determinado nivel de deuda la suposición que dicha sustentabilidad es financiable sin que haya mayores correcciones en los ingresos y egresos que puedan llegar a los límites sociales y políticos que determinan la voluntad de pago”.*⁷⁴

Si se le analiza más detenidamente el concepto de sustentabilidad tampoco es en absoluto preciso. En la definición presentada el monto de los costos es la dimensión central clave. Por su parte, el pago del servicio de la deuda está, sin embargo, en primera línea determinado por dos parámetros macroeconómicos: la tasa de interés de refinanciación de una deuda en moneda extranjera y el tipo de cambio que determina que tan elevado es en moneda nacional el monto del valor y el servicio de la deuda. Ambas están sujetas a enormes inseguridades en lo que respecta a la estimación de su futuro curso.⁷⁵

Céspedes (2000),⁷⁶ considera que parte de estos efectos incrementadores de la situación de inseguridad son considerados bajo el concepto de *balance sheet effects*. Los *balance sheet effects*, denominados también “efectos de la deuda real” abarcan la interacción entre *stocks* y flujos, originados por la variación del nivel de la tasa de interés o del tipo de cambio. Estos efectos surgen como consecuencia de desfases del nivel de interés en contratos de préstamo a corto plazo en moneda nacional, así como también, como resultado de variaciones (desfases) en el nivel de los tipos de cambio en contratos de préstamo en moneda extranjera.

Los cambios en las tasas de interés se reflejan aún más rápidamente en un cambio del valor actual de las obligaciones. Cuanto más corto son los periodos de vencimiento de las negociaciones de préstamo, el aumento (o disminución) de las

⁷⁴ FLABECK, H. (2004), *Debt Sustainability and the Transfer Problem*, UNCTAD, Manual inédito.

⁷⁵ El debate se refiere en principio a todas las formas de la deuda, tanto el endeudamiento privado como el público y, también en moneda nacional. Las variaciones en los tipos de cambio tienen, sin embargo, influencia sólo sobre préstamos en moneda extranjera.

⁷⁶ CESPEDES, L. (2000), *Balance sheets and Exchange Rate Policy*, Washington, D.C., NBER Working Paper Nr. 9971.

tasas de interés lleva a un aumento (o disminución) de la carga real de la deuda (desfase de los vencimientos).

Una variación en los tipos de cambio significa para los deudores en moneda extranjera, una modificación del servicio de la deuda medido en moneda nacional, cuando no obtienen sus ganancias (o no las logran en la medida necesaria para el servicio de la deuda), en la moneda extranjera, sino que lo hacen en moneda nacional. Así, una devaluación (o revaluación), de los tipos de cambio genera un aumento (o descenso) de la deuda en moneda extranjera.

Las imponderabilidades vinculadas a la sustentabilidad de la deuda y su consecuencia en los efectos reales de la misma son en realidad el problema menor. Éste se relaciona con una deuda neta en moneda extranjera y con los déficit de la balanza en cuenta corriente. Un endeudamiento externo crea inseguridades sistémicas que se agregan a los factores de inseguridad inherentes a la economía de mercado, debido a que: 1) se da una pérdida sistemática de la confianza en la moneda deudora cuando el endeudamiento en moneda extranjera crea expectativas latentes y duraderas de devaluación, las que aumentan tanto el nivel de interés interno como externo de esa economía y, 2) los efectos de una devaluación tienen efecto acumulativo, independientemente de las medidas de política económica que se tomen.

En relación al punto 1), una devaluación monetaria puede crear una sustentabilidad mejorada de la deuda en el mercado de bienes al encarecer las importaciones y abaratar las exportaciones, mejorando la balanza comercial. Pero en el caso de un país deudor neto en moneda extranjera, la mejora de la competitividad real se ve contrarrestada por los efectos reales de la deuda. Una devaluación puede originar elevados costos netos económicos en el caso de un país que tenga una deuda elevada y un escaso efecto reactivante sobre la balanza comercial. De esta manera pueden surgir incentivos para la política económica (especialmente en relación con el tipo de cambio fijo o casi fijo), para la no realización o el retraso de una devaluación real.⁷⁷

En el caso de un país con una deuda externa excesiva existen siempre expectativas latentes de devaluación, ya que en caso de graves problemas de la balanza de pagos, no queda otro camino que la devaluación. Esto conduce a un aumento en el riesgo por parte de los acreedores internacionales, el denominado *Spread*. Éste puede oscilar considerablemente tanto en el tiempo (según la evaluación actual de la sustentabilidad de la deuda), como también entre diferentes países deudores, pero es siempre positivo a causa de estas expectativas de devaluación.

Una situación similar también rige para el nivel de la tasa de interés interna, especialmente bajo las condiciones de libre movimiento de capitales: el Banco Central debe ofrecerle a los inversionistas nacionales una compensación del

⁷⁷ La inseguridad resultante sobre el futuro curso de la política económica y especialmente de la monetaria ocupa un lugar central del modelo para explicar las crisis monetarias de segunda generación, las que se centran en la existencia de múltiples desequilibrios. Sobre el particular, Véase: OBSTFEL, M. (1996), "Rational and Self-Fulfilling Balance of Payment Crises", en *American Economic Review*, Nr. 76, pp. 72-81.

riesgo a través de una tasa de interés más elevada sí quiere evitar una fuga masiva de capitales en moneda extranjera, libre de esta expectativa de devaluación. Esto significa también que los inversionistas en los países deudores sufren una desventaja competitiva estructural en comparación con inversionistas en países no deudores, ya que los primeros deben cubrir costos más elevados de refinanciación sobre todo en moneda nacional pero también en moneda extranjera.

En relación al punto 2), concerniente a los efectos acumulativos de una devaluación se tiene que, más allá de los costos directos originados por una revalorización del *stock*, una devaluación real desarrolla efectos acumulativos. La variación del precio de las divisas pone en marcha una espiral de devaluación e inflación que fortalece el efecto devaluatorio de la deuda real para el deudor nacional en moneda extranjera.

Ya la sola variación requiere un endurecimiento de la política monetaria para terminar con esta espiral. Pues sin medidas monetarias, la inflación ocasiona más expectativas de devaluación, las que a su vez llevan a nuevas exportaciones de capitales para evitar las pérdidas de patrimonio esperadas, presionando más al tipo de cambio. La política monetaria debe anticiparse a todo esto, deteniendo la fuga de capitales mediante el aumento de las tasas de interés y disminuyendo el volumen de importación a través de la presión que se haga en la demanda de mercado interno, ocasionando así un efecto positivo sobre la balanza comercial y la capacidad de pago internacional.

El aumento de las tasas de interés para contrarrestar el efecto de la deuda real en caso de devaluación en moneda extranjera, produce a su vez, efectos de la deuda real sobre los deudores que contrajeron obligaciones en moneda nacional. Éstas son por lo general a corto plazo, ya que los contratos a largo plazo son más riesgosos (por las expectativas de devaluación inherentes al estatus de deudor). En economías deudoras el sector empresarial, el sector bancario y el Estado están expuestos de diferentes maneras al riesgo de crisis de solvencia, lo que se puede convertir en crisis fiscales y monetarias. De este modo, una deuda neta en moneda extranjera crea un aumento sistemático de la situación de inseguridad de la economía.

1.5.2 Inseguridad por endeudamiento externo.

Una deuda externa neta genera inseguridades específicas, endógenas al mercado, las que sobrepasan claramente el estado “normal” de inseguridad que rige básicamente el accionar de los actores económicos. La magnitud de estas inseguridades se correlaciona positivamente con el monto de la deuda externa total. Estas inseguridades aparecen en el momento en que un país ocupa una posición deudora neta en moneda extranjera, sin poderlo contrarrestar con superávit duraderos de exportación que posibiliten una rápida liquidación de la deuda.

La elevada inseguridad económica relacionada a una posición deudora es percibida mediante la consideración de los balances *sheet effects*. Así surge el planteamiento sobre el beneficio para el desarrollo que se le debería adjudicar a la importación de ahorro externo, más allá de la cuestión de la sustentabilidad de la deuda, es decir, más allá de la solvencia actual.

Pattillo (et. al. 2002),⁷⁸ en un estudio donde aborda las repercusiones de un endeudamiento neto en moneda extranjera sobre el crecimiento, brinda resultados reveladores. Promedialmente a partir de un endeudamiento (valor neto descontado) de aproximadamente 17 a 20 por ciento en relación al PIB y con una relación entre las obligaciones en divisas y las exportaciones de un 80 a 85 por ciento, se da un efecto negativo en la inversión.⁷⁹ Esto significaría que la mayor parte de los países emergentes muestran un endeudamiento que obstaculiza su crecimiento. Incluso dentro del grupo de países con menor deuda, según la categorización del BM, el nivel de endeudamiento es mucho más elevado que el nivel máximo perjudicial para la inversión.⁸⁰ Para exponer esta situación, se recurre a las teorías explicativas de causas y efectos del sobreendeudamiento. Aquí, es especialmente relevante el enfoque de Serven (1997),⁸¹ que trata el problema considerando el comportamiento del inversionista en condiciones de inseguridad. Según este autor, en un entorno intensamente inseguro a causa de una elevada deuda externa los inversionistas optan por una posición de espera, que implica que bajo tales condiciones no se realizan inversiones con expectativas de ganancia a largo plazo. Esto significa que, en contraste con un entorno sin inseguridad específica, desciende tanto el volumen de inversiones como también se reduce la eficiencia de las acciones realizadas debido a la disminución del marco temporal de las inversiones.

Los conocimientos empíricos sugieren que el límite que ocasiona los impulsos de crecimiento de un endeudamiento cuando estos se vuelven negativos es muy bajo y, se supone que como consecuencia de la deuda se produce un bloqueo de inversiones debido al aumento de las inseguridades y las expectativas de devaluación y, al efecto acumulativo de (potenciales) devaluaciones. Todo esto conduce entonces a reconocer que, una muy baja deuda externa en moneda extranjera es conveniente para el desarrollo sustentable de los países emergentes.

Por algo las estrategias de todos los países y regiones que han atravesado desde finales de la Segunda Guerra Mundial un desarrollo recuperador exitoso, como Japón, la República Federal de Alemania y en el pasado reciente varios países asiáticos como China, se basaron en una estrategia de endeudamiento en

⁷⁸ PATTILLO, C., POIRSON, H., RICCKI, L. (2002), External Debt and Growth, IMF, Working Paper 02/69 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0269.pdf> (04.11.2004).

⁷⁹ Si la deuda alcanza el doble de su nivel, aproximadamente 35 a 40 por ciento del PIB o 160 a 170 por ciento de las exportaciones, se sobrepasa también el nivel de sustentabilidad.

⁸⁰ La categorización según clases deudoras se encuentra en Banco Mundial (2004). Informe Anual sobre el Desarrollo del Mundo.

⁸¹ SERVEN, L. (1997), An certainty, Instability, and Irreversible Investment: Theory, Evidence and Lessons for Africa, Washington, D.C., World Bank Policy Research Paper, Nr. 1722.

moneda extranjera muy baja.⁸² Conforme a esto, una estrategia económica para el desarrollo de los países emergentes no debería apuntar a un alto endeudamiento externo, donde la creación de condiciones económicas para atraer inversiones internacionales cobra cada vez mayor importancia. En lugar de ello, parecería necesario seguir una táctica de crecimiento con un bajo nivel de endeudamiento y excedentes de cuenta corriente.

Un país que sufre de un problema estructural de alto nivel de endeudamiento en moneda extranjera en lugar de moneda nacional, no puede alcanzar un bajo endeudamiento en moneda extranjera mediante una estrategia neoliberal. Desde el punto de vista económico (en el caso de una circulación liberalizada de capital), es siempre más barato endeudarse en moneda extranjera porque los intereses son menores que los de la moneda de un país emergente (aunque esta deuda arroje posteriormente costos económicos graves). Por eso se necesita, en distintos niveles, la intervención estatal en el mercado. Las eventuales pérdidas de eficiencia que logren aparecer pueden ser limitadas al adoptarse siempre como criterio central la intervención, la competitividad internacional, así como asegurar la estabilidad interna del nivel de precios.

Para lograr este objetivo se necesitan una serie de medidas (tanto en la economía interna como en la economía externa de los países que las implementen), que puedan variar mucho según la estructura económica y social de los países. Esto abarca limitaciones de convertibilidad y control de circulación de capitales. Se trata de una política proteccionista probablemente limitada en el tiempo y en vinculación con un superávit de exportación para la protección de determinados sectores del mercado interno. Este proteccionismo deberá ser apoyado por créditos públicos en moneda nacional. Otras medidas para lograr este objetivo consisten en la orientación de inversiones extranjeras directas hacia sectores de exportación, creando como condición determinadas cuotas de exportación.

De este modo, el criterio central para señalar sustentabilidad de la deuda externa (indicando la capacidad de liquidación de la deuda por medio de ingresos netos de divisas), es a través de la relación entre endeudamiento y cuenta corriente.⁸³ Si ésta es de signo negativo, indica un endeudamiento acumulativo y con ello crecientes obstáculos al desarrollo. En cambio si ésta es positiva, es decir, si frente a una deuda neta en moneda extranjera hay un superávit en cuenta corriente que posibilite una disminución relativamente rápida de la deuda, se pueden considerar los efectos de la deuda inhibidores del crecimiento como muy bajos e inexistentes.⁸⁴

Un excedente en cuenta corriente (el superávit de la balanza comercial marca la primera fase de la liquidación de la deuda y el excedente de cuenta corriente la segunda), sugiere que una moneda no está sobrevaluada (y con ello señala una posible revaluación). De esta manera, se puede reducir la inseguridad inherente a

⁸² Para una mayor apreciación Véase: DOOLEY, M., FOLKERTS, D. y GARBER, P., (2003), An Essay on the Revived Bretton Woods System, Washington, D.C., NBER Working Paper, Nr. 9971.

⁸³ Sobre este particular, Véase: FLABECK, H. (2004), Ibid.

⁸⁴ Evidentemente, el saldo superavitario de la balanza comercial debe mantenerse en el largo plazo.

un endeudamiento en moneda extranjera y sus fatales repercusiones sobre la política monetaria y fiscal.

Conclusiones.

Después de un largo recorrido por la TEN, la TCM y las nuevas concepciones teóricas sobre la sustentabilidad de la deuda, se presentan a continuación las siguientes conclusiones:

- ⇒ El dinero cumple dos funciones básicas: depósito de valor y medio de pago (aparte de ser unidad de cuenta). La TEN muestra serías dificultades para tratar la segunda función y aplica las herramientas típicas del equilibrio parcial. La TCM, por el contrario, insiste en la función medio de pago y la cuestión depósito de valor (o riqueza para ser más precisos), sólo aparecerá después de que el dinero haya sido introducido en el sistema.
- ⇒ La TEN utiliza un concepto de equilibrio atemporal, mientras que la TCM concibe el análisis en forma secuencial.
- ⇒ La TEN se apoya en el individualismo metodológico, es decir, en lo básico sólo considera agentes individuales y todos se colocan en el mismo plano. Para los simpatizantes del circuito, el análisis requiere una estructura jerarquizada de grupos de agentes (se adopta un análisis de tipo institucional).
- ⇒ Los Neoclásicos consideran la cantidad de dinero exógena y el tipo de interés endógeno. Por su parte, el circuito razona de modo inverso: el tipo de interés es exógeno (aunque se distinguen diferentes tipos de interés, en función del plazo de vencimiento de los préstamos) y, la cantidad de dinero es endógena.
- ⇒ Para los Neoclásicos los bancos son meros intermediarios financieros que captan depósitos y, posteriormente pueden conceder créditos a partir del dinero captado. Siguiendo esta lógica, el ahorro es previo a la inversión. Mientras que para la TCM, los bancos juegan un papel clave en el sistema para poder entender la financiación del proceso económico: los bancos otorgan créditos y, como subproducto, se generan depósitos. La causalidad es precisamente a la inversa. Así, la inversión es previa al ahorro.
- ⇒ La concepción Neoclásica considera el dinero como una variable *stock*, cuya magnitud es directa o indirectamente controlada por el Banco Central. Por el contrario, los partidarios de la TCM consideran el dinero como variable flujo, dependiendo de la demanda por motivo financiación.
- ⇒ Para la TEN, la inflación es, en última instancia, consecuencia de aumentos “excesivos” de la cantidad de dinero (se apoyan en la Teoría Cuantitativa del Dinero). Pero para la TCM, la inflación es consecuencia principalmente

de cambios redistributivos: bien presiones sindicales para conseguir elevaciones del salario nominal, bien elevación del margen de beneficio empresarial con la finalidad de obtener fondos con que financiar la expansión de la capacidad productiva.

- ⇒ Aunque Neoclásicos y simpatizantes del Circuito Monetario aceptan que el dinero no está respaldado por ninguna mercancía (metales preciosos, por ejemplo), los primeros no tendrían problema en aceptar un concepto Mengeriano del origen del dinero, mientras que para los segundos el origen sería Shumpeteriano, en el sentido de que el dinero es una convención social.
- ⇒ El tipo de interés iguala el ahorro a la inversión según la TEN. Además, esto ocurre a un nivel de ingresos correspondiente al pleno empleo de los factores. Para la TCM, el tipo de interés (al menos el de los créditos para la financiación del capital circulante), se obtiene a partir de la aplicación de un *markup* sobre el interés al que el Banco Central presta sus reservas. Este es un fenómeno puramente monetario, no real. Sí el objetivo fundamental del Banco Central es la estabilidad de precios, se pueden encontrar conflictos en ambos objetivos. Sí se acepta el argumento de inconsistencia de las funciones de demanda de factores de buen comportamiento defendidos por los partidarios del Cambridge inglés en las controversias del capital,⁸⁵ el nivel de empleo va a estar directamente ligado al principio de la demanda efectiva. Sí se requieren tasas de crecimiento más elevadas para reducir el desempleo previamente existente, esto demandará un mayor crecimiento del crédito. Sí el Banco Central observa elevaciones en la tasa de crecimiento de agregados estrechos de dinero (M1) y adopta la Teoría Cuantitativa del Dinero, tenderá a elevar el tipo de interés al que presta las reservas como mecanismo de regulación del crecimiento de dicha variable. Este aumento supondrá una redistribución de los beneficios obtenidos a partir de la inversión (Kalecki) a favor de los bancos. Sí éstos no se expanden a un ritmo creciente (no adquieren activos reales), se va a presentar un problema de demanda efectiva.
- ⇒ La hipótesis de fragilidad financiera de Minsky (1996), es problemática desde la óptica de la TCM. Sí bien tasas de crecimiento en aumento (expansión de la capacidad productiva), pueden dar lugar a mayor endeudamiento a nivel microeconómico, esto no tiene porqué ocurrir a nivel macroeconómico (se asume un sistema cerrado). El problema de la fragilidad financiera se manifiesta sí y solo sí hay problemas de demanda efectiva. Este tipo de problemas podrá darse sí aparece la especulación, de modo que los precios de los activos financieros (acciones de empresas), aumenten por encima del crecimiento de los beneficios como consecuencia de la expansión de la inversión.
- ⇒ La “Regla de oro” debe ser entendida como una referencia para el funcionamiento equilibrado de un sistema en términos dinámicos. No se

⁸⁵ Una referencia estándar es HARCOURT, G. (1972), Teoría del Capital, Vilassar de Mar, Oikos-Tao.

tiene ninguna garantía de que el sistema tienda a tal situación por los mecanismos de mercado.

- ⇒ El concepto de financiación final no es necesario aunque puede ser suficiente para la explicación de la financiación del capital fijo. Así, sin eliminar la posibilidad de que las empresas acudan a los mercados financieros para obtener la financiación de la ampliación del capital fijo, también pueden acudir a los bancos a solicitar créditos para su financiación. En este segundo caso, la circulación con capital fijo es una cuestión más general que el de circulación con capital circulante.
- ⇒ Las presiones del mercado pueden dar lugar a perturbaciones desestabilizadoras [la destrucción creadora de Shumpeter (1954)⁸⁶ y, Nell (1998)].⁸⁷ Así, las fuerzas de la competencia en lugar de dar como resultado mercados estables, pueden implicar desequilibrios. El análisis desarrollado por la TCM se basa en la sucesión de situaciones a corto plazo, caracterizadas por la inyección de liquidez por motivos financieros (fase de flujo) y, la destrucción de tal liquidez con la circulación y la cancelación de los créditos (fase de reflujo). Dentro de cada secuencia, las relaciones en la producción y el gasto permanecen inalterables, pero éstas pueden cambiar de un periodo a otro (por ejemplo, como consecuencia del cambio tecnológico).
- ⇒ La TCM dota de contenido al sistema lo que Keynes (1936), denomina economía monetaria de producción. Insistiendo en la función del dinero como medio de pago y en la demanda de liquidez por motivo de financiación, el dinero y el sistema bancario y financiero junto con el principio de la demanda efectiva y la distribución a la Kalecki (1971), permiten el diseño teórico consistente que supera a la TEN para explicar muchos fenómenos monetarios actuales, como el de la deuda externa.
- ⇒ La crisis de la deuda externa que afectó a los países de América Latina durante las últimas dos décadas del siglo XX, ha dado origen a un amplio debate para la resolución y futura prevención de este grave problema. Estos debates giran en torno a la diferenciación entre la crisis de solvencia (endeudamiento sostenible) y, la crisis de liquidez (endeudamiento no sostenible). La solvencia de un país se ve afectada cuando éste demanda nuevos empréstitos para cumplir con el pago de los intereses de la deuda. La liquidez solamente está referida a la incapacidad de pago de un país determinado.
- ⇒ Un endeudamiento externo crea un clima de inseguridad que perjudica el comportamiento de los inversionistas debido a los efectos cambiantes y desestabilizadores provenientes del tipo de interés y de cambio. De esto se deduce que, en el mejor de los casos, un bajo nivel de deuda externa es favorable para el desarrollo en lo posible cuando un país presenta superávit

⁸⁶ SCHUMPETER, J. A. (1954), Ibid.

⁸⁷ NELL, E. J. (1998), Ibid.

en su cuenta corriente. Se concluye entonces que, es necesario crear en el Derecho Internacional Público toda una normatividad vinculada con la insolvencia a efecto de lograr una cancelación de la deuda externa de los países altamente endeudados (incluso en el grupo de las denominadas economías emergentes).

⇒ Resulta evidente que una reducción de la deuda afecta a los intereses de los acreedores.⁸⁸ Pero también un superávit en cuenta corriente en los países de economía emergente que persiguen el objetivo de un desarrollo sustentable, tienen consecuencias para las cuentas corrientes de otros países del mundo, sobre todo para los países industrializados. Es por ello que, los países acreedores deberían de permitir que la reducción de sus exigencias ante los países deudores vaya acompañada por un déficit de las cuentas corrientes. Al fin y al cabo el comercio internacional es un sistema cerrado en el que los excedentes (superávit) de unos, requieren forzosamente déficit de otros en la misma magnitud. Este es seguramente el aspecto más conflictivo, pero no se trata más que de la demanda de los países más pobres por un reparto más equitativo de las riquezas del mundo.

⁸⁸ Aunque como se verá en los siguientes capítulos, en muchas ocasiones los países deudores han pagado sólo por concepto de intereses varias veces su deuda.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA DEUDA EXTERNA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO INTERNACIONAL.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA DEUDA EXTERNA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO INTERNACIONAL.

Introducción.

La deuda externa ha dejado de ser únicamente un problema económico o de política exterior entre los países para convertirse en un asunto del orden jurídico internacional. Su solución, por tanto, supera el simple marco de los acuerdos económicos, políticos o técnicos entre países y entidades prestatarias. El manejo de la misma, también debe de buscarse en el marco normativo de las relaciones jurídicas internacionales implicando decisiones que adecuen la deuda externa en el más alto nivel. Además, por la variedad de sujetos involucrados y los tipos de operaciones y actos cumplidos en la contratación de empréstitos externos, el hecho en sí, implica la revisión del mismo en el ámbito del Derecho Internacional.

Este capítulo contiene en su primera parte el marco teórico en el que se sustenta la deuda externa en la perspectiva jurídica internacional. Se abordan algunos trabajos de deuda pública externa latinoamericana, como los que elaboró en su momento: el Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina (CEISAL), la Fórmula de Roma y las consultas que en esta materia se han hecho ante la CIJH.

En este capítulo se revisa la incorporación del tema de la deuda externa latinoamericana en la agenda de la AGNU. Adicionalmente, se reseña y analiza la situación en que se encuentra una iniciativa sustentada en el Derecho Internacional Público que ha sido propiciada por el Parlamento Latinoamericano y por diversos foros políticos internacionales y medios académicos. Esta iniciativa pretende obtener que la AGNU solicite una opinión consultiva ante la CIJH sobre los aspectos jurídicos de la deuda externa. En este capítulo se demuestran dos de las siguientes hipótesis que se han planteado en esta investigación:

- 1) *“Los efectos negativos del endeudamiento de los países de América Latina, contravienen los Principios Generales del Derecho al no permitir un mayor respeto a la soberanía de los Estados”.*
- 2) *“El alza de las tasas de interés decidida por los bancos centrales de los países desarrollados, ha sido el detonante del proceso de regresión de los países latinoamericanos en los últimos lustros”.*

Con el aumento unilateral e ilimitado de las tasas de interés iniciado en 1980 por el Federal Reserve Bank se detonó el crecimiento de la deuda externa de los países de América Latina. Esto tuvo un efecto en cascada, al aplicarse a todas las

deudas: legítimas e ilegítimas. Con esta alza se violan los Principios Generales del Derecho Internacional configurándose un triple delito: usura, cobro indebido y abuso de derecho.

La deuda externa, es entonces, una cuestión sustentada en el Derecho Internacional Público. El carácter ilícito de los aumentos unilaterales e ilimitados de las tasas de interés, constituyen una violación a las normas jurídicas internacionales. Los países deudores han saldado varias veces el pago de capital e intereses y en consecuencia no corresponde el reclamo por parte de los países acreedores. El desequilibrio en las condiciones en que se pactan los créditos internacionales entre la parte deudora y la parte acreedora, no sólo afecta el contrato como tal, sino cuando aparece posteriormente (como ya lo establecía el Derecho Romano), la máxima "*pacta sunt servanda*" ("los pactos están para ser cumplidos"), agregándose la siguiente condición: "*rebus sic stantibus*" ("siempre que nada haya cambiado luego del acuerdo").

El capítulo contiene nueve secciones. En la primera se revisa el concepto de Derecho Internacional y sus implicaciones principalmente en sociedades de habla hispana. El concepto es tan vasto que al tener vinculaciones con lo público y lo privado, los tratadistas lo han dividido en Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado. Al ser el Derecho Internacional Público la disciplina que norma las relaciones económicas internacionales y los actos derivados de éstas (empréstitos externos), así como a los sujetos internacionales (Estados y organismos internacionales), el concepto de soberanía adquiere una connotación especial en este Derecho. Por su parte, al ser el endeudamiento externo tanto público como privado un acto jurídico soberano, la deuda externa pública y privada se constituye en un tema cuyo tratamiento es abordado específicamente por el Derecho Internacional Público.

En el segundo acápite se analizan las fuentes del Derecho Internacional Público. Éstas, surgen de conformidad al Artículo 38 de la CIJH que sustenta que en casos de controversias internacionales, como las que se presentan en el tema que nos acomete, se deberá aplicar: los Tratados o Convenciones Internacionales, la Costumbre Internacional, los Principios Generales del Derecho y, las Decisiones Judiciales y las Doctrinas del Derecho Internacional. El Artículo 38 de la CIJH, representa a la vez que un buen punto de partida, un excelente arsenal para la doctrina de las fuentes ya que refleja con gran propiedad la teoría generalmente aceptada de las mismas.

La tercera sección hace referencia a las vinculaciones que existen entre la deuda externa y el Derecho Internacional Público. Esta sección se inicia con una revisión puntual de los antecedentes histórico-jurídicos de la deuda externa, a efecto de destacar la responsabilidad financiera del Estado y los casos en que cesa ésta. La naturaleza jurídica de la deuda externa nos remite a la cuestión de la protección diplomática que han demandado tanto acreedores como deudores internacionales y, cómo éstos últimos se han acogido a diversas doctrinas jurídico-internacionales y de política exterior (Calvo, Drago y la del Acto del Estado), a fin de exigir la corresponsabilidad en el pago de deudas entre ambos actores y evitar

a toda costa la intervención armada de una potencia extranjera, cuando un país está imposibilitado a hacer frente a sus obligaciones.

En el cuarto acápite se recogen diversos enfoques sobre la existencia o inexistencia de un marco normativo internacional que norme y regule la deuda externa. Sobresalen las tesis de dos connotados juristas de la deuda externa: Miguel Ángel Espeche (1989) y Efrén Márques (2004), así como las que se recogen en la XII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina, la propia del Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, el Artículo 68 del Estatuto de la CIJH y las del Instituto Hispano-Lusoamericano de Derecho Internacional (IHLADI). En este inciso se llega a la conclusión de que sí existe un marco internacional que norme la deuda externa, aunque éste no sea preciso.

Especial relevancia tienen los trabajos de deuda pública externa llevados a cabo por el CEISAL, por lo que hemos establecido una sección especial para la revisión de éstos. En efecto, en el quinto acápite de éste capítulo, se revisan los trabajos de este organismo que asumió la responsabilidad de llevar la cuestión de la deuda externa de los países de América Latina ante la CIJH.

También merece especial atención los trabajos conjuntos presentados por el IHLADI y la CEISAL conocidos como la Fórmula de Roma, en donde se les solicitó a la AGNU y a la CIJH opinión sobre el manejo jurídico internacional de la deuda externa y sobre los efectos que produjo en la misma el aumento de las tasas de interés a principios de la década de los ochenta. Estos trabajos se revisan en el inciso sexto de este capítulo.

En la sección séptima se hace un recuento de todas las consultas jurídicas que han hecho diversos juristas y organismos internacionales respecto a las controversias de deuda externa que han emitido los países latinoamericanos. En este inciso también se hace hincapié en los escasos resultados en el tratamiento de la deuda externa a los que ha llegado la CIJH.

En el acápite octavo de éste capítulo se abordan dos alternativas para el manejo de la deuda externa. La primera de ellas es a través de la creación de un Tribunal Internacional de Quiebras (TIQ), propuesta por Jeffrey Sachs (1994), en el que se destaca principalmente las facultades que tendría éste tribunal para declarar una moratoria de deuda, pero que no resuelve a profundidad el problema de la misma. También se subraya la alternativa de propuesta de Anne Krueger (2001), quien interpone como árbitro entre deudores y acreedores internacionales al FMI en el caso de moratoria, llevando a los países deudores a un mayor condicionamiento en detrimento de sus economías.

En el último acápite de éste capítulo se propone la creación de un organismo internacional avocado exclusivamente a dirimir las controversias que se susciten en materia de deuda pública externa entre acreedores y deudores: la CIRADES. Su función sería la de normar la deuda externa soberana y tendría como atributo especial determinar si el tipo de deudas que se contraen son legítimas o ilegítimas u odiosas. También la CIRADES sería un organismo internacional que evaluaría los Estatutos Constitutivos de otros organismos internacionales y si éstos violan

normas de derecho, por lo que en el tema de deuda externa se valorará al FMI, al BM y al BID todos ellos IFI.

2.1 Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado: la deuda soberana.

El nombre de esta disciplina “Derecho Internacional” aunque un tanto impreciso se usa desde que Jeremías Bentham lo empleo por primera ocasión en 1789 por no encontrarse un vocablo mejor para designarla. En países de habla hispana se continua utilizando junto con la denominación de Derecho Internacional, la designación de “Derecho de Gentes”, rica en connotaciones emocionales y aunque menos técnica que aquella, resulta más generalizada.

La denominación de Derecho Internacional ha sido adoptada no solo por los juristas de habla hispana, sino por jurisconsultos de diversas partes del orbe: “Droit International”, en Francia; “International Law” por países de habla inglesa; “Diritto Internazionale”, en Italia; “Miesdunarodnoe Pravo” en Rusia; “Direito Internacional” en Brasil y Portugal.

En su acepción más general el Derecho Internacional se divide en Derecho Internacional Privado y Derecho Internacional Público. Respecto al primero, Carlos Arellano (2001), lo define como:

“el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que tienen por objeto determinar la norma jurídica aplicable en los casos de vigencia simultánea de normas jurídicas de más de un Estado que pretenden regir una situación concreta”.¹

Por su parte, el Derecho Internacional Público es definido por César Sepúlveda (2000), como:

“el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los Estados entre sí, o más correctamente, el derecho de gentes rige las relaciones entre los sujetos o personas de la comunidad internacional”.²

La diferencia sustancial entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado lo constituye el concepto de soberanía. En el Derecho Internacional Privado la relación jurídica es una relación compleja: por un lado, una entidad no soberana al lado de otra entidad no soberana se hayan

¹ ARELLANO, C. (2001), Derecho Internacional Privado, México, Editorial Porrúa, p.11.

² SEPÚLVEDA, C. (2000), Derecho Internacional, México, Editorial Porrúa, p. 3.

interesadas en adecuar su situación concreta a una norma competente;³ o bien, una entidad no soberana y una entidad soberana están interesados en adecuar su situación concreta a una norma aplicable ante el conflicto de vigencia espacial múltiple. El Derecho Internacional Privado, es entonces, un derecho *sui generis* al prevalecer en él el carácter de privado. Predominan en él el aspecto internacional pero forma parte del Derecho Interno de cada país constituyendo en realidad una rama del derecho nacional de cada Estado.

Por su parte, al ser el Derecho Internacional Público un conjunto normativo destinado a reglamentar las relaciones de sujetos internacionales (Estados, y organizaciones internacionales), el concepto de soberanía adquiere un lugar preponderante en la Doctrina del Derecho Internacional. Decir que un Estado es soberano, significa que él es la unidad universal de decisión en un territorio, eficaz en el interior y en el exterior. Soberanía, entonces, viene a ser la capacidad de aplicar los preceptos supremos obligatorios para la comunidad, por lo que la soberanía no consiste en un grado superior de poder; ni siquiera en un monopolio de poder por parte del Estado. En esencia la soberanía consiste en no dejar sin resolver ningún conflicto de los que pudieran presentarse en el área de su jurisdicción.

El concepto de soberanía también tiene un lugar destacado en la teoría política del Estado. Es entonces, que la soberanía significa omnipotencia. Pero esta noción presenta cambios cuando cada Estado omnipotente en lo interior entra en coexistencia con otros Estados, pues ninguno de ellos puede tener supremacía sobre los otros. Cada uno, sin embargo, rehúsa reconocer la autoridad superior de cualquier autoridad externa. No obstante, todos ellos están dispuestos a aceptar las pretensiones de otros Estados en una posición similar, sobre bases de una cierta reciprocidad. Todo ello se traduce en unos cuantos principios fundamentales que se enuncian brevemente a continuación y que explican la convivencia de Estados independientes y soberanos.

- 1) Aún sin su consentimiento, los sujetos del Derecho Internacional están obligados por las normas del Derecho de Gentes consuetudinario que le resulten aplicables y por los Principios Generales del Derecho reconocidas por las naciones civilizadas.
- 2) Pueden imponerse a un sujeto del orden legal internacional, obligaciones internacionales adicionales sólo con su consentimiento.
- 3) El ejercicio de la jurisdicción territorial es exclusivo para cada Estado, a menos de que estuviera limitado o exceptuado por normas de Derecho Internacional.

³ Es el caso de un empresario de un país en particular, que haya concertado créditos con un banco extranjero y que ante la falta de pagos de su deuda, el acreedor intente adecuar los pagos de la misma a la legislación interna de su país; o en su defecto, que el deudor intente que el acreedor se adecue a su legislación.

- 4) En ciertos y especiales casos los sujetos del Derecho Internacional pueden pretender jurisdicción sobre cosas y personas fuera de su jurisdicción territorial.
- 5) A menos que existan reglas que lo permitan, la intervención de un sujeto de Derecho Internacional en la esfera de la exclusiva jurisdicción doméstica de otro sujeto constituye una ruptura del orden jurídico internacional.

El problema se complica un tanto con la presencia de los organismos internacionales (que al igual que el Estado son sujetos del Derecho Internacional Público), porque en muchas ocasiones, las competencias, los poderes y las condiciones de su funcionamiento afectan al régimen normal de los Estados soberanos a la vez que van creando un derecho situado un tanto por encima de los sujetos del Derecho de Gentes. Tan es así, que los propios Estados han querido precaverse de cualquier acción de los organismos internacionales que pueda ir en contra del régimen interior. Así, el Artículo 2, Párrafo 7, de la Carta de Naciones Unidas establece:

“Ninguna disposición de ésta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero éste principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”.⁴

Desafortunadamente la práctica de las naciones no ha sido muy elocuente en cuanto a la aplicación de ésta disposición. En primer lugar, no resulta claro lo que habrá de entenderse como “intervención” de las Naciones Unidas; y, en segundo lugar, aún no se ha dado la ocasión en que las organizaciones internacionales tomen decisiones obligatorias con respecto a Miembros reacios a acatarlas. Sigue rigiendo en todos los casos la regla del consenso.

La reglamentación de las relaciones entre sujetos internacionales que se constituyen como el fundamento del Derecho Internacional Público, debe en primer lugar, establecer los derechos y los deberes de los Estados en la comunidad internacional. En segundo lugar, debe determinar la competencia de cada Estado y, en tercero, ha de reglamentar las organizaciones e instituciones de carácter internacional.

Hasta aquí hemos hecho la distinción entre Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado; sin embargo, es pertinente hacer una precisión

⁴ La Carta de las Naciones Unidas es un Tratado Internacional concluido entre Estados en el que se han fijado determinados derechos y obligaciones para cada una de las partes contratantes. Pero la Carta es también algo más que un Tratado, es un documento de carácter constitucional en virtud del cual se creó la Organización de las Naciones Unidas y, en ella se establecieron las reglas que fijan el funcionamiento de esta institución. La Carta, es entonces, un sistema jurídico destinado a reglamentar la realidad internacional.

especial respecto al tratamiento jurídico internacional que habrá de darse a la deuda. La deuda externa se divide en pública y privada. Esta última sería aparentemente materia del Derecho Internacional Privado. Los tratadistas,⁵ no obstante, se han puesto de acuerdo que cuando una persona física o moral de un determinado país contrae una deuda con terceros extranjeros, al ser los deudores, nacionales de un país, su endeudamiento toma el carácter de deuda soberana, al igual que la que adquieren los gobiernos (deuda pública externa), con terceros extranjeros. Es entonces que, tanto la deuda privada externa como la deuda pública externa son deuda soberana por lo que su tratamiento jurídico es conforme al Derecho Internacional Público.

2.2 Las Fuentes del Derecho Internacional Público.

2.2.1 El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de la Haya (CIJH).

El Artículo 38 del Estatuto de la CIJH es una reproducción casi exacta del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional y, establece en su Párrafo 1:

“La Corte, cuya función es decidir conforme al Derecho Internacional las controversias que le sean sometidas...”

De modo claro afirma que la Corte debe aplicar el Derecho Internacional y enumera las fuentes del mismo:

- a) Las Convenciones Internacionales, sean generales o particulares, que establezcan reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
- b) La Costumbre Internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como siendo de Derecho;
- c) Los Principios Generales del Derecho reconocido por las naciones civilizadas;
- d) Las Decisiones Judiciales y las Doctrinas de los Publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas del Derecho.

⁵ Para una mayor precisión Véase: MOYANO, B. y ORTIZ, A. (1994), La Deuda Externa y la Responsabilidad Internacional del Estado, México, UNAM, p. 51.

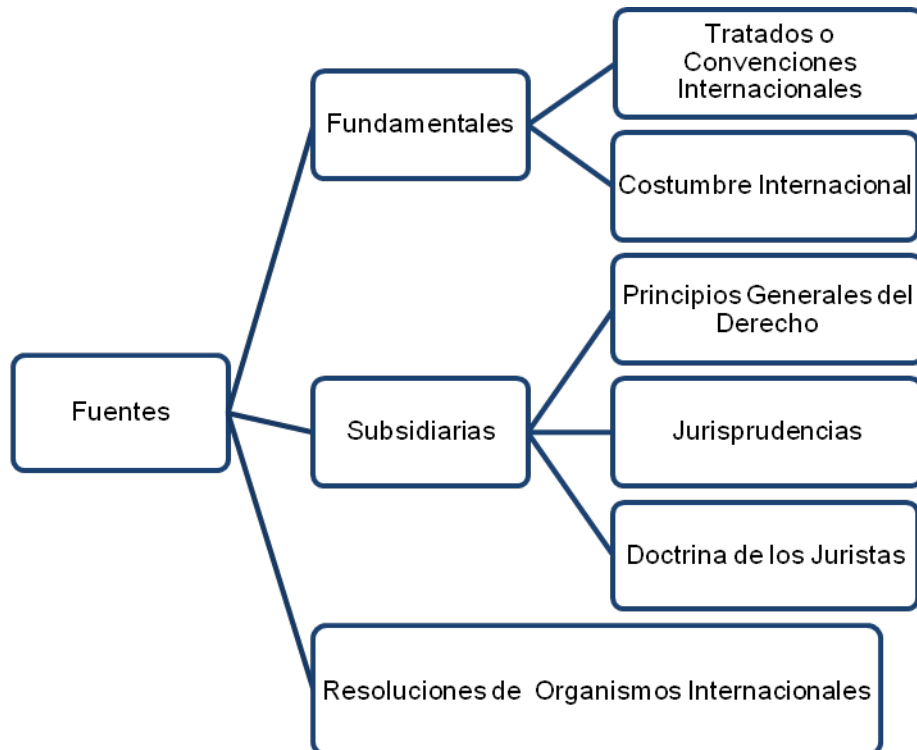
En el Párrafo 2 añade:

“La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *“ex aequo et bono”*, si las partes así lo convinieren”.

De acuerdo al Artículo 38 del Estatuto de la CIJH, encontramos entonces, una exposición autorizada de las fuentes del Derecho Internacional. Las dos fundamentales son los Tratados Internacionales y la Costumbre Internacional y el problema consiste en determinar su jerarquía. En realidad esta cuestión no tiene importancia primordial. En efecto, si hay un Tratado Internacional en vigor entre dos o más Estados-nación, la Corte deberá aplicarlo en primer lugar y solamente si no hay un Tratado acudirá a la Costumbre Internacional.

Diagrama 2.1

Fuentes del Derecho Internacional



De acuerdo al Diagrama 2.1 y con base al referido Artículo 38 del Estatuto de la CIJH, las fuentes del Derecho Internacional Público comprenden: los Tratados Internacionales, la Costumbre Internacional, los Principios Generales del Derecho, la Jurisprudencia (sentencias judiciales) y la Doctrina de los Publicistas. Los Tratados Internacionales son contratos que aseguran particularmente el Derecho, o bien, recogen Costumbres ya establecidas, por lo que habrán de examinarse en cada caso concreto antes de generalizar su valor. La Jurisprudencia son

cristalizaciones del Derecho existente, o modificaciones de él, o recogen Costumbres o Doctrinas. La Doctrina a su vez, es sólo evidencia del Derecho. Por lo que se refiere a la Costumbre puede sustentarse que ella es en sí misma Derecho y, la práctica aunque parecida, no es sinónima de Costumbre y por ello parece arbitrario incluirlas bajo el mismo rubro.

Uno de los defectos del Artículo 38 del Estatuto de la CIJH es que no comprende todas las fuentes posibles, como es el caso de las Decisiones de los Organismos Internacionales. Sin embargo, a pesar de esta deficiencia y debido a la carencia de una teoría generalmente aceptada de las fuentes del Derecho Internacional, el Artículo 38 del Estatuto de la CIJH represente un buen principio, un punto de partida para la revisión de las fuentes.

2.2.2 Los Tratados Internacionales

El Artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), define al Tratado Internacional como:

*“Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regidos por el Derecho Internacional ya conste en un instrumento único, o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.*⁶

La definición clásica de Tratado contenida en la Convención de 1969 ha sido rebasada por la realidad internacional,⁷ debido a que fue necesario regular los acuerdos entre Estados y organismos internacionales y los acuerdos de organismos internacionales *inter se* que con posterioridad se examinaron en la Convención del Derecho de los Tratados entre los Estados y los organismos internacionales de 1986⁸ y, los trilaterales en que participan dos Estados y un organismo internacional.⁹

Una definición integral debe incluir los acuerdos entre dos o más sujetos del Derecho Internacional que tengan capacidad para celebrar Tratados. De esta forma, Modesto Seara (2001), define al Tratado como:

⁶ Sobre el particular, Véase: Los Estatutos de la Convención sobre el Derecho de los Tratados o Convención de Viena de 1969, que entró en vigor desde el 20 de Enero de 1980, al completarse el número de ratificaciones prescritas para ello; cuenta con 80 países adherentes y se encuentra aún en vigor.

⁷ Cuando se plantearon los Estatutos de la Convención de Viena de 1969 se determinó exclusivamente como sujetos de los Tratados a los Estados, como se estableció en el Artículo 1 de los Estatutos. Esta situación dejó afuera a otras entidades, por ejemplo, organizaciones internacionales, la Santa Sede, gobiernos insurgentes o etnias indígenas.

⁸ No se encuentra en vigor.

⁹ El caso más común, es el que se presenta entre un Estado deudor y un Estado acreedor estando de por medio un organismo financiero internacional.

“Todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos del Derecho Internacional...(y agrega)...Hablamos de sujetos y no de Estados, con el fin de incluir a las organizaciones internacionales”.¹⁰

Modesto Seara (2001), sustenta la tesis de que si bien es cierto que en su Artículo 1 del Estatuto de la Convención de Viena de 1969, únicamente se reglamentan los Tratados concluidos entre Estados; sin embargo, sus disposiciones por un lado, no perderían fuerza por el hecho de que en un Tratado figuren como partes sujetos que no son Estados. Por otro lado, como en muchas disposiciones no se hace más que recoger normas de origen consuetudinario, éstas conservan todo su valor para regir los acuerdos que concluyen, por ejemplo, organismos internacionales.

Todo Tratado Internacional deberá de contener una serie de principios generales fundamentales. Éstos rigen el derecho de los Tratados, siendo los mismos:

- 1) El Principio *“pacta sun servanda”*. De origen consuetudinario, recopilado por la Convención de Viena de 1969, en su Artículo 26, afirma la obligatoriedad de los Tratados, respecto a las partes, añadiendo además la necesidad de su cumplimiento de acuerdo con la buena fe. La seguridad de las relaciones internacionales estaría comprometida si se dejase a voluntad de las partes el cumplimiento o incumplimiento de los pactos. En el Convención de Viena (1969) se ha llegado a precisar, incluso, la imposibilidad de invocar el Derecho Interno como excusa para no aplicar un Tratado, excepto cuando esa violación es manifiesta y se refiere a normas fundamentales, entre las que debería incluirse, en primer lugar, las de orden constitucional.¹¹
- 2) El Principio *“res inter alios acta”*. Este principio establece que los Tratados sólo crean obligaciones entre las partes; esto es, un Tratado no puede, en principio obligar a los sujetos que no hayan participado en él puesto que naturalmente no han podido dar su consentimiento.
- 3) El Principio *“ex consensu advenit vinculun”*. Este principio se refiere al consentimiento como base de la obligación jurídica y es resultado de la estructura de la sociedad internacional, principalmente formada por Estados, formalmente considerados como iguales. Al no existir un ente jurídico superior a ellos y capaz de imponer una determinada conducta, se

¹⁰ SEARA, V. M. (2001), Derecho Internacional Público, México, Editorial Porrúa, p.59.

¹¹ En México, por ejemplo, la regulación jurídica de los Tratados Internacionales está contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversas Leyes y Reglamentos: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley sobre Celebración de Tratados, Ley del Servicio Exterior Mexicano y Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En su Artículo 133, la Constitución establece la supremacía constitucional y una escala jerárquica de los diferentes ordenamientos jurídicos que rigen al país; sin embargo, la interpretación de éste artículo ha generado problemas respecto de la jerarquía que ocupan los Tratados en el sistema normativo mexicano. Pero, la Suprema Corte de Justicia se pronunció en 1999 sobre el particular, en el sentido de que los Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto a la Constitución.

supone que deben dar su consentimiento para que nazcan las obligaciones jurídicas de carácter contractual; sin embargo, en los casos de Tratados desiguales, en los que se afirma la carencia de validez para los Tratados concluidos por Estados en condiciones en que la manifiesta superioridad de una de las partes hace suponer injusticia para la otra, que por esa misma inferioridad no ha podido dar un consentimiento efectivo, la parte afectada puede solicitar la invalidez del Tratado debido a vicios de consentimiento de acuerdo a los siguientes Artículos del Estatuto de la Convención de Viena de 1969: error (Artículo 48), fraude (Artículo 59), corrupción de representante de un Estado (Artículo 51) y, coacción sobre un Estado mediante el uso de la amenaza de la fuerza (Artículo 52).

- 4) El Principio “*jus cogens*”. Este principio hace referencia al respecto de las normas. Sumamente discutido, fue, sin embargo, incorporado al Artículo 53 de la Convención de Viena de 1969, según el cual un Tratado sería nulo cuando fuera contrario a una norma imperativa del Derecho Internacional.

2.2.3 La Costumbre Internacional.

En su Artículo 38, inciso 1-b del Estatuto de la CIJH se ofrece una definición de la Costumbre Internacional, al decir que:

*“La Corte deberá aplicar la Costumbre Internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como siendo del Derecho”.*¹²

De ésta definición se pueden enumerar los elementos constitutivos de la Costumbre Internacional: el primero de ellos, es entonces, una práctica de los Estados, un modo de comportarse, la actuación en un determinado sentido. El concepto de práctica trae consigo la idea de constancia, de repetición. Éste elemento de hecho se denomina en el Derecho como precedente. No es suficiente que los Estados en una ocasión establecida hayan observado una determinada conducta, se requiere también que esta conducta se manifieste por la repetición de los actos que de otra forma carecen de valor.

El segundo elemento se encuentra referido al hecho de que no es suficiente que los Estados actúen en un determinado sentido para afirmar la existencia de la Costumbre; es necesario también que, al actuar así, tengan conciencia de que lo hacen con arreglo a una norma de Derecho (“*opinio juris sive necessitatis*”). A esto se refiere el Artículo 38, inciso 1b al hablar de “*una práctica generalmente aceptada como siendo de Derecho*”. Éste segundo elemento viene a distinguir la Costumbre de otras actuaciones de los Estados, en el sentido de que éstos no tienen conciencia de actuar conforme a Derecho, como ocurriría cuando los

¹² Véase: Artículo 38 de la CIJH.

Estados observan una práctica determinada en sus relaciones recíprocas, no por considerar que estén obligados a ello, sino para facilitar la vida en sociedad.

El concepto de Costumbre del Artículo 38, inciso 1b del Estatuto de la CIJH, es un tanto impreciso y complejo, pues es discutible lo que se entiende por práctica general, como se puede probar por el hecho que ha sido aceptada como práctica general y, en la medida en que quedan obligados los Estados que no participaron en la constitución de la Costumbre. Sería entonces, más correcto hablar de una práctica de los Estados como prueba de un consenso general, esto es, de expectativas generalmente aceptadas como Derecho. De acuerdo con esto, la Costumbre Internacional puede definirse como:

“Un reconocimiento general de los sujetos internacionales a ciertas prácticas que los Estados consideran como obligatorias”.¹³

De acuerdo a esta definición se tiene que la Costumbre Internacional presenta grandes ventajas cuando se le utiliza como fuente del Derecho Internacional. La primera es su adaptabilidad a las situaciones cambiantes de la sociedad internacional, impidiendo que las normas se deroguen y puedan variar según los actos de los sujetos internacionales. Para este cambio ayuda la segunda cualidad que la distingue, su carácter democrático, ya que para la formación de la Costumbre Internacional no únicamente afecta la conducta o abstenciones de determinados Estados, sino que debe de incluir el consentimiento expreso o tácito de toda la comunidad internacional. Finalmente, la Costumbre tiene como característica el ser de naturaleza nunca impuesta, ya que se atiende a la conducta independiente de los Estados en el escenario internacional.

El elemento esencial en la Costumbre Internacional es la conducta de los Estados en el ámbito mundial.¹⁴ Al principio se puede ser completamente ajeno a la concepción de esa conducta como jurídica, pero con la actuación repetida en el tiempo y la aceptación de terceros Estados, o simplemente sin una oposición firme y reiterada de éstos, hacen de esa conducta una práctica general que puede derivar en la convicción de los Estados de que esa conducta es obligatoria. Esto provoca que en toda situación futura similar, los Estados deban actuar conforme a esa Costumbre, ya considerada como norma jurídica internacional. De esta forma, como lo sostiene Césareo Gutiérrez (1995), la Costumbre Internacional es:

“Un perpetuum mobile, y encierra en su seno un instrumento de evolución del Derecho Internacional Público”.¹⁵

¹³ LÓPEZ, H. (2003), Derecho Internacional Público Contemporáneo e instrumentos básicos, México, Editorial Porrúa, p. 53.

¹⁴ Para una mayor apreciación Véase: GUTIÉRREZ, C. (1995), Derecho Internacional Público, Madrid, Editorial Trotta, p. 69.

¹⁵ GUTIÉRREZ, C. (1995), Ibid, p. 75.

La Costumbre como proceso es una prueba de una práctica reiterada de los Estados generalmente aceptada como Derecho. Las conductas que la conforman están interrelacionadas entre sí y muestran un común consentimiento o consenso respecto a la vigencia para los sujetos del Derecho Internacional. Es por ello, que como afirma nuevamente Cesáreo Gutiérrez (1995):

*“La norma consuetudinaria se requiere para obligar el consenso o aceptación general de los obligados, pero no la unanimidad de las voluntades, que sí exige en principio para una norma establecida por un tratado internacional”.*¹⁶

La *reiterato consuetudo* es la práctica repetida de los sujetos del Derecho Internacional que poseen un significado relevante en el proceso consuetudinario. Esas conductas son las que conforman la Costumbre y asimismo las que sirven de prueba para su existencia.

Mariño Menéndez (1995), sostiene que las conductas que se toman en cuenta para el establecimiento de una Costumbre, derivan de los:

*“Comportamientos de los Estados y otros sujetos del Derecho Internacional que se repitan a lo largo del tiempo y, que son llevados a cabo por una generalidad de ellos”.*¹⁷

El requisito fundamental que se establece para generar una Costumbre es la uniformidad de la conducta. Es entonces que, la conducta de los sujetos internacionales debe ser similar o igual en situaciones semejantes, de forma que pueda extraerse inequívocadamente una norma consuetudinaria específica del cúmulo de actuaciones iguales en situaciones semejantes por diversos sujetos del Derecho Internacional.

2.2.4 Los Principios Generales del Derecho.

El Artículo 38, inciso 1c del Estatuto de la CIJH establece que la Corte deberá aplicar:

*“Los Principios Generales del Derecho, reconocidos por las naciones civilizadas”.*¹⁸

¹⁶ GUTIÉRREZ, C. (1995), Ibid, p. 74.

¹⁷ MENÉNDEZ, M. (1995), Derecho Internacional (Parte General), Madrid, Editorial Trotta, p. 113.

Esta disposición ofrece grandes dificultades para determinar su contenido exacto. Los Principios Generales del Derecho, en efecto, son distintos de la Costumbre Internacional, pero a veces es difícil deslindar ambos conceptos; tampoco puede considerarse que sean Principios de Derecho Natural, porque se establece claramente que sean “reconocidos por las naciones civilizadas”.

¿Cómo determinar entonces, qué se entiende por Principios Generales de Derecho? Una distinción entre Principios Generales del Derecho y Principios del Derecho Internacional lo constituye el factor que permite encontrar el verdadero significado de ésta fuente del Derecho Internacional.

Aunque el Estatuto de la CIJH no distingue entre ambos principios existe, sin embargo, una diferencia entre ambos. Por Principios Generales del Derecho, el Estatuto se refiere a aquellos principios que son aceptados por el Derecho Interno de cada Estado y que son susceptibles de aplicación internacional. Por su parte, los Principios del Derecho Internacional son aquellos que no tienen su origen en el Derecho Interno, sino que son propios del Derecho Internacional. En el ámbito internacional se manifiestan porque son invocados por los Estados o el juez internacional, sin mencionar expresamente su fuente y al actuar de esta manera no están creando la norma, sino que, por el contrario, la consideran tan evidente que por parecerles axiomática no tratan de justificarla o fundamentarla.

La función primordial de los Principios Generales del Derecho es la subsidiariedad, lo que significa que son utilizados por los órganos jurisdiccionales internacionales, sean arbitrales o judiciales, para la solución de una controversia internacional, en los casos en que existan lagunas o insuficiencias en las fuentes formales primarias (Tratados Internacionales y Costumbre Internacional) del Derecho Internacional. Así se evita el “*non liquet*”, que significa que el Tribunal Internacional no encuentre un Tratado o Costumbre aplicable al caso.

Otra función también subsidiaria y similar a la anterior consiste en ayudar a la interpretación de normas convencionales o consuetudinarias cuyo significado para el caso sea discutible.

2.2.5 La Jurisprudencia o Decisiones Judiciales

La Jurisprudencia o Decisiones Judiciales más que como fuente autónoma del Derecho Internacional, debe considerarse según señala el Artículo 38, inciso 1d, de la CIJH como medio auxiliar para la determinación de las reglas del Derecho.

Las sentencias judiciales no obligan al juez internacional y su utilidad esencial para los fines del Artículo 38, inciso 1d, es que sirven como indicación del Derecho Internacional, fundamentalmente de la Costumbre y de los Principios Generales del Derecho. Sin embargo, a pesar de todas las reservas que quieran hacerse a

¹⁸ Véase: Estatuto de la CIJH.

la Jurisprudencia como fuente del Derecho Internacional, se observa en los Tribunales Internacionales una tendencia creciente a apoyarse en anteriores decisiones, como expresión del Derecho existente, tal fue el caso de la Jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el asunto relativo a ciertos empréstitos noruegos realizados a países africanos en condiciones desfavorables para los mismos, en donde la Corte anuló dichas deudas.

Hermilo López (2003), argumenta que la decisión judicial consiste en principio:

*“en la sentencia válida de un tribunal internacional cuya decisión sirve para dirimir una controversia internacional, es obligatoria para las partes en conflicto como norma individualizada, pero no tiene carácter obligatorio hacia terceros Estados, o para ser aplicada análogamente a conflictos con características similares”.*¹⁹

Se ha presentado una gran discusión sobre el significado que le dieron los redactores del Estatuto de la CIJH, en el Artículo 38, inciso 1d, al vocablo “Decisiones Judiciales”, o “Jurisprudencia”, ya que varía el significado en el sistema jurídico anglosajón y romano-germánico. El primero favorece el papel del juez como creador del Derecho a través de sus determinaciones, lo que constituiría una fuente formal del Derecho; mientras en el segundo, el juez al resolver un caso exclusivamente aplica o interpreta el Derecho que ya está establecido o conformado en un instrumento de interpretación de la norma.

De acuerdo al Artículo 38, inciso 1d, se puede deducir que el papel que se le da a la Jurisprudencia corresponde al modelo romano-germánico en el que el juez se ve constreñido a aplicar o interpretar el Derecho ya existente, sea en Normas Convencionales, Consuetudinarias, o en Principios Generales del Derecho. Esto se comprueba por la inclusión del Artículo 59 en el Estatuto de la CIJH que a la letra dice:

*“La decisión de la Corte no es obligatoria sino para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido decidido”.*²⁰

La Jurisprudencia, sin embargo, no se refiere exclusivamente a las decisiones de la CIJH, o a su antecesora la Corte Permanente de Justicia Internacional, sino que también incluye Laudos Arbitrales, muchos de ellos publicados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), decisiones de los Tribunales *ad hoc* internacionales pero no universales y las decisiones de cortes municipales con prestigio internacional.

¹⁹ LÓPEZ, H. (2003), Ibid., p.66.

²⁰ Véase: Estatutos de la CIJH.

Aunque en teoría la Jurisprudencia no es una fuente fundamental del Derecho, en la práctica se le ha considerado como una fuente subsidiaria, ya que en ciertos casos el juez no se ha limitado a interpretar o a aplicar normas internacionales preexistentes, sino que busca seguir sus decisiones previas e insertar cierta certidumbre en el proceso normativo, decidiendo conforme a su propia convicción de lo que tiene que aplicarse, o en su defecto, con base en un Principio General del Derecho Interno o una norma jurídica internacional.

2.2.6 La Doctrina de los Juristas.

La Doctrina de los Juristas tampoco es una fuente del Derecho Internacional en sentido propio, sino un medio auxiliar para la determinación de las reglas del Derecho.

La Doctrina consiste en los trabajos de los investigadores, redactores de artículos y libros sobre diversos aspectos del Derecho Internacional; análogamente pueden considerarse los proyectos, informes, y memoranda de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, así como los trabajos de otros organismos internacionales en el área del Derecho Internacional, como serían los documentos emanados del Harvard Research Institute, o del Instituto del Derecho Internacional.

La Doctrina es usada con regularidad por los Tribunales Arbitrales que tienen libertad en cuanto a la elección de las normas a aplicar y, se basan con gran frecuencia en la determinación que hacen tratadistas prestigiados del Derecho Internacional. Mención aparte merece la CIJH, que no utiliza la Doctrina en sus sentencias u opiniones consultivas argumentando que al ser colectivas evitan hacer mención de las citas doctrinales.

La importancia de la Doctrina que fue mucha cuando los Tratados Internacionales eran escasos y la Costumbre aún no estaba bien determinada o sufría los efectos de la evolución de la sociedad internacional, en los momentos en que ésta iba a conformarse según el modelo actual, ha ido perdiendo su lugar y hoy sólo puede considerarse como medio auxiliar, en el sentido de que puede facilitar la búsqueda de la norma jurídica, pero sin que la simple opinión doctrinal tenga peso ninguno ante un litigio internacional.

2.3 Deuda externa y Derecho Internacional Público.

2.3.1 Antecedentes histórico-jurídicos de la deuda externa.

En el Derecho Internacional Público se presentan cuestiones jurídico-doctrinales que norman la deuda externa. La Doctrina Calvo formulada en 1863 y la Doctrina Drago que surgió en 1902, constituyen los antecedentes y fundamentos histórico-jurídicos de la deuda externa.²¹

En 1892 el jurista Savigny planteó la tesis de que la deuda pública externa no se encuentra bajo protección judicial. Sostenía que la emisión de un empréstito constituía un acto de soberanía en el que no cabía la interacción de otro Estado, como lo planteó el jurista belga Rolú en 1862. Por su parte Philimore (1882), enfatizaba que los bonos eran solamente una “deuda de honor” no pudiendo ser ejecutados por un gobierno extranjero. En Francia, el jurista Bar (1894), argumentaba que el Estado tiene a su favor un beneficio, en el sentido de preservarse así mismo, por lo que el pago de la deuda externa era algo secundario. Politier (1894), francés también, declaraba que la deuda externa que contraía un Estado (deuda soberana) no era un acto privado de un gobierno, sino que constituía un acto político en su capacidad soberana, en interés y en nombre de todo el pueblo. Kobedgy (1894), sostenía que la deuda era una transacción aleatoria y especulativa.²²

De lo acotado por estos juristas se puede revivir una vieja discusión: de sí los actos del Estado forman parte del *jus gestionis* o del *jus imperium*. Toda esta polémica, no obstante, nos lleva a abordar el viejo problema de la responsabilidad financiera internacional del Estado. Desde 1929 se sostiene que:

*“Existen pruebas que evidencian la existencia de una práctica o regla de conducta uniforme y reiterada de parte de los Estados en esta materia...el Estado incurre en responsabilidad si él Poder Ejecutivo desconoce o pretende dar por anuladas deudas que obligan al Estado”.*²³

La responsabilidad internacional del Estado queda establecida cuando éste desconoce, anula, suspende o modifica el servicio de la deuda externa. Ésta responsabilidad, sin embargo, cesa en los siguientes casos:

²¹ Para una mayor apreciación Véase: DIAZ, L. (1986), Deuda y derechos humanos, México, Universidad Nacional Autónoma de México. pp.52-107

²² ZALDUENDO, A. (1998), La deuda externa, Buenos Aires, Depalma, p.10.

²³ Véase: Agenda de la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional de la Haya de 1930.

- 1) Bajo la tesis de la necesidad económica del Estado, donde se exime el pago de la deuda externa bajo los argumentos de enriquecimiento ilícito (de quienes concertaron los empréstitos externos para su beneficio), la teoría del riesgo creado y la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*.
- 2) Por el aumento unilateral de las tasas de interés de los créditos previamente concertados que afectan los programas de desarrollo social de los Estados deudores.
- 3) Por la concertación de deudas odiosas e ilícitas que con conocimiento de los acreedores afecten a los Estados deudores.

2.3.2 Protección Diplomática.

La historia de la naturaleza jurídica de la deuda externa, nos remite a la cuestión de la protección diplomática que han demandado los acreedores en los casos en que los deudores han suspendido los pagos de la deuda. Las circunstancias en que un reclamo de pago de deudas podría dar lugar a la “intervención” del gobierno del Estado acreedor respectivo, se relaciona con la naturaleza de la obligación: mala fe en el cumplimiento, repudio, discriminación de los pagos y denegación de justicia.

Los argumentos de la parte acreedora conllevan a revisar un viejo problema vinculado a la quiebra de los Estados: ¿Puede perseguirse el pago de la deuda externa, incluso hasta afectar los bienes públicos del Estado deudor? La respuesta es negativa, ya que siempre se ha sostenido la tesis de que los Estados no pueden quebrar y tampoco pueden ser embargados.

La Doctrina Calvo (1863), por su parte, determinó como principio fundamental la imposibilidad del cobro compulsivo de deudas, por lo que no se justifica la acción armada de los gobiernos de los Estados acreedores.

2.3.3 La Doctrina Drago.

La Doctrina Drago (1902), fue formulada en una nota del canciller argentino Luis María Drago a su representante en Washington, con motivo del ataque anglo-alemán de 1902 a los puertos de Venezuela, argumentándose: 1) Que los títulos de un empréstito no representan una obligación contractual del Estado emisor y son comparables a un contrato privado; 2) La emisión de un empréstito es un acto soberano del Estado; 3) La soberanía escapa a todo control y no puede acusarse a un Estado por denegación de justicia, y 4) La deuda pública externa (y ésta es la parte central de la Doctrina Drago), no puede dar lugar a la intervención armada, ni mucho menos a la ocupación material del suelo de las naciones deudoras por una potencia extranjera.

Históricamente, en 1848 Lord Palmerston había planteado a los embajadores ingleses en el exterior que ante reclamos no satisfechos de ciudadanos británicos, era cuestión de su gobierno (Inglaterra), la decisión de intervenir o no para el cobro de deudas extranjeras. Así, había ocurrido en México (1861), Túnez (1868), Egipto (1880), Turquía (1881), Grecia (1897), Venezuela (1902) y, Serbia (1904).

Con posterioridad a la Doctrina Drago (1902), surgió la tesis Podesta-Acosta (1924), que sostiene la existencia de una “comunidad de fortunas” entre acreedores y deudores, idea que tiene sus bases en el Derecho Romano y que posteriormente fue retomada por el Derecho Internacional Público con el fin de exigir la corresponsabilidad entre acreedores y deudores en la suerte del pago de la deuda externa.²⁴

Asimismo para prohibir el uso de la fuerza que pudiera generar la suspensión del pago de la deuda externa, se proclamó la Declaración de Principios Americanos de 1928, que en su tercera sección señala la proscripción del uso de la fuerza como instrumento de política nacional o internacional. Por su parte, la Declaración de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz de 1936, estableció con claridad:

“Los siguientes principios son aceptados por la comunidad americana de naciones...c) Es ilegal el cobro por la fuerza de deudas moratorias”.²⁵

La fuerza y la guerra habían sido proscritas de las relaciones internacionales con la Declaración Briand-Kellogs de 1928.

La Carta reformada de la Organización de Estados Americanos (OEA), firmada en 1967 en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, en su Artículo 18, establece el deber de no intervención de ningún Estado, cualquiera que fuera el motivo, en los asuntos internos o externos de otros países y, por su parte, el Artículo 20 de la Carta de la OEA establece el principio de inviolabilidad del territorio.

2.3.4 La Doctrina del Acto del Estado.

La Doctrina del Acto del Estado se inició originalmente como un principio de cortesía entre las naciones, que posteriormente adquirió la fuerza de un principio de Derecho Internacional. Esta Doctrina que data 1897, sostiene que cada Estado soberano está obligado a respetar la independencia de otros Estados, por lo que las Cortes de un Estado no se pronunciaran sobre los actos de otros gobiernos realizados en su propio territorio.

²⁴ DÍAZ, L. (1989), “Deuda externa y Derecho Internacional” en Nueva Sociedad, Caracas, Núm. 101, mayo-junio, p. 42.

²⁵ Véase: Declaración de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz (1936), Buenos Aires, Argentina.

En materia de Derecho Internacional Público, las Cortes de un Estado deberán de aplicar la Doctrina, reconociendo su validez universal. En consecuencia, en su dimensión internacional, la Doctrina del Acto del Estado debe considerar que:

- 1) La Corte debe determinar los principios de conflicto de leyes que señale la ley aplicable;
- 2) La Corte deberá aplicar éstas leyes a menos que existan Principios Generales del Derecho Internacional sobre la materia;
- 3) Generalmente, las Cortes determinan la aplicación de las leyes conforme a las reglas domésticas de conflictos de leyes;
- 4) Sin embargo, cuando existe un Principio General de Derecho Internacional, la Corte debe aplicarlo.

Un caso interesante que relaciona el problema del pago de la deuda externa, con la Doctrina del Acto del Estado fue el litigio que se suscitó en 1984 entre Allien Bank International vs. Banco de Crédito Agrícola de Cártago, Banco Anglocostarricense y Banco Nacional de Costa Rica. En este préstamo, realizado en dólares americanos y documentado en pagarés con lugar de pago en Nueva York, las partes se sometieron a la jurisdicción de los Tribunales de esa Ciudad. Los préstamos en cuestión no fueron abonados a su vencimiento por el Gobierno de Costa Rica debido a problemas en su balanza de pagos, lo que obligó a decretar medidas restrictivas de cambio por el Banco Central de ese país.

Uno de los treinta y nueve Miembros del sindicato de bancos acreedores no aceptó los términos de la negociación, e instruyó al banco-agente (Allien Bank), para que iniciara las acciones legales ante los Tribunales de Nueva York. La demanda de pago no prosperó ni en la primera ni en la segunda instancia debido a que la Corte de Nueva York se basó en la Doctrina del Acto de Estado para rechazar la demanda.

Además se señaló que las autoridades cambiarias costarricenses, habían actuado de “buena fe” con un “mínimo de razonabilidad” y en forma compatible con la ley y la política exterior de Estados Unidos.

El Poder Ejecutivo se manifestó en contra de la sentencia, señalando que en la misma, no se contemplaba el sistema internacional de cooperación y negociación, por cuanto el Gobierno de Costa Rica unilateralmente decretó la suspensión de pagos. La situación llegó a tal extremo que el Gobierno de Estados Unidos inició la suspensión de la ayuda económica a Costa Rica. Finalmente, en la revisión de la sentencia, el Tribunal revocó la decisión anterior señalando que no podía aplicarse la Doctrina del Acto de Estado porque el “*situs*” de la deuda no era Costa Rica, sino la Ciudad de Nueva York.

Además de la Doctrina del Acto de Estado existen otros principios doctrinales aplicables en el caso de la deuda externa, siendo éstos:

- 1) El principio de enriquecimiento ilícito.
- 2) El principio de riesgo creado.
- 3) El estado de necesidad económica.
- 4) El principio de corresponsabilidad entre deudores y acreedores.
- 5) La aplicación de la Cláusula *rebus sic stantibus*, según la Doctrina y el Artículo 62 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969).
- 6) La discusión acerca del *situs* de la deuda, que, según la Doctrina requiere:
 - a) control físico sobre el deudor y, b) jurisdicción.

2.4 Procedimiento consultivo de la deuda externa latinoamericana ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya (CIJH).

Efrén Marqués (2004), sustenta que no existe un marco normativo que regule el otorgamiento de empréstitos internacionales. Su posición es que:

“No existe a nivel internacional un marco legal que regule el otorgamiento de créditos y préstamos, así como que limite el accionar tanto de los deudores como de los acreedores. Es por esto que, en la mayoría de los casos existe, un accionar arbitrario de parte de los acreedores hacia los deudores, los cuales, debido a la necesidad que tienen de capital para poder mantener funcionando sus maltrechas economías, deciden alinearse a lo establecido en los centros de hegemonía mundial”.²⁶

Cabría agregar al comentario de Marqués (2004), que la deuda externa como ampliamente se ha reconocido está destruyendo todo: la posibilidad de desarrollo de los países más pobres e incluso de los denominados emergentes, la producción interna, el nivel de vida de las poblaciones, el empleo, y por su parte, los presupuestos nacionales se restringen cada vez más y se limitan en ocasiones a los gastos que generan la deuda externa.

Sí consideramos las cifras de la deuda externa de los países de América Latina, se refrenda lo comentado en el párrafo anterior. A mediados de la década de los setenta, la deuda latinoamericana ascendía a 60 mil millones de dólares, en 1980 a 204 mil millones, en 1990 a 443 mil millones y en 1999 se calcula en 706 mil millones. Solamente por concepto de servicio de la deuda externa, los países de

²⁶ MARQUÉS, R. E. (2004), “Derecho Económico Internacional y Deuda Externa” en Revista de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, p. 4.

la región han pagado entre 1982 y 1996 la cifra de 739 mil millones de dólares, es decir, una cantidad superior a la deuda total acumulada.²⁷

En 1986 América Latina tuvo un saldo favorable en su intercambio comercial de 37,600 millones de dólares. En ese mismo año por concepto de intereses de la deuda pagó 37,200 millones de dólares a la banca acreedora, de modo que, para financiar una parte importante de su desarrollo toda América Latina dispuso en aquel año de sólo 400 millones de dólares por concepto de este saldo.

A mediados de la década de los noventa más de la mitad de las exportaciones de América Latina se destinaban al pago de la deuda externa. Para 1998 el déficit en cuenta corriente de la región fue de 71,800 millones de dólares y para el año siguiente ascendió a 75,600 millones de dólares,²⁸ situación que agudizó aún más la crisis de la deuda.

Las cifras comentadas de la deuda externa de América Latina justifican la necesidad de profundizar los aspectos jurídicos del problema. Estos los encontramos en el Derecho Internacional Público. Es ahí donde se aporta la normatividad jurídica internacional que propicia una solución más justa a esta situación, a efecto de que los países deudores logren un desarrollo en un contexto económico más estable, equitativo y armonioso. Es por ello que en oposición a la tesis de Efrén Márques (2004), que señala que no existe un marco normativo que regule la deuda externa, nosotros sustentamos la tesis de que sí existe este marco, aunque no es del todo preciso, como tendremos oportunidad de constatar en lo que resta de este capítulo y en los siguientes.

En diversos foros internacionales se ha agudizado la inquietud de sus participantes para darle una solución al creciente endeudamiento de los países de América Latina. Éstos, a pesar de realizar los pagos al servicio de la deuda (capital e intereses), han visto con gran inquietud que sus compromisos con los países acreedores continúan creciendo en una especie de progresión geométrica. Incluso, las deudas contraídas empiezan a afectar no solo a la generación presente sino a las venideras. De esta suerte, durante la XII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina, realizada en Bruselas en junio de 1995, sus participantes adoptaron la siguiente resolución:

“Reafirma la Resolución de la XI Conferencia Interparlamentaria CE/América Latina (Acta Final, apartado 26), relativa a los problemas generados por la deuda externa latinoamericana. Igualmente y basándose en el análisis de origen de ésta, introducido ya por el dictamen aprobado por el Comité Económico y Social de la Comunidad Europea en 1985 (Doc. CES 931/85 CAL/DM apartado 7), en el enfoque del Parlamento Latinoamericano y en el análisis jurídico de diversas entidades académicas y científicas, solicita a los Estados Miembros de los dos parlamentos que tomen las iniciativas

²⁷ Véase: BANCO MUNDIAL. (2000), Informe Anual sobre el Desarrollo en el Mundo.

²⁸ Véase: FINANCIAL TIMES. (Enero de 2000).

oportunas buscando el apoyo de otros países del mundo, a fin de que la Asamblea General de las Naciones Unidas solicite a la Corte Internacional de Justicia de La Haya un dictamen consultivo que permita afrontar el problema de la deuda externa conforme a los Principios Generales del Derecho Internacional Contemporáneo (Estatuto de la Corte, Artículo 38c)".²⁹

La declaración transcrita recoge y reafirma la tesis sustentada por Miguel Ángel Espeche Gil (1989).³⁰ En ella se reivindica que el Derecho Internacional Público debe encaminar el problema de la deuda externa mediante el procedimiento consultivo ante la CIJH. Según esta tesis, las normas aplicables son:

Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas:

- "1. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrá solicitar de la CIJH que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica.*
- 2. Los temas sobre los cuales se solicite opinión consultiva serán expuestos a la Corte mediante solicitud escrita, en que se formule en términos precisos el asunto respecto del cual se haga cuestión".*

Artículo 68 del Estatuto de la CIJH:

"En el ejercicio de sus funciones consultivas, la Corte se guiará además por las disposiciones de este Estatuto que rijan en materia contenciosa, en la medida en que la propia Corte las considere aplicables".

En síntesis, la tesis sostiene que el alza de las tasas de interés decidida por el Federal Reserve Bank en 1980 (que pasaron del 6 al 22 por ciento en un par de meses y que han llevado a un desmesurado crecimiento del monto de la deuda externa de los países de América Latina), contraviene los Principios Generales del Derecho, reconocidos como fuentes del Derecho Internacional en el Artículo 38, inciso c, del Estatuto del tribunal de la Haya. Este Estatuto es parte constitutiva de la Carta de las Naciones Unidas. Adicionalmente, los aumentos de las tasas de

²⁹ XII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina. (Junio de 1995), Informe, Bruselas.

³⁰ La tesis de Miguel Ángel Espeche Gil fue adoptada en el XV Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional (HILADI) que tuvo lugar en Santo Domingo en Marzo de 1989.

interés aplicados a los créditos vulneran también normas convencionales y consuetudinarias del Derecho Internacional.

El referido Artículo 38, inciso c, (que es el que reconoce el valor de los Principios Generales del Derecho como fuente del Derecho Internacional), sustenta que:

“1. La Corte, cuya función es decidir conforme al Derecho Internacional las cuestiones que le sean sometidas, deberá aplicar: a) Las Convenciones Internacionales; b) la Costumbre Internacional y; c) Los Principios Generales del Derecho reconocidos por las naciones civilizadas”.

El IHLADI reafirmó la tesis mencionada en su XVI y XVII Congresos de Mérida, Venezuela en marzo de 1991 y, de Cáceres, España en septiembre de 1992. A fines de 1998, la representación permanente de la República Dominicana en las Naciones Unidas presentó la propuesta del IHLADI con destino a la AGNU. La misma fue enviada para su estudio a la Comisión Económica, donde se le incluyó en el rubro “la deuda externa y el desarrollo”, pero nunca fue considerada. Tampoco fue remitida a su foro original que debió haber sido la Comisión Jurídica.

2.5 Los trabajos de deuda pública externa del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina.

El CEISAL, es una entidad no gubernamental, reconocida por La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con sede en Viena. Agrupa a profesores, investigadores e intelectuales de distintas universidades europeas. El CEISAL analiza, diagnostica y presenta soluciones a diversos problemas que afectan a América Latina, entre ellos, el de la deuda externa.

La tesis central acerca de la necesidad de dictaminar la deuda externa latinoamericana ante la CIJH (por medio de una solicitud consultiva, a ser formulada por la AGNU), fue asumida por el CEISAL a principios de la década de los noventa.

Por su parte, la Asociación de Estudios Sociales Latinoamericanos (ASSLA, por sus siglas en italiano), que es miembro del CEISAL, efectuó un Seminario en Brasilia, en agosto de 1990 para profundizar en el problema de la deuda externa en el marco del Derecho Internacional Público. A partir de esa fecha, ambas instituciones han realizado varios encuentros internacionales para la revisión y

profundización de una norma jurídica internacional que en materia de deuda externa, favorezca a los países de América Latina.³¹

En la “Declaración de Sant’Agata dei Goti sobre Usura y la Deuda Externa” formulada en septiembre de 1997 por un grupo interdisciplinario convocado por Mario Pasciello, se revisaron ampliamente los Principios Generales del Derecho vulnerados por la deuda externa. También se analizó los aumentos en las tasas de interés de los créditos externos que afectaron a los países de América Latina.

Los trabajos presentados en todas estas ponencias profundizaron y completaron los fundamentos de la ponencia original. Estos se basan en el Derecho de Gentes y cubrieron distintas disciplinas: Derecho civil, comercial, procesal, internacional privado, económico, financiero y monetario, entre otros.

De estos trabajos se derivó un hecho fundamental: que el aumento de las tasas de interés de los créditos internacionales son acciones ilícitas contempladas en el Derecho Internacional Público. Cuando se decidió aumentar las tasas de interés (como en diversos momentos lo hizo el Federal Reserve Bank), se contravinieron normas convencionales y consuetudinarias del Derecho Internacional y principios aplicables de Derecho Interno, positivo y vigente. Estos últimos, por la citada norma del Artículo 38, inciso 1c, del Estatuto de la CIJH, son traspuestos al Derecho de Gentes.

Los aumentos de las tasas de interés también infringieron normas consuetudinarias del Derecho Internacional como la “*robis sic stantibus*” (“cambio fundamental de circunstancias”), a la que se refiere el Artículo 62 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.

Si bien, en algunos estudios del CEISAL también se alegaba la infracción del “*Common Law*” no se contaba con un trabajo específico basado en este sistema legal predominante en los países anglosajones, que son los principales acreedores mundiales. Se hizo entonces necesario completar el alegato de ilicitud con los parámetros de los sistemas jurídicos del “*Common Law*”.³²

En lo que hace a otras normas de carácter convencional de aplicación pertinente, cabe mencionar, por un lado, los aspectos vinculados al deber de cooperación internacional establecido en los Artículos 1 (inciso 3), 3, 4 (inciso 1) 55 (inciso a)

³¹ Sobre el particular se han llevado a cabo las siguientes reuniones: Foro Científico de Viena, Octubre de 1991; Seminario de Roma-Universidad Lateranense, Marzo de 1992; Reunión de la Comisión Redactora, Roma, 16 de Julio de 1992; y, Seminario “Deuda Externa-Principios Generales del Derecho-Corte Internacional de Justicia”, Roma, Mayo de 1995.

³² Una contribución importante en este sentido es la postura de Cecilia Fresnedo de Aguirre (1991), “La autonomía en la contratación internacional”, Montevideo, quien suministra valiosos elementos para calificar con criterios de Derecho Anglosajón los cuestionados aumentos de las tasas de interés.

y, 56 de la Carta de las Naciones Unidas³³. Por otro lado, a los múltiples instrumentos y declaraciones oficiales de países acreedores que se han comprometido a favorecer y promover el desarrollo de los países de América Latina. Como ejemplo, se pueden mencionar los siguientes: la Alianza para el Progreso, la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la Carta de Alta Gracia y otros instrumentos de diversos Organismos Económicos de las Naciones Unidas que anuncian obligaciones en materia de deuda externa. De allí surge también, el deber jurídico que tienen los Estados de los países acreedores de no impedir las posibilidades de progreso de los países de América Latina.

El cobro de altos intereses ha conspirado contra el desarrollo y el progreso de los países deudores. El alza de las tasas de interés decidida por los Bancos Centrales de los países desarrollados (en especial la Federal Reserve Bank), ha sido el detonante del proceso de regresión de América Latina en los últimos lustros.

³³ A propósito del deber de cooperación internacional que tienen todos los Estados miembros de la ONU, en su Artículo 1, inciso 3, la Carta de la ONU sostiene como principio rector, el deber de sus integrantes a:

“realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivo de raza, sexo, idioma y religión”.

Sin lugar a dudas, la deuda externa latinoamericana se ha convertido en el actual contexto económico internacional, en un problema que al afectar el desarrollo de éstas sociedades merece en todo momento la búsqueda de soluciones entre acreedores y deudores en un esfuerzo de mayor cooperación internacional. De esta forma todo Estado nacional que sea miembro de éste organismo internacional está comprometido a aceptar las obligaciones consignadas en la Carta de conformidad al Artículo 3, que a la letra dice:

“Son Miembros Originarios de las Naciones Unidas los Estados que habiendo participado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional celebrada en San Francisco, o que habiendo firmado previamente la Declaración de las Naciones Unidas de 1 de enero de 1942 suscriban esta carta y la ratifiquen de conformidad con el Artículo 110”.

Cabe aclarar que con posterioridad al término de la Segunda Guerra Mundial, se integraron paulatinamente nuevos miembros a la ONU, situación que estuvo prevista desde sus orígenes en el Artículo 4, inciso 1, de acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas, que establece:

“Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo”

El cobro de altos intereses de los créditos contratados por los países latinoamericanos ha inhibido el desarrollo de la región en su conjunto. A efecto de contrarrestar los efectos perniciosos de la deuda externa y del oneroso pago del servicio de la misma, la Carta de la ONU, en su Capítulo IX, Artículo 55, inciso a, establece como principios de cooperación económica internacional el respeto universal a que todo Estado alcance:

“Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, condiciones de progreso y desarrollo económico y social... de sus Estados Miembros...”

Asimismo, en el Artículo 56 se sustenta que:

“Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55”.

Es por ello, que organismos internacionales como el IHLADI y el CEISAL han llevado de conformidad a estas normas de carácter convencional de la Carta de las Naciones Unidas, sus propuestas ante la CIJH sobre los aspectos jurídicos internacionales de la deuda externa.

Con los trabajos desarrollados por el IHLADI, el CEISAL y otros organismos e investigadores jurídicos, se ha conformado con base sustantiva y procesal, con gran solidez, la propuesta de llevar a la CIJH los dictámenes consultivos de la deuda externa. Actualmente se cuenta con elementos doctrinarios suficientes para llevar a cabo la consulta en la AGNU y después ante la propia Corte de La Haya. Sin embargo, ante la falta de voluntad política de la CIJH para resolver los problemas de los altos cobros de intereses de las deudas externas de los países de América Latina, se hace entonces impostergable constituir la CIRADES, que como tendremos oportunidad de revisar en el acápite 2.9 de este capítulo, será el organismo jurídico internacional que jurídica y políticamente sea el encargado de resolver cualquier litigio que en materia de deuda soberana presenten los Estados de la comunidad internacional.

2.6 La Fórmula de Roma.

En el Seminario Roma-Ciudad del Vaticano de marzo de 1992, se formó una Comisión que se reunió en ese lugar en julio del mismo año. Dicha Comisión, tomando en cuenta los citados estudios y trabajos del IHLADI y del CEISAL, avanzó hasta llegar a la redacción de un proyecto de “Cuestiones” a ser formuladas por la AGNU a la CIJH en un eventual pedido de opinión consultiva.

En esta Comisión participaron catedráticos de Derecho Internacional, civilistas, procesalistas y economistas de universidades italianas, españolas e iberoamericanas. La Comisión decantó el análisis de la deuda externa resumiendo en dos preguntas (Cuestiones) a ser formuladas ante la CIJH la temática jurídica del problema. A los cuestionamientos de la Comisión se les conoce como “Fórmula de Roma” que consistió en lo siguiente:

“La Asamblea General de las Naciones Unidas solicita a la CIJH una opinión consultiva sobre:

- 1. ¿Cuál es el marco jurídico de Derecho Internacional en el que se sitúan las obligaciones que resultan de la deuda externa y su cumplimiento?*
- 2. En particular, ¿qué consecuencias producen sobre dichas obligaciones el aumento imprevisto en términos reales de los capitales e intereses?”*

Se pensó que estas preguntas o “Cuestiones” podrían ser adoptadas por la AGNU para iniciar el proceso consultivo en caso de que se decidiera efectuar la solicitud de opinión consultiva ante la CIJH. Pero, la redacción final que se dio a las Cuestiones debería tender a abarcar la totalidad jurídica de la deuda y, al mismo tiempo, facilitar el marco normativo a la eventual respuesta del Tribunal que atiende mejor el justo reclamo de los deudores.

En 1995 en el ámbito de la AGNU, varios gobiernos iniciaron tentativas dentro del Grupo de los 77 (países mayormente deudores en el ámbito internacional), propiciando un proyecto de resolución para plantear una solicitud de opinión consultiva sobre los aspectos jurídicos internacionales de la deuda externa.

Esta propuesta fue precedida por exhortación de la Comisión Episcopal para la América Latina (CELAM), de la ya referida XII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina. En ella intervinieron la Cámara de Diputados de Brasil y grupo de legisladores de Perú, Italia y Argentina.

Durante las sesiones del Grupo de los 77 (previas a la reunión de la Comisión Económica de la AGNU, en cuya agenda figuraba el tema “La Crisis de la Deuda Externa y el Desarrollo”), varios compromisos permanentes circularon entre los Miembros asistentes, para asentar las bases de un proyecto de resolución sobre el referido pedido de opinión consultiva ante la CIJH. Desafortunadamente éste no prosperó.

Pese a las enormes dificultades que esta iniciativa enfrentó, tanto el CELAM, como los representantes de los referidos gobiernos latinoamericanos que asistieron a las reuniones, insistieron en que se siguiera defendiendo la propuesta. Ésta se basaba en la firme convicción de que no es posible permitir que los países de América Latina sigan enfrentando las duras pruebas que trae consigo el alto endeudamiento externo. La situación es aún más delicada para la mayor parte de los países de África y es también ya un grave problema en Europa Oriental y en Asia.

Independientemente del apoyo logrado en medios académicos, científicos y foros políticos nacionales e internacionales, la propuesta no ha sido presentada por ningún gobierno ante la AGNU, salvo la gestión de la misión Dominicana en 1999, que no tuvo continuidad.

Una de las causas podría ser un error de interpretación entendiéndose que la iniciativa tendría el propósito político de buscar un nuevo campo de confrontación entre los llamados “países del tercer y primer mundo”. Pero, la realidad dista de esa presunción, ya que no se trata de una tesis “tercermundista”. Su intención, por el contrario, es encontrar una vía de racionalidad y conciliación para lograr una solución satisfactoria entre acreedores y deudores.

En quienes toman conocimiento de la conclusión y recomendaciones del Seminario Roma-Ciudad del Vaticano sobre aspectos jurídicos de la deuda externa, a veces se advierte la suposición de que en ella hay una crítica a Estados Unidos por su condición de gran acreedor. No obstante, sí este país permitiera rescatar el principio normativo fundamental del Derecho Internacional, basado en una irrestricta y sana convivencia internacional, encontraría, sin duda (con el apoyo de sus comunidades académicas deseosas de ver a su país respetando la “*Rule of Law*” tan ligada a su tradición), un camino para sustentar el régimen democrático que desean se afiance en los países de América Latina. Es entonces, que la deuda externa es la más seria amenaza a la democracia de los países latinoamericanos.

2.7 Miopía de la Corte Internacional de Justicia de la Haya ante la deuda externa de América Latina.

Como hemos podido constatar los países de América Latina que han realizado diversas consultas ante la CIJH para resolver el problema de su deuda externa, no han tenido una respuesta clara y precisa por parte de este organismo jurídico internacional y por tanto, el endeudamiento de éstos países ha seguido creciendo a una escala sin precedentes por los altos intereses que cobran los acreedores internacionales y, si a ésta situación agregamos que muchos de los empréstitos se han constituido en deudas odiosas o ilegítimas, la deuda externa se convierte entonces, en un detonante del alto índice de pobreza y marginación de la población de la mayor parte de los países latinoamericanos, ya que los gobiernos tienen que distraer recursos del desarrollo para ubicarlos en el pago de estas obligaciones.

Actualmente se continúa planteando la cuestión de la deuda externa ante el órgano jurisdiccional internacional (CIJH), de acuerdo a la tesis de Miguel Ángel Espeche Gil (1989), consistente en aplicar el Derecho Internacional Público y llevar la cuestión de la deuda externa a la CIJH mediante el procedimiento consultivo. En consecuencia, con una visión realista y ante el agravamiento de la situación de la deuda, la XII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina, realizada en Bruselas en 1995, solicitó a los Estados Miembros de los dos parlamentos que tomarán las iniciativas oportunas, buscando el apoyo de otros países de la comunidad internacional, a fin de que la AGNU solicitará a la CIJH un dictamen consultivo que permitiese afrontar el problema de la deuda externa conforme a los Principios Generales del Derecho Internacional Contemporáneo.³⁴ La declaración recogía y hacía suya la tesis sustentada por Miguel Ángel Espeche Gil, cuando fue adoptada en el XV Congreso del IHLADI, en Santo Domingo en marzo de 1989. En su momento, ésta línea de acción fue eficaz, ya que incluso, países acreedores como Italia llegaron a aprobar en su Parlamento la decisión de solicitar a la AGNU la consulta sobre la legitimidad de la deuda externa.

La mayor parte de los esfuerzos por resolver el problema de la deuda externa en América Latina, han sido ignorados y en el mejor de los casos postergados por la CIJH. Su tratamiento ha sido pura y cruda anomia, puro y simple empirismo cuantitativo, como si el deber ser no existiera y todo pudiera resolverse con una miope y obtusa práctica mercantil, cuando en realidad se trata de un problema que afecta a los países de América Latina.

³⁴ La reunión se hizo sobre la base de un proyecto presentada por André Franco Montoro, exgobernador del Estado de San Pablo y en ella se reafirmó la Resolución de la XII Conferencia relativa a los problemas generados por la deuda externa de América Latina, basándose en el análisis del origen de ésta, introducido por el dictamen aprobado por el Comité Económico y Social de la Comunidad Europea en 1985, en el enfoque del Parlamento Latinoamericano y el análisis jurídico de diversas actividades académicas y científicas.

No reconstruir el proceso de formación de la deuda externa latinoamericana, no discriminar sus diferentes bloques (algunos tan escandalosamente anómalos como el de la estatización de la deuda externa privada), meter a todos los países deudores en la misma bolsa, ignorar el pasado, son los elementos de la actitud con la que negocian acreedores, las IFI y la propia CIJH. Incluir en el grupo de bancos negociadores al Merrill Lynch, de oscuro proceder en el denominado “canje de la deuda”, agrega incertidumbre y opacidad al panorama.

No debe olvidarse que el endeudamiento de algunos países de la región (Argentina, Ecuador, Perú, entre otros), ha sido la ocasión para que se cometieran innumerables ilícitos. La sentencia dictada en la denuncia hecha por Alejandro Olmos (2001), lo describe con mucha precisión.³⁵

El clima de ilicitud de muchos empréstitos concedidos a los países de América Latina, permite evocar lo establecido por la Comisión de *Iustitia et Pax* cuyo punto III, sustenta que:

*“Aceptar la corresponsabilidad internacional significa para los países en desarrollo proceder a un examen de las causas que han contribuido a aumentar su deuda externa...un examen exacto de la deuda actual revelará la particularidad de cada país en desarrollo, tanto de las causas internas como de las soluciones y de las posibilidades futuras. Las categorías que detentan el poder en los países en desarrollo deben aceptar que sus comportamientos y eventuales responsabilidades en el endeudamiento de sus países sean aclarados: negligencia en la instalación de estructuras adecuadas, o abuso de las estructuras existentes (fraudes fiscales, corrupción, especulaciones monetarias y fuga de capitales privados), en los contratos internacionales. Este deber de transparencia y veracidad ayudaría a establecer mejor la responsabilidad de cada uno, a evitar las sospechas injustificadas y a proponer las reformas adecuadas y necesarias tanto para las instituciones como para los comportamientos”.*³⁶

Este deber de transparencia y veracidad, también ha sido completamente omitido en sus resolutivos por la CIJH. Su cumplimiento, no solo hubiera neutralizado muchas pretensiones de los acreedores internacionales, sino también hubiera contribuido a crear la atmósfera de rectitud y vocación ética que se requiere en el actual contexto internacional en materia de deuda externa.

³⁵ Véase: Jurisprudencia Argentina del 31 de Enero de 2001. En ella obran los aspectos principales de la sentencia del juez Jorge L. Ballesteros en la causa “Olmos, Alejandro s/denuncia” referente al asunto “La Deuda Externa y el Derecho”.

³⁶ Véase: Comisión de *Iustitia et Pax*. Documento: “Al Servicio de la Comunidad Humana: Una Consideración Ética de la Deuda Internacional.

2.8 Alternativas para la resolución jurídica de la deuda externa.

2.8.1 El Tribunal Internacional de Quiebras (TIQ).

Ante los fracasos de la CIJH para solucionar el problema de la deuda externa de los países latinoamericanos han surgido otras alternativas jurídicas. La más ambiciosa es la creación de un Tribunal Internacional de Quiebras (TIQ). La idea de este Tribunal surge de Jeffrey Sachs (1994), quien argumentó a favor de un organismo con facultades semejantes a un Tribunal Interno de Quiebras.³⁷ La autoridad judicial en cuestión, como él la plantea, tendría la facultad para declarar una moratoria que protegiese al deudor de cualquier litigio y garantizaría la supremacía de los nuevos fondos mientras la moratoria aún estuviera en vigor. Supervisaría las negociaciones de reestructuración entre el deudor y sus acreedores y tendría la capacidad de imponer condiciones de acuerdo si las partes de las negociaciones no lograran llegar a uno. Este Tribunal Internacional evitaría que los acreedores extranjeros de un país trataran de adjudicarse los pocos activos de los deudores e infringieran daños indebidos a sus perspectivas económicas.

Se han hecho varios intentos por dar más contenido a los principios que marca Sachs (1994). El Acuerdo Marco para la Insolvencia Internacional del Jubileo 2000 es representativo de este género. En el marco del Jubileo, el procedimiento de quiebra soberana daría inicio cuando el país deudor declarará una suspensión. Su gobierno automáticamente quedaría protegido contra cualquier acción legal en Estados Unidos y en el Reino Unido, los dos mercados en que se emite y comercia la gran mayoría de los títulos internacionales de deuda. Esto exigiría, sin embargo, que los gobiernos de ambos países enmendarán sus leyes de inmunidad nacional para que especificasen que el inicio de los procedimientos de insolvencia internacional invalidarían automáticamente cualquier posible renuncia a la inmunidad relacionada con el caso.

La reestructuración siguiente sería supervisada por un Tribunal independiente de tres Miembros nombrados exprofesamente para tratar el caso. Tanto el deudor como los acreedores nombrarían cada uno a su respectivo Miembro; sus representantes unidos elegirían entonces, a un tercero para actuar como presidente. Ese panel o Tribunal de arbitraje desarrollaría un plan para reestructurar las deudas del gobierno, tabulando el valor del saldo de la deuda, verificando su legitimidad y escuchando los testimonios de las partes interesadas. Por lo tanto, la decisión del Tribunal sobre los términos de reestructuración sería vinculante para todas las partes.

³⁷ Véase: SACHS, J. (1994), "Do We Need an International Lender of Last Resort?", manuscrito inédito, Universidad de Harvard, Cambridge, Mass.

Desafortunadamente el TIQ no soluciona el problema a fondo. Plantea la moratoria, pero no resuelve el hecho fundamental que se ha circunscrito alrededor de la deuda: el que ésta se ha acrecentado vertiginosamente debido a los aumentos de las tasas de interés. Adicionalmente, se concentra en la necesidad de enmendar las leyes de inmunidad soberana de Estados Unidos y el Reino Unido, los dos mercados en que se emite la mayor parte de los títulos internacionales de deuda. Al hacerlo, no reconoce que también hay títulos internacionales de deuda emitidos en Alemania, Luxemburgo y Japón, entre otros, sujetos a las leyes de sus respectivos países.

Mientras que enmendar las leyes estadounidenses de inmunidad soberana bastaría probablemente para evitar litigios perjudiciales de la mayoría de los tenedores de bonos de las deudas soberanas existentes, no evitaría que los inversionistas cambiaran futuros títulos de deuda a otras jurisdicciones si desconfiarán del TIQ. Por lo tanto, no impediría que este problema avanzara. Incluso si la gran mayoría de títulos de deuda se continuará emitiendo en Londres y Nueva York, nada menos que un Tratado Internacional o una Enmienda al Convenio Constitutivo del FMI (que comprometieran a todos los Miembros), evitaría que los acreedores sin escrúpulos tratarán de adjudicarse otros bienes del deudor en otras jurisdicciones (como lo intentó Elliot Associates en Bélgica).

2.8.2 La propuesta de Krueger.

En 2001 el Secretario del Tesoro de Estados Unidos Paul O'Neil resucitó la idea de un procedimiento de quiebras para deudores soberanos. A O'Neil lo motivó la frustración por el fracaso de los intentos oficiales de lograr una reestructuración ordenada de las deudas de Argentina. El Grupo de los 20 (G-20), que se reunió en Ottawa en noviembre de 2001 discutió una diversidad de ideas relacionadas. Anne Krueger (2001), primera Subdirectora Gerente del FMI, pronunció un discurso ante el National Economists Club, en el que propuso el establecimiento de un mecanismo internacional de trabajo "modelado" según los lineamientos de un TIQ.

El mecanismo que describió Krueger (2001), permitiría que el FMI impusiera una suspensión de todos los pagos de deuda durante un periodo fijo, "protegiendo" así al deudor contra acciones legales en todos los países Miembros del FMI, mientras sus gobiernos se comprometieran a ajustar y emprender negociaciones con sus acreedores. Establecería un proceso o Tribunal con la facultad de verificar las reclamaciones de los acreedores, resolver disputas entre acreedores y entre deudores y acreedores y, tabular votaciones sobre los términos de la reestructuración.

Lo que implica la referencia de Krueger (2001), a las votaciones de los inversionistas es que los votos de una mayoría o, de una supermayoría, tendrían la facultad de comprometer a los acreedores disidentes (evitando que usaran medios legales con el fin de obtener mejores condiciones). Por último, el FMI aportaría financiamiento limitado (prestaría para pagar los atrasos), para permitir

que el gobierno del país deudor importara mercancías y servicios básicos, pero en ninguna circunstancia consentiría el uso del financiamiento oficial para pagar a los inversionistas privados.

A todas luces se observa que la propuesta de Krueger (2001), va dirigida en defensa de los intereses de los países acreedores y en detrimento de los deudores. Si bien es cierto que, el FMI tendría la facultad de declarar una moratoria, también lo es que el país deudor tendría que entregar un “plan revisado de negocios”, es decir, nuevamente el principio de condicionalidad que fue impuesto a los países deudores por el FMI a través del Consenso de Washington, tendría con la propuesta de Krueger (2001), un mayor peso específico. Además, el FMI supervisaría en todo momento las negociaciones de reestructuración e impondría términos que como lo ha venido haciendo con anterioridad sólo han beneficiado a los acreedores internacionales.

2.9 Propuesta de creación de la Corte Internacional de Regulación y Arbitraje de la Deuda Externa Soberana (CIRADES).

2.9.1 Funciones y facultades.

¿Qué se puede esperar de un marco legal internacional que efectivamente pueda regular la deuda externa? De tenerse un marco regulatorio preciso en esta materia que logrará una disminución efectiva de la deuda (en los casos en que las tasas de interés suban estrepitosamente y aumenten el servicio de la misma, o en aquellos en que se configure ilegitimidad) y, de los pagos por concepto de la misma, los países deudores dispondrían de recursos suficientes para impulsar su desarrollo económico invirtiendo en gran medida en la adquisición de bienes de capital y tecnologías, de lo que los países acreedores son los principales exportadores mundiales.

Es entonces que, se hace pertinente establecer la CIRADES. Ésta se constituiría como un organismo jurídico internacional dependiente de las Naciones Unidas cuyo cometido sería regular y arbitrar todo lo concerniente a deuda externa soberana y a diferencia de la CIJH, desde el momento de su creación tendrá la potestad de resolver cualquier litigio que en materia de deuda externa le sea sometido por parte de los actuales países Miembros de la ONU y de los organismos internacionales los cuales, al igual que los Estados se constituyen también en sujetos del Derecho Internacional. Las funciones de la CIRADES estarían vinculadas con:

- 1) El establecimiento de un marco legal que regule el otorgamiento de préstamos y créditos internacionales a efecto de evitar que los países acreedores (gobiernos y bancos privados internacionales principalmente) y,

las IFI (FMI, BM, y BID), impongan condiciones onerosas que afecten a los países deudores.

- 2) La supervisión de las tasas de interés previamente negociadas entre deudores y acreedores, a efecto de evitar que éstos últimos establezcan aumentos en las tasas en forma unilateral. Es entonces que, se apreciarían dos de los Principios fundamentales del Derecho Internacional: *"pacta sunt servanda"* (*"los pactos están para ser cumplidos"*) y *"rebus sic stantibus"* (*"siempre que nada haya cambiado luego del acuerdo"*); es decir, los países endeudados se comprometerían a pagar sus deudas siempre y cuando se respetarán las tasas de interés previamente acordadas entre ellos y los acreedores internacionales.
- 3) Arbitraje entre acreedores y deudores en los casos que se compruebe que los empréstitos se contrajeron en condiciones ilegítimas o en su defecto, cuando éstos fueron contratados por gobiernos dictatoriales (con conocimiento de los acreedores, incluso si se tratase de una IFI) y, fueron utilizados para fines diferentes al destino original del crédito.
- 4) Revisión y en su caso sanción a las IFI que violen los principios legales por los que fueron constituidas y que afecten el desarrollo económico y social de los países deudores.

La Corte propuesta deberá de contar con amplias facultades para la regulación y el arbitraje de la deuda externa soberana (pública y privada). De esta forma, cualquier país podrá acogerse soberanamente a un proceso jurídico internacional, evitando que se negocie una deuda en forma selectiva como actualmente lo vienen haciendo los acreedores internacionales y las IFI. Se busca evitar recrear formas de dominación basadas en sistemas discriminatorios, en los que el poder de los países desarrollados premia a unos países y castiga a otros a partir de sus intereses. En suma, ese proceso tiene que estar abierto para todos los países en condiciones visibles.

La CIRADES constituye un espacio de resolución de conflictos relacionados con los montos, legitimidad y pagos de la deuda externa. Esta Corte surge por la imperiosa necesidad de contar con un organismo jurídico internacional neutral e independiente que tenga capacidad jurídica de resolver sobre los empréstitos adeudados y la legitimidad de los mismos. Se pretende entonces, evitar que las deudas se negocien y renegocien bilateralmente con los acreedores internacionales quienes solo buscan aumentar sus flujos de caja.

La CIRADES será el organismo mundial creado explícitamente para regular la deuda externa soberana. Tendrá como atributo especial determinar (con base en los principios y normas fijadas por el Derecho Internacional Público), el tipo de deudas y la legitimidad de las mismas. También tendrá la potestad de resolver acerca del monto de reducción del pago de una deuda o la anulación de la misma, cuando ésta afecte los programas de desarrollo social del país deudor.

La CIRADES se constituye entonces, como uno de los principales órganos judiciales de las Naciones Unidas, ya que la deuda externa constituye para muchos países del orbe y en especial para los de América Latina, un freno a su desarrollo.

El Estatuto de la CIRADES formará parte integral de la Carta de las Naciones Unidas y, podrán recurrir a ésta Corte todos los actuales países Miembros de la ONU así como todas aquellas IFI que estén involucradas en deuda externa soberana. Un Estado que no sea Miembro de la ONU, puede incluso solventar sus problemas de deuda externa siempre y cuando lo determine así la AGNU.

La jurisdicción de la Corte se extiende a todos los litigios de deuda externa soberana que los Estados le sometan. En todos los casos, la CIRADES podrá aplicar las fuentes del Derecho Internacional Público, las Convenciones Internacionales que establezcan reglas reconocidas por los Estados litigantes, la Costumbre Internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como ley, las Decisiones Judiciales y la Doctrina de los Juristas más calificados de los distintos países (como medio subsidiario para la determinación de las reglas jurídicas).

2.9.2 Miembros internacionales.

Este organismo de regulación y arbitraje internacional de la deuda externa soberana estará conformado por los actuales países Miembros de la ONU. Cualquier controversia en materia de deuda externa podrá ser sometida por cualquiera de las partes: acreedores y deudores y contará con dos instancias jurídicas para la solución de la misma. La primera estará integrada por tres Magistrados (jueces internacionales), de nacionalidad diferente al acreedor y el deudor que se encuentren en litigio. El fallo de esta primera instancia podrá ser apelado por cualquiera de las partes y en caso de prosperar éste, el juicio será llevado a cabo en una segunda instancia denominada Corte Suprema de Arbitraje de Deuda Externa, conformada por cinco Miembros (Ministros Supremos) y, cuyo resolutive será definitivo ante las partes y ante cualquier IFI. Al igual que en la primera instancia ningún Ministro podrá ser de la misma nacionalidad de las partes en conflicto.

Los Miembros de la CIRADES serán nombrados por la AGNU en votación y serán elegidos por sus méritos y no por su nacionalidad. No podrá haber dos Magistrados que sean nacionales de un mismo Estado. Los Magistrados cumplirán mandatos de seis años y podrán ser reelegidos por un periodo similar. Por su parte, los Ministros Supremos cumplirán mandatos de cuatro años y podrán ser reelegidos. Ambos Miembros no podrán dedicarse a ninguna otra ocupación mientras dure su mandato.

En los casos en que un Magistrado(s) o un Ministro(s) Supremo(s), tenga la misma nacionalidad que el de las partes en conflicto, éste o éstos serán suplidos por Magistrados o Ministros Supremos suplentes de nacionalidad diferente, quienes

serán elegidos previamente por la AGNU en votación. Ambos Miembros suplentes tendrán una duración en su encargo de tres años y podrán ser elegidos por votación como definitivos en caso de que la plaza esté disponible.

2.9.3 Competencia Internacional.

La competencia de la CIRADES se extiende a todos los conflictos de deuda externa soberana que las partes le sometan. Los Estados podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* la jurisdicción de la Corte respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación. La Corte solo tendrá competencia en todas las controversias de orden jurídico internacional que versen sobre:

- 1) La norma, fundamento y regulación que el Derecho Internacional prescriba en materia de deuda externa soberana.
- 2) La existencia de todo hecho que constituya violación de un derecho en materia de deuda externa.
- 3) El aumento unilateral de las tasas de interés de los créditos externos previamente concertados.
- 4) La existencia de deudas ilegítimas.
- 5) La presencia de deudas odiosas.
- 6) La interpretación de todo contrato de empréstito internacional.
- 7) Sobre la violación a los Estatutos Constitutivos de las IFI que afecten a los países deudores.
- 8) La naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una norma de Derecho Internacional Público en materia de deuda externa soberana.

Todas las decisiones de la CIRADES se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados. En caso de apelación, en la segunda instancia la decisión se tomará por mayoría de los Ministros Supremos cuyo resolutivo será inapelable.

2.9.4 Nuevas atribuciones de la Corte Penal Internacional.

En el Derecho Internacional Público existen normas jurídicas para solventar los problemas de las deudas odiosas e ilegítimas. A través de las fuentes del Derecho Internacional que recoge expresamente el Artículo 38 de la CIJH, se establece que las mismas solo son aplicables por ese Tribunal en caso de

controversia; pero los tratadistas internacionales³⁸ también reconocen que las fuentes se encuentran insertas en un Tratado General (la Carta de las Naciones Unidas y Estatuto anexo), que tiene la aceptación de 174 Estados, o sea, la gran mayoría de la comunidad internacional, lo que con gran autoridad le hace darle carácter de Derecho a las normas que provienen de los procesos formativos ahí enunciados. Indirectamente, se recogen ahí las fuentes del Derecho capaces de engendrar preceptos que los Estados reconocen.

En la propuesta de creación de la CIRADES como un organismo dependiente de la ONU también se reconocerían las fuentes del Derecho Internacional Público, ya que éstas han sido insertadas en la Carta que dio origen a las Naciones Unidas.

La CIRADES, deberá incorporar tanto acreedores como a deudores internacionales, así como, se obligará en todo momento a proporcionar un tratamiento homogéneo tanto a acreedores privados, como a tenedores de bonos, gobiernos y las IFI. Con base en el Derecho Internacional Público, las normas emanadas de él y las fuentes del mismo recogidas y abaladas por la ONU e insertas en la CIRADES, no habría razón en caso de controversia, para que ningún acreedor o deudor quedará fuera de las negociaciones.

Aspecto crucial para llegar a una solución, incluido el arbitraje, lo constituye la identificación con todas sus pruebas de aquellas deudas que se contrajeron de forma ilegítima o que con base en la Doctrina Jurídica tienen la connotación de odiosas. Esto requerirá de auditorías practicadas a los empréstitos internacionales, que deberán de ser realizadas por gobiernos establecidos democráticamente en conjunción con la CIRADES.

Además de las controversias y litigios que lleven a cabo en la CIRADES, este organismo jurídico internacional también podrá impugnar determinado tipo de créditos, como aquellos que dieron lugar a la conversión de deuda externa privada en deuda pública externa, como fue el programa de Sucretización adoptado en Ecuador entre 1983 y 1984.

La CIRADES, también podrá monitorear y fincar responsabilidades por los ilícitos cometidos por las IFI en materia de empréstitos; es decir, de violaciones de las obligaciones internacionales vigentes para una organización que sea atribuible a la misma. La práctica del FMI y del BM ha demostrado la existencia de tales hechos ilícitos (sobre todo a partir de la crisis de la deuda externa en 1982), que jurídicamente han dado lugar a una responsabilidad internacional.

Un corolario de todo esto es que el Derecho Penal Internacional debe de incorporar cláusulas de penalización en los casos en que se contravengan los Principios del Derecho Internacional Público en materia de deuda externa, principalmente, en aquellos en que se elevó la tasa de interés, se determinó la ilegitimidad de la deuda y en los que las IFI violaron sus Estatutos y dieron lugar a una responsabilidad internacional. Para ello, sería necesario agregar en el

³⁸ Para una mayor apreciación Véase: SEPÚLVEDA, C. (2000), Ibid, p.94 y ss.

Capítulo II, Artículo 5 del Estatuto de la Corte Penal Internacional ³⁹ los crímenes cometidos por la contratación de deudas odiosas e ilegítimas y las altas tasas de interés, ya que éstos vulneran los derechos humanos, económicos, sociales y ambientales de los países deudores; asimismo, debe de considerarse también las penalidades a que se hacen acreedoras las IFI por la violación de sus Estatutos, ya que con su actuación agravan la situación del deudor antes que aliviarla (políticas contractivas) y, valiéndose del Principio de Condicionalidad (ante la emergencia de créditos frescos que requieren los denominados países emergentes para hacerle frente a la crisis de deuda), imponen ajustes fiscales en momentos de recesión agravando la caída de la marcha económica.

En este contexto y ante la eventualidad de nuevos aumentos en las tasas de interés, o ante la presencia de deudas odiosas o ilegítimas, o ante nuevas violaciones a los Estatutos de las IFI, se hace impostergable el hecho de que se constituya la CIRADES como un organismo jurídico internacional de última instancia que abalado por el Derecho Internacional Público y trabajando conjuntamente con la Corte Penal Internacional, propicie un clima de estabilidad económica mundial, ya que de prosperar ésta iniciativa, sería un factor de gran incidencia para evitar en el futuro que, no sólo los países de América Latina sino también los de África y Asia continúen sumergiéndose en una crisis de deuda externa que obstaculice su desarrollo económico.

Conclusiones.

Asistimos hoy en día en la escena internacional a una autentica confrontación entre países deudores y países acreedores. En la situación de compleja confrontación que surge de ahí, las naciones tendrán que atenerse más a la legitimación por las normas jurídicas que por el imperio de la fuerza; porque a la hiriente claridad de la aplicación del nudo de poder del que ahora se adjura, ha sobrevenido una serena penumbra donde la certidumbre del Derecho se impone, aunque con parsimonia.

Previsiblemente el Derecho Internacional Público (que ha manifestado en las últimas décadas, desde el surgimiento de las Naciones Unidas, un marcado movimiento de desarrollo y avance), tendrá que ensancharse aún más, para servir mejor a la sociedad de Estados de nuestro tiempo.

En el actual escenario mundial el Derecho Internacional Público no solo sirve para promover la paz y la justicia entre las naciones, sino también, para organizar una

³⁹ En 1998, por iniciativa de la AGNU se aprobó el Estatuto de la Corte Penal Internacional por 120 votos a favor, 21 abstenciones y 7 votos en contra (Estados Unidos, China, Israel, India, Turquía, Filipinas y Sri Lanka). A mediados de 2003, se depositaron 90 instrumentos de ratificación y el Estatuto conforme al Artículo 126 entró en vigor en 1º. de Julio de 2002, e inició formalmente sus labores la Corte en la Haya en Enero de 2003. El Artículo 5 del Capítulo II de la Corte juzga los siguientes crímenes: genocidio, *lesa humanidad*, guerra y agresión.

cooperación adecuada, un ajuste razonable entre los intereses y los recursos de todos los Estados, para desarrollar el comercio mundial, el tráfico libre, el tránsito de personas y otros intercambios y, para resolver controversias (como los que se presentan con la deuda externa), por medios pacíficos y confiables. En fin, el Derecho Internacional Público es un factor determinante para que exista un orden económico razonable en el mundo.

Durante el recorrido que hicimos en este capítulo, llegamos a las siguientes conclusiones:

- ⇒ La diferencia sustancial entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado lo constituye el papel que tiene la soberanía. Mientras que en el primero, se encuentra orientado a un conjunto de normas destinadas a reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales y por tanto, el concepto de soberanía adquiere un lugar preponderante, en el Derecho Internacional Privado, prevalece el carácter de privado que aunque tiene un aspecto internacional forma parte del Derecho Interno de cada país.
- ⇒ El tratamiento de la deuda pública externa y de la deuda privada externa son ambas materia del Derecho Internacional Público. La soberanía, que diferencia ambos derechos, es un concepto que tiene implicaciones en la deuda externa. Cualquier empréstito externo que se concertó (sea público o privado), tiene la connotación de deuda externa soberana.
- ⇒ En el Artículo 38 del Estatuto de la CIJH se encuentran las fuentes autorizadas del Derecho Internacional Público: los Tratados o Convenciones Internacionales; la Costumbre Internacional; los Principios Generales del Derecho y, las Decisiones Judiciales y las Doctrinas de los Publicistas. Las dos fundamentales son los Tratados y la Costumbre y su aplicación depende de su jerarquía. Sólo en casos en que no haya Tratados se aplicará la Costumbre Internacional.
- ⇒ Un Tratado Internacional lo constituye todo acuerdo concertado entre dos o más sujetos (Estados u organismos internacionales) del Derecho Internacional, en donde se establecen los siguientes Principios Generales: *"pacta sunt servanda"*, *"res inter alios acta"*, *"ex consensu advenit vinculum"* y *"jus cogens"*.
- ⇒ La Costumbre Internacional fue la fuente primigenia del Derecho Internacional y se concibe como un reconocimiento general de los sujetos internacionales a ciertas prácticas que los Estados consideran obligatorias; de esta forma, la Costumbre se conforma de dos elementos sustanciales: *la reiterata consuetudo*, consistente en la práctica reiterada de los Estados y, *la opinio iuris sive necessitatis*, que es la convicción de los sujetos de que esas conductas son jurídicamente obligatorias.

- ⇒ La función primordial de los Principios Generales del Derecho es la subsidiariedad, lo que significa que serán utilizados por los órganos jurisdiccionales, sean arbitrales o judiciales, para la solución de una controversia internacional solamente cuando haya lagunas o insuficiencias en las fuentes formales primarias (Tratados o Costumbre) del Derecho Internacional. Así se evita el *non liquet*, que significa que el Tribunal Internacional no encuentre un Tratado o Costumbre aplicable al caso. Otra función también subsidiaria, consiste en ayudar a la interpretación de normas convencionales o consuetudinarias cuyo significado para el caso sea discutible.
- ⇒ La Decisión Judicial consiste en principio, en la sentencia válida de un Tribunal Internacional cuya decisión sirve para dirimir una controversia internacional. Es obligatoria para las partes en conflicto como norma individualizada, pero no tiene carácter obligatorio hacia terceros Estados, o para ser aplicada análogamente a conflictos con características similares. Es por ello que en el Artículo 59 del Estatuto de la CIJH, se sostiene que la decisión de la Corte no es obligatoria, sino para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido elegido.
- ⇒ Actualmente la importancia de la Doctrina reside en que es un valor de prueba o factor de revelación de normas de Derecho Internacional y, es utilizado como un método para descubrir lo que es el Derecho en algún punto en particular, así como para conocer si existe la obligatoriedad jurídica sobre un acto determinado. También aclara la existencia, contenido y disponibilidad de las normas consuetudinarias.
- ⇒ Los antecedentes y fundamentos histórico-jurídicos de la deuda externa se sustentan en la Doctrina Calvo (1863) y, la Doctrina Drago (1902). La primera de ellas, tiene como principio fundamental la imposibilidad del cobro compulsivo de deudas, mientras que, por su parte, la Doctrina Drago sostiene como aspecto central de la deuda pública externa, que ésta no puede dar lugar por ningún motivo a la intervención armada o a la ocupación extranjera por un país acreedor.
- ⇒ Existen diferentes posiciones en cuanto a la existencia o inexistencia de un marco normativo que regule el otorgamiento de empréstitos internacionales. Para la mayor parte de los juristas internacionales, sí existe éste marco normativo, aunque el mismo no sea preciso. Quien acepta sin reservas éste marco, es el jurista Miguel Ángel Espeche Gil (1989), quien sustenta la tesis de que sólo a través del Derecho Internacional Público se debe encaminar el problema de la deuda externa.
- ⇒ Con base en los fundamentos del Derecho Internacional Público es posible sentar las bases jurídicas para anular una gran cuantía de la deuda externa contraída por los países de América Latina. Nos referimos principalmente a aquellos empréstitos que en su momento se vieron sujetos al alza de las tasas de interés decidida por el Federal Reserve Bank y que contravienen los Principios Generales del Derecho reconocidos como fuente del Derecho

Internacional. Éstos fundamentos se encuentran vinculados a las siguientes normas jurídicas internacionales: aplicación de la Cláusula *rebus sic stantibus* ("los pactos están para ser cumplidos"), teoría del riesgo creado, imposibilidad de cumplimiento, Doctrina de las deudas odiosas y enriquecimiento ilícito. Todos ellos constituyen los Principios Fundamentales del Sistema Jurídico de los países latinoamericanos y tienen su base en el Derecho Romano.

- ⇒ Con los trabajos emprendidos por el IHLADI, el CEISAL y otros organismos e investigaciones jurídicas se llegó a la redacción de un proyecto de "Cuestiones" a ser formuladas por la AGNU a la CIJH en un eventual pedido de opinión consultiva sobre aspectos de la deuda externa. A estos cuestionamientos se les conoce como Fórmula de Roma y en ellos se solicita que el CIJH se pronuncie no sólo por el marco jurídico internacional en que se sitúan las obligaciones de la deuda externa, sino además, lo más importante, que la CIJH se manifieste sobre las consecuencias que producen sobre dichas obligaciones el aumento imprevisto de las tasas de interés de las deudas previamente concertadas.
- ⇒ La CIJH no ha dado una respuesta contundente y mucho menos una solución al problema de la deuda externa de los países de América Latina. El tratamiento que la CIJH ha dado a la deuda externa de la región, no ha pasado de ser más que una obtusa práctica mercantil. Por su parte, el TIQ y la propuesta de Anne Krueger (2001), no han sido otra cosa sino meros paliativos para demorar el pago de la deuda externa latinoamericana, pero no solucionan el problema a fondo. Es entonces que, se hace pertinente establecer la CIRADES a efecto de instaurar un marco jurídico internacional real que regule el otorgamiento de créditos externos, supervisando en todo momento las tasas de interés negociadas previamente entre acreedores y deudores y, arbitrando entre los mismos, cuando se compruebe que los empréstitos se contrajeron en condiciones ilícitas, ilegítimas u odiosas. Asimismo, éste organismo jurídico internacional tendría atribuciones sobre las IFI cuando éstas violen sus Estatutos Constitutivos y afecten la deuda externa de los países de América Latina.

CAPÍTULO TERCERO

**EL ÁMBITO ECONÓMICO Y JURÍDICO DE LOS ORGANISMOS
FINANCIEROS INTERNACIONALES Y SU INGERENCIA EN EL
MANEJO DE LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA.**

CAPÍTULO TERCERO

EL ÁMBITO ECONÓMICO Y JURÍDICO DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y SU INGERENCIA EN EL MANEJO DE LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA.

Introducción.

Es un hecho incuestionable que los grandes acreedores mundiales han formado *de facto* un sistema triangular que funciona invariablemente para proteger sus intereses. El FMI, el BM y el BID por un lado, el Club de París por el otro y, los bancos privados extranjeros en el tercer segmento. Aún cuando existe la posibilidad de efectuar arreglos individuales o de carácter bilateral con algunos de estos grupos, siempre se establece como condición irrecusable obtener la conformidad y el beneplácito de la parte acreedora en el proceso de renegociación que se decida encarar.

Esta realidad que se observa en todos de los países de América Latina, desmiente la falacia que los acreedores internacionales sostienen argumentando que el tema de la deuda externa es específico de los bancos extranjeros privados y, excepcionalmente pueden estar involucrados los gobiernos de los países acreedores. En todos los casos, atrás de los bancos, están los organismos multilaterales y los gobiernos que los sostienen, controlan e influyen en la toma de sus decisiones. Mientras ellos elaboran estrategias comunes, obstruyen sistemáticamente la posibilidad de formalizar un grupo de países endeudados que puedan discutir frente a frente con los países acreedores. Y sí a esta situación agregamos el hecho de que no existe en el contexto mundial un marco regulatorio preciso de la deuda externa, estaremos en posibilidades de demostrar en este capítulo la siguiente hipótesis de trabajo:

“Ante la falta de operatividad de una legislación internacional que norme la deuda externa, el FMI, el BM u el BID son considerados por los países deudores como parte de un gobierno de facto mundial que impone condiciones en la economía de los países de América Latina”.

La consolidación del capitalismo como sistema mundial es producto de una correlación de fuerzas que consagran la supremacía del capital sobre el resto de la sociedad. La estructura de poder internacional encuentra en su cúspide a alrededor de 200 megacorporaciones. El volumen combinado de ventas de éstas es superior al producto nacional bruto de todos los países del mundo a excepción de los nueve mayores. Se trata de grandes oligopolios industriales, comerciales y financieros, con una presencia dominante en los más diversos países del globo.

El 96 por ciento de estas doscientas grandes firmas tienen su casa matriz en tan sólo siete países (G-7). La coalición dominante estaría compuesta, entonces, por un conjunto entrelazado de instituciones multilaterales, en cuya base se encuentran los países del G-7.¹

Junto a estas megacorporaciones que se ubican en la cúspide de la estructura de poder mundial, se encuentran los gobiernos de los países centrales (G-7) y en particular, algunas agencias especializadas de los mismos como: los ministerios de economía y hacienda, los bancos centrales y otras instituciones similares.

El poderío de este núcleo del capitalismo mundial se agiganta cuando a él se le agregan las “instituciones guardianas” de esa verdadera clase dominante mundial. Se trata principal, pero no exclusivamente de las instituciones surgidas de los acuerdos de Bretton Woods, en 1944: el FMI y el BM. El papel de estos organismos no se limita tan sólo a efectuar estudios y formular recomendaciones, sino, más bien, son los custodios del predominio del capital financiero. Ambos organismos han marcado las reglas de “condicionalidad” a los países que han requerido de crédito para el “financiamiento” de su desarrollo económico y social.

En este capítulo recorreremos un amplio trecho (los últimos treinta años) en que se ha producido un desplazamiento de los centros de decisión internacional: desde agencias e instituciones constituidas con un mínimo de respeto hacia ciertos criterios, si bien formales, de igualdad y democracia como las Naciones Unidas, hacia otras de naturaleza autoritaria y tecnocrática (FMI, BM y el BID), que no tienen ni siquiera un compromiso formal con las reglas del juego democrático. Estas instituciones financieras son responsables en gran medida de los graves desequilibrios económicos y sociales que padecen los países de América Latina por las políticas que imponen (vía las denominadas “condicionalidades” a los países que monitorean). Sólo rinden cuenta ante los ejecutivos de sus propios gobiernos. Carecen en absoluto de agencias o procedimientos que posibiliten siquiera un mínimo control popular de las decisiones que allí se toman y que han afectado la vida de millones de personas que viven en los países de la región. En este recorrido se analizará la influencia que han tenido el FMI, el BM y el BID en la “reestructuración” de la deuda de los países latinoamericanos y la injerencia que aún ostentan en el sistema financiero internacional.

El capítulo se ha dividido en cuatro sesiones. En la primera, se aborda la injerencia del FMI en el tratamiento de la deuda externa de los países de América Latina y la supeditación que tiene ésta IFI a los intereses de los grandes acreedores internacionales. A partir de la crisis mexicana de la deuda externa en 1982, éste organismo ha implementado diversas reformas de corte estructural y de ajuste (equilibrio de la balanza de pagos y lucha contra la inflación), que han sido incorporadas a los países de la región. En esta sección, también podremos constatar que la aplicación de éstos programas en los países latinoamericanos, no sólo no pudieron resolver el problema de la deuda externa (ya que ésta aumento

¹ El Grupo de los Siete (G-7), se encuentra conformado por las economías de los países más avanzados: Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, Japón, Italia y Canadá.

cuantiosamente), sino que además, llevaron a aumentar notablemente los índices de desempleo y pobreza en toda la región.

En el segundo acápite se abordan las políticas implementadas por otras dos IFIS: BM y BID. Las políticas realizadas por ambos organismos internacionales contribuyeron en gran medida a agravar las condiciones de la crisis de la deuda externa; por lo que en este apartado se puntualizan las causas que dieron origen a ésta crisis. Especial importancia revistió (previo a la crisis de la deuda externa), el aumento de las tasas de interés, situación ante la que el BM y el BID fueron incapaces de medir sus efectos y mucho menos de salvaguardar los intereses de los países deudores. Esta sección termina con una crítica al BID, ya que ésta IFI ha quedado relegada como uno de los prestamistas más importantes de América Latina y su función ha sido sustituida por otros organismos financieros como la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES).

En la tercera unidad se revisan las iniciativas propuestas por las IFI a los países latinoamericanos que tienen altos índices de pobreza y que son los más endeudados de la región. De estas iniciativas destacan: el Plan Baker y el Plan Brady, así como las diversas negociaciones bilaterales de deuda llevadas a cabo por gran parte de los países de la región ante el Club de París y bajo el escrutinio del FMI y, la denominada iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Todas éstas iniciativas, más que resolver el problema de la deuda externa de los países de la región, lo ha acrecentado como tendremos la oportunidad de observar durante el desarrollo de éste acápite. En gran medida el fracaso de estas iniciativas se debe a la injerencia del FMI, la escasa participación de los países deudores en la implementación de las mismas y el alto recelo de los acreedores internacionales por no verse afectados en sus intereses.

En el apartado cuarto de éste capítulo se evalúa la trayectoria del FMI y el BM a la luz del Derecho Internacional Público. Las políticas emanadas de éstas IFI y en especial aquellas que inciden con la deuda externa de América Latina han constituido una violación constante a las normas jurídicas internacionales. Es entonces que en esta sección se demostrará que la valoración jurídica de las políticas del FMI y el BM han conducido a resultados negativos para el funcionamiento de las economías latinoamericanas, por lo que es posible justificar que ambos organismos internacionales no se ajustan, ni en su funcionamiento, ni en su comportamiento, ni en sus resultados a normas fundamentales del Derecho Internacional Público; y que en consecuencia son jurídicamente responsables de la pobreza y marginación de millones de personas, no solo en la región latinoamericana sino en todo el mundo.

3.1 El Fondo Monetario Internacional y la reestructuración de la deuda externa latinoamericana.

3.1.1 Los beneficiarios del FMI: los acreedores internacionales.

El tratamiento de la deuda externa en el marco del Derecho Internacional Público ha sido materia de numerosos trabajos, foros y seminarios. Ha inspirado proyectos legislativos en varios países europeos y latinoamericanos, recomendando a los gobiernos de éstos últimos, la aplicación de las normas contenidas en el Derecho Internacional Público como una vertiente jurídica tendente a solucionar la creciente deuda externa que asumen. Evidentemente, la instancia que podría darle el tratamiento jurídico adecuado es la CIJH; sin embargo, como ya se revisó en el capítulo anterior, éste organismo jurídico internacional ha sido incapaz de resolver los casos y controversias que en materia de deuda externa se le han presentado.

Pero, podríamos preguntarnos: ¿Por qué no ha avanzado dicha propuesta?, ¿Qué factores han inhibido su cabal consecución ante Naciones Unidas?, ¿Qué intereses hay por detrás al aplicar una propuesta semejante?, ¿Quién está detrás de los principales países acreedores? Éstas y otras preguntas que se cuestionan ante la falta de aplicación de la legislación internacional en materia de deuda externa, tienen que ver con la parte acreedora de los créditos que se negocian. Éstos se acuerdan en condiciones por demás desventajosas para los países latinoamericanos que los solicitan. Tienen en contra los constantes vaivenes de las principales magnitudes macroeconómicas (altas tasas de interés, devaluaciones, inflación, bajo crecimiento, desempleo, etc.), que afectan notoriamente sus economías.

Todas estas interrogantes nos remiten en su origen al siguiente cuestionamiento: ¿Quién está respaldando los intereses de la parte acreedora? Desde hace más de sesenta años, para ser más precisos en 1945 se creó el FMI, como resultante de una conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos. En esa reunión, los representantes de 45 gobiernos acordaron establecer un marco de cooperación económica destinado a evitar que se repitieran las desastrosas políticas económicas que contribuyeron a provocar la Gran Depresión de los años treinta. En realidad, las políticas emanadas del FMI han favorecido a los países acreedores.

Actualmente el FMI tiene su sede en la Ciudad de Washington, D. C., y es administrado por los gobiernos de 184 países Miembros quienes pagan

anualmente sus respectivas cuotas.² En el Artículo 1 del Convenio Constitutivo se establecen las primeras responsabilidades del FMI:

- Promover la cooperación monetaria internacional.
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional.
- Fomentar la estabilidad cambiaria.
- Establecer un sistema multilateral de pagos.
- Colocar a disposición de los países Miembros con dificultades de balanza de pagos (con las garantías necesarias), los recursos de la institución.

Cuando un país miembro obtiene un préstamo del FMI, las autoridades de ese país se comprometen a aplicar determinadas políticas económicas y financieras, requisito que se conoce como “Principio de Condicionalidad”. Es entonces que, los préstamos otorgados por el FMI están generalmente sujetos a la adopción de medidas de política económica tendientes a hacer frente a las dificultades de la balanza de pagos de un país o a la deuda externa. En este último caso, la deuda afecta a un país cuando resulta impagable por el alza de las tasas de interés o porque el servicio de la misma resulta muy oneroso.

En “teoría” las medidas de política económica que ha implementado el FMI se formulan con el objetivo de “resolver” los problemas inmediatos de balanza de pagos y sentar las bases de un crecimiento económico sostenido a largo plazo. Pero, la realidad dista mucho de estos “buenos propósitos”. En la práctica las medidas de política económica implementadas por el FMI han estado orientadas a la liberalización de las trabas comerciales de los países deudores, la desregulación de la actividad económica y el achicamiento del Estado (Consenso de Washington). Esta situación ha llevado a los países deudores a dejar por detrás el modelo de economía de Estado y a entrar de lleno al neoliberalismo. Este nuevo paradigma no ha podido abordar y mucho menos, solucionar los problemas estructurales que obstaculizan un crecimiento sólido y sostenido de los países de la región latinoamericana.

Tomadas en su conjunto todas estas medidas de política económica constituyen el “Programa de política” de un país miembro. Éstas se describen en una carta de intención (que a menudo incluye una memoranda de política económica y financiera), que se adjunta a la solicitud de financiamiento al FMI. Pero, las fuentes de préstamo del FMI han empobrecido a las naciones latinoamericanas dependientes de dicho organismo. No sólo no se ha restablecido la viabilidad de

² Al 31 de Marzo de 2006, el total de cuotas del FMI ascendía a 380,000 millones de dólares y a esa fecha los préstamos pendientes de reembolso fueron: 34,000 millones de dólares a favor de 75 países, de los cuales 56 reciben préstamos por 6,000 millones en condiciones concesionarias.

sus economías, sino que éstas se subordinan cada vez más a los países desarrollados ya que su deuda crece notoriamente.

Algunos problemas de balanza de pagos se han presentado en América Latina porque los países acumulan cargas de deuda externa insostenibles. Esta situación los lleva a desviar los recursos obtenidos por concepto de exportaciones al pago de su deuda externa. En este contexto, el país deudor y sus acreedores deben reestructurar su deuda, lo que puede entrañar, por ejemplo, una mayor flexibilidad en las condiciones de reembolso, como la prórroga de los plazos de vencimiento o, en los casos más graves, una reducción del valor nominal de la misma.

Desafortunadamente el FMI no se ha esforzado por mejorar el proceso de reestructuración de la deuda externa entre los países deudores y sus acreedores privados. Así, los esfuerzos del FMI desde 2001 han sido orientados a promover planes de acción oficial basados en el “mecanismo de reestructuración de la deuda soberana”. Éstos, sin embargo, no han logrado generar el respaldo político necesario, aún cuando ayudaron a dar un nuevo impulso a otros enfoques complementarios.

Desde entonces el FMI ha venido alentando activamente a los países Miembros para que incluyan Cláusulas de Acción Colectiva (CAC), en los nuevos bonos soberanos internacionales. Las CAC fueron establecidas para facilitar la reestructuración de emisiones individuales en caso necesario. Han “alentado” a los países deudores y a los países acreedores en la formulación de un conjunto general de principios “voluntarios”. Éstos están referidos a “los preceptos para el mantenimiento de flujos estables de capital y reestructuración justa de deuda en mercados emergentes”. Estos “principios de buena voluntad” no han tenido eco en los países acreedores. No se ha dado un diálogo constructivo en el que se planteen las facilidades necesarias para que los países deudores que tienen atrasos en los pagos frente a los acreedores privados puedan hacer frente a sus obligaciones sin dañar a sus economías.

3.1.2 Las políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional.

Muchas son las razones que justificarían la intervención del FMI para reducir la inestabilidad de los mercados internacionales y evitar que las denominadas economías emergentes padezcan los *shocks* financieros provenientes del exterior. Una de ellas, es la fuerza devastadora del capital especulativo sobre la economía real. La volatilidad con la que está actúa, permite desmitificar la supuesta gobernabilidad global de los mercados financieros. Mucho tendrían que aprender los actuales responsables del FMI, de los forjadores del sistema multilateral al que dieron lugar los Acuerdos de Bretton Woods.

Los arquitectos de dicho sistema aprendieron de la historia que los mercados financieros incontrolados pueden ser fuente de inestabilidad y crisis. El Control de los flujos internacionales de capital es por lo tanto una condición que demanda la

estabilidad monetaria, la reactivación del comercio y el crecimiento económico. Con el colapso del Sistema de Bretton Woods (15 de agosto de 1971), la incertidumbre e inestabilidad financiera se apoderaron de la mayor parte de los países capitalistas. Para retomar el sendero del crecimiento y la estabilidad, fue necesario crear un sistema financiero y monetario capaz de ser compatible con los tipos de cambio flexibles (a los que dio lugar el abandono de las tasas fijas) y, con las masivas entradas de capital privado estadounidense a muchos países del mundo.

Esas lecciones parecen haberse olvidado. Con los nuevos acuerdos financieros multilaterales puestos en marcha por el mundo desarrollado, pocas acciones pueden ser catalogadas de exitosas en los países de América Latina. Ello obedece a que dichos acuerdos parten del principio de mantener separados los problemas de los países latinoamericanos del mundo de sus acreedores, cuando deberían ser estudiados bajo la misma óptica integral, buscando soluciones compartidas.

La crisis financiera de América Latina en el último decenio del siglo XX albergó cambios inminentes en esa dirección. Se pensó que las reformas al marco financiero internacional finalmente se llevarían a cabo, pero no ha sido así y nada se ha hecho hasta ahora. Es necesario precisar que América Latina mantuvo políticas macroeconómicas acordes con los lineamientos dictados por el FMI, y aunque algunos líderes políticos del mundo desarrollado comprendieron la importancia y necesidad de reformar el sistema financiero internacional, no han ido más allá de “buenas intenciones” y algunos estudios sobre el tema.

Entre estos trabajos destacó en su momento el realizado por la Comisión Meltzer del Congreso de Estados Unidos (2001), que textualmente señala:

“Las nuevas tareas emprendidas por el FMI en los años 1980 y 1990 transformaron la institución de un prestamista de corto plazo para apoyar ajustes de balanza de pagos, en una fuente de préstamos de largo plazo condicionados y en un consejo macroeconómico para desarrollar y transformar a los países... ¿con qué resultados? se pregunta ese mismo informe, y al respecto responde... la transformación del FMI en una fuente de préstamos condicionados de largo plazo ha empobrecido de modo creciente a las naciones latinoamericanas dependientes de dicho organismo y le ha dado al FMI un grado de influencia sobre la política de los países Miembros que no tiene precedentes en las instituciones multilaterales”.³

Ante la diversidad de interpretaciones respecto de la naturaleza de la crisis de los países de América Latina, se contrasta la relativa uniformidad de las políticas que se han puesto en práctica para encararla. Éstas han recibido de modo general la denominación de “políticas de ajuste”, cuyos contenidos esenciales han sido

³ SELA. (2001), ¿Una nueva Arquitectura Financiera Internacional?, p. 325.

definidos por el FMI e incorporadas a las políticas nacionales de casi todos los países latinoamericanos.

El antecedente inmediato que motivo la implementación de las políticas de ajuste, fue la situación insostenible de la balanza de pagos como resultado del debilitamiento de la demanda externa y el empeoramiento de los términos de intercambio, el alza de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y la contracción externa de nuevos flujos de recursos financieros desde el exterior. De ahí que se defina como objetivo básico de las políticas de ajuste:

“eliminar aquella parte del déficit en cuenta corriente que no se podía seguir financiando mediante la captación neta de préstamos e inversiones extranjeras o mediante las reservas internacionales”.⁴

Se trata de un hecho que sobrepasa el ámbito estricto de las cuentas externas. En realidad, lo que un déficit en la cuenta corriente refleja es un gasto interno (una utilización interna de bienes y servicios), superior al ingreso que se ha generado (es decir, el valor de los bienes y servicios producidos en el país); en otros términos, un exceso de gasto que se financia con recursos externos (con endeudamiento). En la medida en que ya no se pueda disponer de financiamiento externo adicional o de reservas de divisas acumuladas, resulta imprescindible modificar la relación entre exportaciones e importaciones y reducir el gasto, “ajustándolo” de forma que no siga presionando sobre el saldo de la cuenta corriente con el extranjero.

Por eso el “ajuste” se manifiesta en dos grupos de políticas. La primera de ellas, la denominada política de control de la demanda agregada, busca contener o disminuir el gasto a través de políticas de ingresos, fiscal y de gasto público y monetario. La segunda, es la que pretende cambiar los niveles y la relación recíproca de exportaciones e importaciones modificando los precios relativos de los bienes “transables internacionalmente” y los “no transables”, a través de las políticas cambiaria, arancelaria y, de promoción de exportaciones, entre otras.

Dependiendo del tipo de desequilibrios, se estaría ante dos campos de políticas de ajuste, según la terminología típica del FMI. Sí éstos son atribuibles al caso de una demanda interna excesiva, se requerirían políticas fiscales y monetarias que la contraigan a dimensiones que se correspondan con el nivel y la tasa de crecimiento de la capacidad productiva. Sí se gestan más bien, en debilidades estructurales que comprometen la oferta y que se derivan de distorsiones de precios, habrá que mejorar la asignación de recursos para fortalecer la base productiva, modificando situaciones frecuentes de tipos de cambio sobrevaluados y tasas reales de interés bajas o negativas, entre otras.

⁴ VUSKOVIC, P. (1988), América Latina ante los desafíos de la crisis. Un informe de la crisis, Argentina, Editorial Universidad de las Naciones Unidas, p. 39.

Las dificultades de pagos externos se relacionan estrechamente a deficiencias atribuibles a las políticas internas. De esta suerte se requiere de la “acción correctora”, aunque esto supone sacrificar el crecimiento y deteriorar aún más la distribución del ingreso. La “acción correctora”, tiene como propósito principal modificar la estructura de precios relativos entre los bienes objeto de comercio exterior y los que no lo son. De este modo, se induce a un desplazamiento de la producción hacia los bienes comerciables en el exterior. Ante los desequilibrios de la oferta y demanda, la adecuación de la oferta es un proceso que requiere de mayores tiempos. El ajuste tendrá que expresarse en restricciones de demanda, con los “costos” consiguientes: menor consumo y desplazamiento temporal de mano de obra.

La amplitud que asumen las políticas de “ajuste” y las áreas principales en las que se expresan parecieran identificarlas con los programas de estabilización y las denominadas políticas neoliberales. De principio, sugieren objetivos similares: equilibrio de la balanza de pagos y lucha contra la inflación. Ambas, se aproximan en lo que se refiere a los campos instrumentales que tocan: políticas cambiaria, fiscal, crediticia y salarial. Pero, no obstante, sus similitudes formales involucran distintos efectos reestructuradores sobre la dinámica de acumulación capitalista y las relaciones de poder económico.

El neoliberalismo según se expresó en los programas económicos puestos en práctica por la mayor parte de los países de América Latina durante las décadas de los años setenta y ochenta, representaba una opción de largo plazo. Era visto como un “proyecto refundacional de las sociedades capitalistas” en los inicios de la crisis internacional. Los programas de ajuste, en cambio, se sitúan en una perspectiva de corto plazo que busca abrir paso a una recuperación a partir de la que cabría discutir sobre las estrategias del futuro.

Si bien es cierto que las propuestas de ajuste del FMI incorporan como elemento nuevo una mayor preocupación por el trasfondo “estructural” de las distorsiones que identifica como necesarias corregir, también lo es, que circunscribe los elementos “estructurales” a lo que se ha considerado como ineficiencias en la organización y conducción estatal de las economías. Existe además una relación peculiar entre “ajuste” y “estabilización”. La puesta en marcha de algunos componentes de las políticas de ajuste (principalmente las devaluaciones, los aumentos de tarifas de empresas públicas y precios internos de combustibles, y las alzas en las tasas de interés), motivaron una aceleración de las presiones inflacionarias que alcanzaron aumentos inusitados de los precios en varios países de América Latina. Las caídas en los niveles de producción de bienes básicos y la extensión de fenómenos especulativos influyeron también en igual sentido. El control de los procesos inflacionarios se transformó así, en un objetivo tan prioritario como el equilibrio externo y llevó a poner en práctica nuevos “paquetes” de políticas económicas diseñados específicamente.

Cabe destacar dentro de estos paquetes: el Plan Austral de Argentina y posteriormente el Plan Cruzado de Brasil. Los dos fueron calificados de “programas heterodoxos”, evaluación que se hizo extensiva también a las estrategias de política económica que se buscaba implementar en Perú. Su

significado de heterodoxia en la perspectiva que ahí se viene revisando se deduce: es verdad que representaron un distanciamiento temporal del neoliberalismo y buscaron intervenir activamente para contener tendencias inflacionarias que se hacían incontrolables, pero circunscritos siempre en los límites de un propósito de “administración de la crisis”, más que en un abrir nuevos horizontes al desarrollo nacional, como parecía insinuarse en la propuesta peruana.

Los análisis y controversias sobre el Plan Austral y el Plan Cruzado siguen aún vivos en los escritos sobre economía latinoamericana. Los éxitos iniciales de uno y otro, en su propósito de disminuir la inflación fueron espectaculares. Pero, como se acompañaron de otras acciones más trascendentes, perdieron eficacia progresivamente. Por su parte, la política económica seguida en Perú tuvo transitoriamente efectos “reactivadores” significativos, pero no se previó esta política en todos los ámbitos necesarios para darle continuidad y acabó agotándose.

3.1.3 Las Instituciones Financieras Internacionales y la negociación de la deuda externa latinoamericana.

Los representantes del FMI, del BM y de los gobiernos de los países acreedores sostienen que la deuda externa puede y debe ser reembolsada. Sistemáticamente propugnan por el aumento de las exportaciones de los países endeudados, la puesta en marcha de programas de ajuste estructural y toda una política de vigilancia y control de la economía de los países deudores por parte de las IFI.⁵ De acuerdo a la lógica de los acreedores, si dichas políticas son aplicadas, los países endeudados podrán finalmente salir del *impase* de la deuda externa, que por otro lado, los mismos han “contraído libremente”.

Frente a la aplicación de políticas estructurales de desendeudamiento, en un Informe conjunto presentado ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (4 de enero de 2000), se constató que durante las tres últimas décadas del siglo XX las IFI jugaron un rol ambiguo y destructor.⁶ Este consistió en imponer pautas de política económica a los países endeudados de América Latina. El interés era en realidad, garantizar que los países endeudados siguieran pagando sus créditos. La aplicación durante más de dos decenios de los programas de ajuste estructural, en vez de mejorar las

⁵ Véase: MILLET, D. y TOUSSAINT, E. (2002), 50 questions, 50 réponses sur la dette le FMI et la Banque Mondiale, Paris, CADTM, Ed. p. 94-97.

⁶ ONU-Consejo Económico y Social-Comisión de Derechos Humanos, (4 de Enero de 2000), Informe conjunto presentado por el Relator Especial Ronaldo Figuerero y el Experto Independiente Fantu Cheru, E/CN.4/2000/51, Párrafo 1.

condiciones de vida de los habitantes de la región latinoamericana, por el contrario, las han empeorado sensiblemente.⁷

¿En qué consistió este programa de ajuste económico y financiero propuesto por las IFI? Como ya se comentó, la deuda externa en América Latina paso de 60 mil millones de dólares a mediados de la década de los setenta a 204 mil millones de dólares a principios de los ochenta. Este crecimiento vertiginoso de la deuda externa llevo a los países de la región a la imperiosa necesidad de reajustarla.

A partir de 1981, la mayoría de los países de América Latina iniciaron un proceso de renegociación de la deuda. Éste vino acompañado de políticas de ajuste interno destinadas a satisfacer los requerimientos de su balanza de pagos. En estos procesos participaron los gobiernos de la región, la banca trasnacional y el FMI. La banca trasnacional nunca reconoció corresponsabilidad en la situación y como es natural en quién se sitúa en tal postura, ha promovido mayores pagos externos. Por ello, han condicionado la negociación de la deuda a la firma de convenios con el FMI, los que incorporan las reglas de condicionalidad de las políticas internas de los países endeudados.

Estas reglas reafirman las supuestas ventajas de la liberación de las economías, de la reducción del tamaño del sector público y de la ampliación del sector privado. Subrayan el importante papel que el comercio internacional debería de tener como orientador de la asignación de recursos. Respecto a la interpretación de la crisis, hacen hincapié en el exceso de gasto público y en lo inadecuado del sistema de precios imperante ante las nuevas circunstancias y muy especialmente al tipo de cambio. Por consiguiente, frente a las presiones inflacionarias o a déficit agudos de la balanza de pagos, las políticas nacionales deberían lograr la reducción del déficit fiscal y público, el ajuste de los salarios reales, la limitación del crédito interno y del endeudamiento del sector público, el incremento de los ingresos impositivos y el de los precios controlados, la eliminación de subsidios y el superávit en la cuenta comercial externa.

El FMI planteó en su momento la estrategia ante la deuda externa. Ésta se presentó como la “táctica cooperativa” cuyos objetivos eran: 1) qué los países deudores llevarán adelante reformas estructurales orientadas al crecimiento económico; 2) qué las fuentes multilaterales oficiales y privadas, proporcionaran un financiamiento adecuado, y 3) qué todos los países contribuyeran a mantener un entorno económico mundial favorable.⁸

Las políticas implementadas a raíz de la crisis de la deuda tratarían de atacar, en primer lugar, el déficit fiscal en países de la región mayormente endeudados: Argentina, Brasil y México. En segundo lugar, la inflación sería el enemigo a vencer al aparecer a lo largo de la década de los ochenta como un fantasma difícil de combatir. En tercer lugar, se pondría especial énfasis en la cuenta comercial externa.

⁷ ONU-Consejo Económico y Social-, Comisión de Derechos Humanos (1999), Informe presentado por el Experto Independiente Fantu Cheru, “Efectos de las políticas de ajuste estructural sobre el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales”, Párrafo 6 y 7.

⁸ FMI. (Septiembre 1988), Boletín, p. 31.

Las recetas del FMI no fueron satisfactorias. La caída en la producción y el empleo sobrepasaron lo originalmente propuesto y durante el período 1983-1985 se acentuaron los síntomas de estancamiento de la mayor parte de los países latinoamericanos. Adicionalmente, se inició en casi toda la región un desmantelamiento de la planta productiva, generando desaliento empresarial, abandono de proyectos de ampliación y provocando desinversión en muchos rubros productivos.

Fue evidente también que aquellas políticas emanadas del FMI han distribuido en forma inequitativa los costos externos e internos de la crisis. En lo externo, se castigó fuertemente a los países de América Latina y se premió a la banca internacional. Las renegociaciones de la deuda se llevaron a cabo, como si la mala asignación de los préstamos (cuando la hubo), o las elevadas tasas reales de interés hubieran sido de exclusiva responsabilidad de los países deudores y no existiera obligación de repartir costos. Además, en ellas se aplicaron sobretasas, multas y costos que elevaron aún más las tasas de interés y la utilidad potencial de los bancos. También se aplicaron condiciones para obtener la garantía del Estado en créditos que se otorgaron al sector público. En lo interno, gran parte de los costos se trasladaron a los sectores de menores ingresos. Son prueba elocuente los altos índices de desocupación y las caídas del salario real en toda la región latinoamericana.

En síntesis, los acuerdos suscritos por la mayor parte de los países latinoamericanos con el FMI fueron objeto de continuas revisiones e interrupciones. Esto se debió fundamentalmente al incumplimiento de las metas proyectadas. De hecho, tal inobservancia como lo destaca Rosario Green (1986):

“Distinguió los programas del Fondo en todo el orbe y la experiencia latinoamericana convalidó la opinión de que los elementos de condicionalidad de ese Organismo no funcionaban”.⁹

Por si no fuera poco y aunado al incumplimiento de las metas marcadas por el FMI, la forma en que se dio el ajuste de la economía mundial durante el primer quinquenio de los ochenta, produjo fuertes efectos recesivos sobre las economías de los países de América Latina. El peso del ajuste fue soportado por las naciones deudoras sin que los acreedores contribuyeran sensiblemente. Continuó prevaleciendo un sistema de relaciones económicas internacionales en la región, en el que el esfuerzo interno que se venía realizando desde 1982, no condujo a una modificación de las características recesivas ni generó avances adecuados alrededor del endeudamiento externo.

A la luz de una década de continuas transformaciones estructurales donde las renegociaciones de la deuda externa fueron el puntal de una política financiera promovida por el FMI y el BM, es importante destacar el acuerdo entre acreedores y deudores para evitar la caída de sistema financiero internacional. Los bancos

⁹ GREEN, R. (1986), Los Organismos Financieros Internacionales, México, UNAM, p. 7.

transnacionales habían prestado a los países latinoamericanos grandes cantidades de dinero cuyo origen no era sólo el excedente de liquidez por el incremento de los precios del petróleo; es decir, los eurodólares eran también ahorro de la clase estadounidense que había que recircular para obtener ganancias cuantiosas.

Por otro lado, los gobiernos latinoamericanos eran “coparticipes” del endeudamiento externo de sus economías. No eran casuales las enormes transferencias que por medio de la deuda externa se canalizaron al gasto público y las empresas estatales. En este contexto, es importante destacar lo que la CEPAL señala al respecto:

“Para los países en desarrollo, el año de 1982 marcó el comienzo tanto del atraso en los pagos de la deuda externa como del intento de renegociar las condiciones de pago. A fines de ese año y comienzos del siguiente, más de 25 países de la periferia y de Europa Oriental habían iniciado un proceso de renegociación para reprogramar deudas ascendentes... Cerca de catorce de estos países eran latinoamericanos y, a ellos correspondía alrededor de un 80 por ciento del total de la deuda internacional por reprogramarse”.¹⁰

Las renegociaciones durante los ochenta fueron presentadas como “la carrera contra el tiempo” para posponer el pago del servicio de la deuda externa. Esta sería parte de una política más global para toda América Latina. Su efecto en las economías internas fue desastroso, afectándose el entorno político y social de los países. Hasta principios de los noventa no se plantearía en la renegociación la disminución del principal y los intereses, además de créditos nuevos, una alternativa diferente cristalizada en el Plan Brady.

Renegociación tras renegociación de la deuda externa de América Latina fue la constante de la década de los ochenta. Aunque tendremos oportunidad en el siguiente capítulo de revisarlas con mayor profundidad, hasta el momento, podemos señalar las siguientes etapas como lo ilustra Alicia Girón (1996):

La primera de “salvamento”, iniciada en 1982; la segunda “la carrera contra el tiempo” de las renegociaciones para posponer el pago y dar tiempo a los grandes bancos transnacionales estadounidenses para cubrir sus créditos incobrables. La tercera, iniciada con el Plan Baker, de “ajuste estructural con crecimiento” ya que la estrategia no había permitido a los bancos obtener los montos prometidos en calidad de préstamos netos; el Plan Baker creó un nuevo mecanismo denominado “lista de opciones de mercado” (Market Menu) que perfilaba una mutación significativa. La cuarta sería el Plan Brady.

¹⁰ CEPAL. (1982), Estudio Económico para América Latina, p. 81.

Por primera vez, la estrategia internacional de gestión de la deuda incorporaba elementos propios de una solución de mercado, porque la iniciativa estaba destinada a una gravitación directa y amplia de los recursos financieros e institucionales del sector público internacional en el mercado privado, con el fin de aliviar el servicio de la deuda de los países más endeudados de América Latina. En esta etapa se llevó a cabo la quinta renegociación de la deuda externa. México redujo el capital e intereses, acompañado de créditos frescos y con un plan de estabilización de carácter heterodoxo. Venezuela, Chile y Costa Rica... (también)... participaron... en este plan de estabilización".¹¹

3.1.4 Evaluación de las reformas implementadas por el Fondo Monetario Internacional.

Como ya se mencionó, los dictámenes del FMI señalan la instrumentación de políticas económicas específicas, como una condición ineludible para la continuidad de los nuevos empréstitos. Desafortunadamente, estos programas no han hecho posible que las economías de los países endeudados sean más estables. Han socavado, por el contrario, la soberanía nacional y a menudo han trabado incluso el desarrollo de instituciones democráticas en la mayor parte de los países de América Latina.

En vez de establecer mecanismos tendentes a evitar crisis financieras internacionales o gestionarlos mejor cuando se producen, el FMI, por el contrario, ha generado políticas internas unilaterales en los países deudores con resultados adversos.

La visión que prevalece en el FMI es la de un mundo dividido entre países desarrollados, emergentes y pobres. Quizá ello obedezca a que los líderes del mundo desarrollado temen asumir la responsabilidad que les compete. Mayores medidas disciplinarias son exigidas por el contrario a los países deudores y costosos mecanismos de autodefensa han sido instrumentados en las economías desarrolladas.

Las exigencias hechas a los países de América Latina no sólo no han cambiado, sino que se han recrudecido y siguen gravitando sobre cómo gestionar mejor los riesgos, adoptar normas financieras más estrictas, mejorar la transparencia, establecer regímenes cambiarios adecuados, acumular grandes reservas y, concertar "acuerdos voluntarios" con los acreedores privados en beneficio de éstos últimos. Si bien es cierto, que algunas de estas medidas son útiles a los propósitos de los países de la región (como por ejemplo, reducir la tasa de inflación), todas parten de una falsa premisa que sustenta que la fuente de la inestabilidad financiera de los mercados emergentes reside en la debilidad política

¹¹ GIRÓN, A. (1996), Fin de siglo y deuda externa: Historia sin fin. Argentina, Brasil y México, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM/Editorial Cambio XXI, pp. 112-113.

e institucional de los mismos, cuando en realidad las agudas crisis financieras del mundo capitalista han contribuido a la implantación de gobiernos dictatoriales en América Latina, como el Gobierno militar de Pinochet en Chile, el Gobierno de Fujimori en Perú, y los sucesivos gobiernos militares que tuvo Argentina durante gran parte de la década de los setenta e inicio de los ochenta.

Según esa visión son los países latinoamericanos los llamados a reformarse. Se presta poca atención al papel de las instituciones y a las políticas de los países acreedores como detonantes de las crisis financieras internacionales.¹² No es de extrañar, por lo tanto, que las propuestas tendientes a crear nuevas instituciones a fin de regular y estabilizar la deuda externa de los países de la región hayan sido desestimadas.

Algunas de las reformas se han circunscrito al establecimiento de diversos códigos y normas tendientes al fortalecimiento de los sistemas financieros de los países deudores. Otras, a facilitar la formulación de las políticas macroeconómicas y financieras. Se ha solicitado además a los países deudores que mejoren el acopio de la información financiera y monetaria como sí los problemas fueran unidimensionales y unívocos.

Es cierto que algunas de estas medidas serían útiles para América Latina, pero la otra cara de la moneda permanece oculta. Nada se dice sobre las políticas y prácticas de los países desarrollados, ni sobre las modificaciones que sus marcos regulatorios tendrían que experimentar para transparentar las operaciones llevadas a cabo por los prestamistas internacionales (bancos, empresas, etc.).

La historia no concluye ahí, se trata de recomendaciones cuya adopción es “voluntaria” por parte de los países deudores. Desafortunadamente los incentivos y sanciones vinculadas al proceso normativo propuesto por los países acreedores, se convirtieron en obligatorios y forman parte de la condicionalidad exigida por el FMI. Su cumplimiento se transformó en una carga administrativa adicional para los países deudores, con el agravante de que el fondo del problema ha continuado sin solución.

3.2 El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

3.2.1 El Banco Mundial y la crisis de la deuda externa.

Desde los inicios de la década de los setenta, el entonces Director del BM, McNamara (1973), consideraba que el ritmo de endeudamiento del Tercer Mundo constituía un problema serio que afectaba a sus respectivas economías, y declaraba lo siguiente:

¹² Esta visión es recogida por el World Economic Forum en el 2001 en New York. Sobre las conclusiones de esta visión, pueden verse los comentarios presentados por el noticiero CNN, en Economía y Finanzas, 3 de Febrero de 2002.

“Al finalizar 1972, la deuda se elevaba a 75 mil millones de dólares y el servicio anual de la deuda sobrepasaba los 7 mil millones de dólares. El servicio de la deuda aumentó un 18 por ciento en 1970 y un 20 por ciento en 1971. La tasa media de aumento de la deuda luego de la década del 60 representa cerca del doble de la tasa de crecimiento de los ingresos por exportaciones, con los que los países endeudados deben asegurar este servicio de la deuda. Esta situación no puede continuar indefinidamente”.¹³

El Informe presentado por el Director del BM no tuvo eco. El propio banco que presidía, mantuvo una constante presión sobre los países de América Latina a fin de que aumentaran su endeudamiento. Entre 1968 y 1981, los créditos concedidos por el BM progresaron de forma constante pasando de 2.7 mil millones de dólares (año en que asumió la presidencia del BM, McNamara), a 8.7 en 1978 y a 12 mil millones de dólares en 1981, en vísperas del estallido de la crisis.

Las políticas que en materia crediticia llevó el BM contribuyeron a agravar las condiciones de la crisis de la deuda externa. Esta crisis afectó a la mayor parte de los países latinoamericanos. Podemos señalar tres causas que la originaron: el aumento del volumen de la deuda y de su servicio, sin que los ingresos provenientes de las exportaciones aumentaran al mismo ritmo constituyó una primera causa, pues los países endeudados pagan su deuda externa con los ingresos provenientes de las exportaciones. Un segundo causal se vincula al hecho de que, el aumento de los volúmenes exportados por los países latinoamericanos no progresó en la misma magnitud que la demanda proveniente de los países desarrollados. Estas dos prácticas acabaron por generar la caída de los precios de los productos exportados por los países de América Latina y la baja de los ingresos obtenidos por la venta de mercaderías al exterior. Esta situación desembocó en dificultades para el pago de la deuda externa. Si añadimos a lo anteriormente descrito, el aumento de las tasas de interés a principios de la década de los ochenta por la Federal Reserve Bank (tercera causal), la crisis era inevitable.

El aumento de las tasas de interés provocó el estallido de la crisis de la deuda externa en 1982, cuando la explosión de los recursos a reembolsar por los países deudores se combinó con una disminución muy prominente de sus ingresos por exportación. En el momento que se presentó esta crisis, el BM fue incapaz de medir su amplitud y de proponer políticas para proteger los intereses de los países deudores ante el hecho consumado del aumento de las tasas de interés. A partir de esta crisis, el BM conjuntamente con el FMI fueron los instrumentos de subordinación acentuada de los países deudores respecto a los países acreedores. De esta forma, éstas IFI impulsaron políticas sistemáticas de apertura y desreglamentación de las economías deudoras (ajuste estructural).

¹³ BANCO MUNDIAL. (1973), Informe Anual sobre el Desarrollo del Mundo, p. 94.

La crisis de la deuda no apareció ante la opinión pública mundial hasta agosto de 1982, pero los signos precursores de la misma no se hicieron esperar. Pese a que ya se habían enviado algunas advertencias; no obstante, el BM subestimó los riesgos como se observa en el propio Informe Anual del Banco (1981):

“Estas tendencias indican que será muy difícil para los países en vías de desarrollo administrar sus deudas, pero no anuncian un problema generalizado, según lo confirman las proyecciones de las balanzas de pagos establecidas para los 80 en función de los escenarios probables”.¹⁴

En el Informe de 1982 (algunas semanas antes que se detonará la crisis mexicana), se ostentaba un optimismo ciego. En el Informe de 1983, el BM declaraba que las dificultades (de liquidez), solo habían tocando a ciertos países en particular y no a grupos de países o continentes. Una treintena de países insolventes seguía el paso de México, entre tanto. El Informe que presentó el BM contenía proyecciones optimistas que preveían una mejora continua hasta 1990 respecto a la relación entre los ingresos proveniente de las exportaciones de los países de América Latina y el servicio de la deuda externa. Sin embargo, fue exactamente lo contrario lo que sucedió. Durante numerosos años el BM continuó aferrándose a la idea de que existía un problema de liquidez para explicar la crisis de la deuda en lugar de reconocer que los deudores eran insolventes. Pero la realidad sobrepasó los pronunciamientos del BM, ya que no sólo existía solamente un problema de falta de liquidez, se vivía una crisis auténtica, estructural y durable.

En 1982 la deuda total desembolsada (en miles de millones de dólares de 1980) en América Latina y el Caribe había ya sobrepasado los 326 mil millones de dólares. Pero unos meses antes de que se conociera este monto, ingenuamente el BM anunció que en 1989, esta deuda se cifraría en el peor de los casos en 202 mil millones de dólares. Según estimaciones de la CEPAL, en 1995 se elevaba a 410 mil millones de dólares, o sea más del doble de la estimación citada.¹⁵

Por su parte, el FMI cometió los mismos errores de pronóstico que el BM en su Informe Semestral (1982).¹⁶ El FMI preveía que, a pesar de algunos problemas de pago los países de América Latina continuarían recibiendo importantes préstamos por parte de la comunidad financiera internacional. En su Informe de octubre de 1982, el FMI diagnosticaba que la recesión sería evitada. En sus dos Informes Semestrales de 1984, el FMI preveía (al igual que el BM), que la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos de las exportaciones en América Latina iban mejorando. Pero, como lo acredita Raúl Osorio (1997), desde el comienzo de la

¹⁴ BANCO MUNDIAL. (1981), Informe Anual sobre el Desarrollo en el Mundo, p. 106.

¹⁵ CEPAL. (1990), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.

¹⁶ FMI. (1982), Economic World Outlook.

crisis hasta los dos Informes presentados en 1984 por el FMI, lo contrario a estas previsiones fue lo que la realidad manifestó, ya que al ubicar la deuda dentro de la crisis:

*“el endeudamiento se autoalimenta con rapidez por las cargas que genera. Entre 1975 y 1985 nuestros países...(latinoamericanos)... hacen pagos por servicio de la deuda que ascienden a 251,887 millones de dólares, suma cercana a la deuda de 1981”.*¹⁷

La crisis también está relacionada con el comercio. De acuerdo a Osorio (1997), al ubicar la deuda dentro de la crisis se observa un doble fenómeno:

*“Por un lado, como necesidad de colocación financiera y de exportar hacia los países industrializados, por lo común en condiciones en que nuestras exportaciones ...(de América Latina)... no cubren la absorción general y las cargas recurrentes de la misma deuda; y por otro lado, la deuda como un pasivo que empeora las condiciones de importación, financieras y de desarrollo”.*¹⁸

En 1994 se presenta la segunda crisis mexicana (tras la crisis de la deuda de 1982), arrastrando la de Argentina; 1997: crisis en Asia del Sureste y del Este; 1998: crisis de Rusia; fin de 1998 y comienzos de 1999: crisis de Brasil; finales de 2000 y comienzos de 2001: crisis de Argentina y Turquía. Lo común de todas éstas, es que en el momento en que se suscitaron, el BM fue “incapaz de notar que iban a estallar”. En el instante en que Tailandia y los otros tres “tigres” asiáticos comenzaban a verse sacudidos por la crisis, el BM declaraba en su Informe Anual de 1997:

*“El endeudamiento...(mundial)... sigue estando sano. Aunque el crecimiento de la deuda global supere el crecimiento de las exportaciones, la relación entre el stock de la deuda y de las exportaciones se mantiene a nivel moderado: el 99 por ciento en 1996, bastante más bajo que la relación media de los países con medias o débiles rentas que se elevan al 146 por ciento”.*¹⁹

Un análisis de las cifras proporcionadas por el BM en el mismo documento nos lleva a otra conclusión: se constata que la deuda del sector privado había

¹⁷ OSORIO, R. (1997), La deuda externa latinoamericana y sus principales consecuencias (1975-1989), México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, p. 81.

¹⁸ OSORIO, R. (1997), Ibid, p. 81.

¹⁹ BANCO MUNDIAL. (1997), Informe Anual sobre el Desarrollo del Mundo, p. 160.

realizado un enorme salto en 1996 y esto sin que la misma estuviera garantizada de forma alguna. Se podía leer también que, la deuda a corto plazo (con una tasa de interés elevada), había subido notoriamente. Se podía además constatar el aumento del flujo de inversiones de cartera particularmente volátiles.

3.2.2 El BID: Cincuenta años financiado la desigualdad.

El BID concebido a partir de la OEA, ha sufrido importantes modificaciones desde su fecha de creación en 1959. Originalmente fue establecido como un banco regional en América. Actualmente engloba a muchos países europeos y a otras naciones industrializadas. Durante mucho tiempo sus préstamos estuvieron orientados hacia el sector público de los países que lo solicitaban. Con los cambios que trajo la apertura comercial, el BID siguió los pasos del BM y comenzó a financiar directamente al sector privado. Bajo ese mismo influjo paso de apoyar proyectos acotados, como carreteras o edificios, a involucrarse con reformas sectoriales, financiando áreas claves como educación, salud y medioambiente.

El BID en muchas ocasiones quedó restringido a un papel secundario de apoyo a las medidas emprendidas por el BM. También ha sido opacado por organizaciones como la CEPAL en un rol casi en exclusivo de oferente de informaciones estadísticas.

Durante las cinco décadas de su existencia el BID ha estado detrás de diversas polémicas. Ha contribuido a sostener las reformas de mercado en muchos países latinoamericanos y su efectividad es motivo de disputa. Frente a los cincuenta años de vida del banco, un significativo conjunto de organizaciones sociales de América Latina sostienen que buena parte de los proyectos impulsados por el BID, han sido ampliamente cuestionados por sus consecuencias sociales, políticas, económicas y ambientales. Esto debido a factores como el modelo de desarrollo propuesto, deficientes procesos de evaluación de los costos y beneficios de sus proyectos. Por estas razones, esas organizaciones han lanzado la campaña: “BID: 50 años financiando la desigualdad”, donde se alerta sobre el pasado del banco y se promueve una reflexión sobre alternativas futuras”.²⁰

²⁰ Una de las reflexiones que más ha llamado la atención es la que ha realizado la sociedad civil latinoamericana pugnando al BID por una auditoría y anulación total de la deuda externa de Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití. Se sustenta que es impostergable la reducción o anulación de la deuda externa de esos países, pues para fines de 2009, los cinco países citados habrán sido obligados a pagar aproximadamente 313 millones de dólares por el servicio de la deuda demandada por el BID. Esos valores superan el presupuesto disponible para la implementación de políticas sociales en esos países. Además de la cancelación incondicional de la deuda de los cinco países, se propone en el caso específico de Haití que, no sea obligado a cumplir las condiciones del Programa de Países Altamente Endeudados y/o del Programa Estratégico de Reducción de la Pobreza, que también ha causado impactos negativos en los otros cuatro países. También se solicita al BID que se someta a una auditoría externa de las deudas cobradas a los cinco países latinoamericanos citados, a efecto de verificar los impactos en las condiciones de vida de los pueblos, los términos, condiciones y beneficiarios de los contratos, así como los montos ya pagados que en todos los casos superan en mucho el importe de los créditos previamente negociados y concertados.

En los últimos años el BID quedó en un plano secundario como uno de los prestamistas más importantes de América Latina. La pérdida de la bonanza económica generada en su momento por la expansión exportadora latinoamericana desencadenó que otras instituciones regionales como la CAF o el BNDES cobraran un papel más relevante. Incluso se ha avanzado en la creación de un Banco del Sur exclusivamente sudamericano,²¹ con lo que se evitarían los problemas de endeudamiento con el BID (donde Estados Unidos y otras naciones industrializadas tienen un peso decisivo).

La crisis económica global ha llevado a la mayor parte de los países latinoamericanos a negociar nuevos proyectos tanto con el BID como con el BM y el FMI. Los problemas de acceso al crédito internacional y la dura caída de las exportaciones latinoamericanas, han hecho que muchos esperen conseguir en esas ventanillas fondos frescos para revivir sus economías nacionales. Pero, por su parte, el BID también enfrenta como banco dificultades económicas, con pérdidas estimadas en casi 2 000 millones de dólares que se originan por el mal manejo de sus portafolios de inversión.

Las soluciones a la actual crisis financiera y de deuda externa confirman que se requiere otro tipo de instituciones de asistencia financiera internacional. Esto es especialmente cierto en América Latina, tanto debido a hechos reales como a los intentos de varios gobiernos de ganar autonomía frente a las instituciones financieras fincadas en Estados Unidos (BID, BM y FMI), como a la creciente convicción de la fragilidad de una estrategia de desarrollo basada en exportar recursos naturales.

Por lo tanto, los cambios sustanciales en el BID deben comenzar por repensar sus objetivos y áreas de acción prioritarios. Actualmente el BID persiste en las viejas recetas del crecimiento económico como motor del desarrollo. Sigue siendo una institución financiera obsesionada con la competitividad y donde los aspectos sociales y ambientales constituyen efectos secundarios que se dejan en manos de los gobiernos, para ser eventualmente amortiguados. Hasta ahora, un número sustantivo de sus proyectos ha operado en sentido contrario debido a sus altos impactos sociales y ambientales. Ejemplo de ello, ha sido el involucramiento del banco en proyectos de infraestructura para la exportación (carreteras y puentes), en zonas de gran fragilidad ecológica o de alto impacto social.

Además de esos cambios de orientación política, el banco requiere transformaciones en sus aspectos instrumentales. Por ejemplo, sus herramientas de evaluación socio-ambiental son insuficientes, a veces inadecuadas y hasta anticuadas. Son indispensables mecanismos de estudio multidisciplinario al interior del banco que puedan tomar en serio la diversidad cultural y ecológica de América Latina y se desenvuelvan en forma continua a efecto de permitir rectificaciones y reorientaciones de cualquier proyecto.

²¹ En Diciembre de 2007, siete presidentes de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela), firmaron el Acta de fundación del Banco del Sur. Sobre el particular Véase: ORTIZ, I. y UGARTECHE, O. (2009), "El Banco del Sur: avances y desafíos" en Comercio Exterior, México, Vol. 59, Núm. 5, pp. 391-400.

3.3 Iniciativas de las Instituciones Financieras Internacionales para los Países Pobres Excedidamente Endeudados (HIPC).

3.3.1 Programas de Ajuste Estructural.

Desde el estallido de la crisis mexicana en 1982, la deuda externa ha sido una preocupación constante de la comunidad internacional y en especial de los países de América Latina que también se vieron afectados por ésta crisis. Los primeros pasos que se dieron para el tratamiento de la deuda externa en la región fueron a través de los denominados Programas de Ajuste Estructural implementados por las IFI. El FMI se comprometió a ayudar a los países endeudados a cambio de que éstos redujeran sus gastos (mediante la contención del gasto público y en particular de los gastos sociales) y, aumento de los ingresos (conseguido a través de una mejora en la competitividad de las exportaciones). Desafortunadamente, estos programas no obtuvieron los resultados esperados. La reducción del gasto social generó un deterioro de las condiciones de vida y la promoción de las exportaciones ocasionó un descenso de los precios (debido que en muchos casos se trataba de los mismos productos en diversos países, motivando un aumento desmesurado de la oferta), poniendo además en peligro la seguridad alimentaria y el medio ambiente en muchos de los países afectados. A pesar de estos esfuerzos, la deuda de los países de América Latina no solo no descendió, sino que se incrementó aún más en los años siguientes, al caer éstos en un círculo vicioso de asunción de nuevas deudas para poder pagar las que se iban venciendo.

La insuficiencia de éstas medidas ocasionó el surgimiento de nuevas iniciativas, concebidas desde el Gobierno de Estados Unidos. En 1985, el entonces Secretario del Tesoro, James Baker, propuso un plan que pretendía mantener los compromisos de los deudores, pero mejorando sus condiciones de liquidez mediante una nueva concesión de créditos. Desafortunadamente, ésta propuesta no logró ningún resultado positivo, debido en buena medida a un problema que ha ido acompañando sistemáticamente a todas las iniciativas de alivio de la deuda: la lentitud de gobiernos e instituciones para cumplir con sus compromisos de financiación. Dos años después, Baker dio un paso más planteando por primera vez la posibilidad de acordar una reducción de las obligaciones de pago. En 1989 se presentó una nueva propuesta, esta vez proveniente de la Secretaría de Estado estadounidense y que fue conocido como Plan Brady. En este caso la iniciativa se dirigió en particular a los países de ingreso medio endeudados con los bancos internacionales, planteando la conversión de deuda por nuevos bonos. Sin embargo, la banca privada no aceptó de buen grado colaborar con este plan manteniéndose ajena al proceso en una actitud que ha continuado hasta nuestros días.

En este contexto se inician además las primeras negociaciones bilaterales de la deuda, siempre bajo el escrutinio del FMI. Los países deudores, en clara situación

de desventaja, no lograron hacerse de una posición de fuerza, mientras que los acreedores se dieron cuenta rápidamente de los beneficios de actuar de manera colegiada, recurriendo para ello al denominado Club de París. Se trata, como su propio nombre lo indica, de un selecto Club sin Estatutos, personalidad jurídica ni instituciones que lo controlen, ante el cual los países deudores deben presentarse de uno en uno para solicitar una reestructuración de sus deudas. Éste Club, caracterizado entre otras muchas cosas por su opacidad, se rige por una serie de criterios,²² encaminados oficialmente a evitar causarse perjuicio mutuamente con las decisiones tomadas y reducir el “riesgo moral”.²³

Este organismo ha ido ofreciendo a lo largo de los años diversos tratamientos para la reestructuración de la deuda, que se han ido conociendo con el nombre del lugar donde se acordaron (curiosamente, no en reuniones del propio Club de París, sino generalmente en encuentros previos del G-7). Así, el tratamiento Houston se dirigía en primer lugar, a países de ingreso medio, a los que no se les ofrecía ningún porcentaje de condonación, sino una redistribución en el tiempo de los pagos unida a la posibilidad de realizar operaciones de conversión de deuda. El tratamiento Toronto, por su parte se dirigía a los países más pobres y endeudados, a los que ofrecía la condonación de un tercio de los vencimientos y una reestructuración de los dos tercios restantes en 14 años. En 1991, se adopta el tratamiento Trinidad, en el que la condonación alcanza el 50 por ciento de la deuda consolidada. Unos años más tarde el G-7 reunido en Nápoles admite la condonación de hasta un 67 por ciento sobre la base de criterios de pobreza y endeudamiento. Y por último, en 1996 se adopta el tratamiento de Lyon, en el que se llega hasta el 80 por ciento (reducción de la deuda anterior a la fecha de corte en Valor Actual Neto).²⁴

En conjunto han sido 77 los países que han acudido al Club de París a reestructurar sus deudas, en un total de 342 ocasiones. Esta evolución que podría parecer positiva en la medida en que representa una tendencia cada vez “más generosa” por parte de los acreedores, no deja de tener serios inconvenientes. De hecho, un concepto fundamental asociado con las medidas de reestructuración de deuda es el de la excepcionalidad de la medida: es necesario realizar un saneamiento a fondo en una sola ocasión y no multitud de ellos de manera incompleta. En este caso se trasmite un mensaje de inestabilidad e inseguridad permanente que perjudica las posibilidades del país para recibir nuevas

²² La reestructuración de deuda se discute y decide caso por caso; es condición indispensable que el país haya adoptado un programa de ajuste en el marco de un acuerdo con el FMI; las decisiones se toman por consenso; debe respetarse la solidaridad entre acreedores y asegurarse la comparabilidad de trato.

²³ Concepto según el cual unas medidas excesivamente generosas podrían enviar señales inadecuadas tanto al deudor (que no tendría de qué preocuparse a la hora de endeudarse, puesto que al final se le acaba condonando) y al acreedor (que tampoco tendría que preocuparse por el nivel de riesgo de sus préstamos, puesto que los agentes internacionales acudirían en su ayuda para cubrir sus pérdidas en caso de falta de pagos). Para una mayor explicación véase: VAQUERO, C. (1999), *La Deuda del Tercer Mundo. Alternativas para su condonación*, Madrid, Editorial Talasa.

²⁴ La fecha de corte se corresponde con la primera ocasión en que un país acude al Club de París para negociar sus deudas. El Valor Actual Neto de una deuda representa la suma de todas las obligaciones futuras de pago de la deuda (principal e intereses), teniendo en cuenta la diferencia entre la tasa de interés en el mercado y la posible tasa de interés concesional en que pudo ser concedido el préstamo.

inversiones, sin proporcionarles los recursos suficientes para salir del bache. De hecho, la experiencia en la práctica de estas condonaciones no ha sido la de un alivio real para las cuentas nacionales de los países, sino un mejor pago de las deudas atrasadas con otros acreedores.

3.3.2 La Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados (HIPC).

En 1995 el G-7 reunido en Halifax, solicitó oficialmente al BM y el FMI el diseño de una propuesta “global y comprensiva” para tratar el problema de la deuda multilateral. En ese mismo año acababa de acceder a la presidencia del BM James Wolfensohn, quien tuvo un papel destacado en el surgimiento y evolución de una nueva iniciativa para el tratamiento de la deuda a finales del siglo XX: la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados (PPME), más conocida como iniciativa HIPC, por sus siglas en inglés.²⁵

En efecto, fue precisamente Wolfensohn quien en 1996 anunció la adopción formal de la iniciativa, describiéndola como “muy buenas noticias para los pobres del mundo”. El objetivo inicial era lograr que los países pobres más endeudados redujeran su endeudamiento externo hasta niveles considerados “sostenibles”. Así, no se define un porcentaje o una cantidad universal de alivio, sino que se establecen ciertos umbrales que marcan la supuesta sostenibilidad de la carga. Estos objetivos serían definidos según las circunstancias de cada caso, dentro de un margen de entre el 200 y el 250 por ciento para la proporción entre el *stock* de la deuda (en Valor Actual Neto) y las exportaciones (o alternatively hasta el 280 por ciento con respecto a los ingresos públicos). Por su parte, el servicio de la deuda en comparación con las exportaciones no podía superar el rango entre el 20-25 por ciento. En la práctica, la aplicación de estos cálculos venía a significar una reducción de hasta el 80 por ciento de la deuda contraída con los países Miembros del Club de París. Si este alivio no era suficiente para alcanzar los niveles de sostenibilidad se acudiría entonces, a la reestructuración de las deudas con las IFI.

Por lo que respecta a los países que iban a ser beneficiarios de la iniciativa se establecieron criterios que pretendían identificar a aquellos “más pobres y endeudados”, entre los que se incluyen:

- 1) Nivel de subdesarrollo y dificultades para conseguir financiación externa: países que solo tengan acceso a los préstamos de la Asociación Internacional de Fomento (Ventanilla blanda del BM).
- 2) Alto grado de endeudamiento y vulnerabilidad sobre la base de los Análisis de Sostenibilidad de la Deuda del Banco y el Fondo.
- 3) “Historial adecuado” en la aplicación de programas de ajuste y reforma.

²⁵ Heavily Indebted Poor Countries, (HIPC).

- 4) Insuficiencia de los mecanismos y tratamientos tradicionales de la deuda, previamente aplicados.

Tras la aplicación de estos criterios el resultado fue el establecimiento de una lista de 41 países HIPC, de los cuales sólo 29 estarían en la práctica en las condiciones reales de entrar en la iniciativa.

Por último, se destaca el hecho de que en ningún caso se trataba de un proceso automático de condonación. Como requisito previo para proceder a la reducción de la deuda, la iniciativa exigía “un buen desempeño económico”²⁶ en el marco de los programas respaldados por el FMI y el BM. A partir de ahí, se preveía el comienzo del alivio hasta alcanzar el nivel de sostenibilidad en el curso de los siguientes tres años, “a condición de que se mantenga el buen desempeño”. Este segundo periodo de tres años podría acotarse “de manera excepcional”, en el caso de los países que ya hubieran demostrado un historial sostenido de resultados positivos. En definitiva, se estableció un tiempo aproximado de espera de unos seis años antes de que un país viese finalmente reducida su deuda hasta un nivel sostenible.

El lanzamiento de la iniciativa fue acogida como “un importante paso hacia adelante” desde diversos ámbitos. El respaldo de las IFI y de la comunidad internacional en general, suponía por primera vez el reconocimiento inequívoco de la deuda externa como un lastre para el desarrollo de los países más pobres. Además, se valoró positivamente el hecho de que se plantease al fin el tratamiento de la deuda en el seno de un “marco global integrado”, incluyendo tanto a los acreedores bilaterales como a los multilaterales y con nuevas reglas de juego preestablecidas. Finalmente, también se consideró relevante el cambio de enfoque hacia el alivio de la deuda, en la medida que éste se vinculaba a la posibilidad del deudor de pagar más que a las demandas de los acreedores.

La iniciativa, sin embargo, ya apuntaba desde sus comienzos hacia algunas cuestiones particularmente problemáticas, tales como el mantenimiento de una posición privilegiada de poder e influencia por parte del FMI (que seguía siendo el guardián del alivio de la deuda, imponiendo sus condiciones a través de los programas de ajuste), el nivel excesivamente alto de los umbrales de sostenibilidad, la escasa participación de los países deudores y la complejidad y lentitud impuestas por los requisitos establecidos.

La evolución de la iniciativa en el tiempo no hizo sino acrecentar estos problemas, cuyo reconocimiento se hizo inevitable. De hecho, tres años después de lanzarse la iniciativa, cuando se iban a celebrar los encuentros del BM y el FMI (abril de 1999), sólo dos de los 41 países identificados habían comenzado a beneficiarse de la misma (Bolivia y Uganda). Por otra parte y a pesar de algunos intentos en su formulación inicial, la vinculación del alivio de la deuda con la erradicación de la pobreza y la atención a las cuestiones del desarrollo humano se consideraban claramente insuficientes.

²⁶ BANCO MUNDIAL, (Abril de 1998), PPME: objetivos y aspectos fundamentales.

Estas preocupaciones encontraron su eco oficial en la reunión del G-7 en Birmingham en junio de 1998, cuando Tony Blair confirmó su respaldo a un cambio en las condiciones de la iniciativa. Un año después, en su reunión de Colonia los representantes del G-8 (ahora con la incorporación de Rusia), dieron el visto bueno a la transformación de la iniciativa. Posteriormente, en las reuniones que el BM y el FMI celebraron en Washington en septiembre de ese mismo año, el denominado “Marco Reforzado” de la HIPC era ratificado por el resto de países e instituciones acreedoras.

Este nuevo marco buscaba una mejora de las condiciones de la iniciativa, al aumentar el número de países potencialmente elegibles (de 29 a 36, aunque seguía sin llegarse a los 41 inicialmente incluidos en la iniciativa) y, reducir el umbral de sostenibilidad de la deuda (pasando al 150 por ciento en la razón deuda/exportaciones y al 250 por ciento en comparación con el ingreso fiscal), incrementando así las cantidades condonadas. De hecho, el alivio de la deuda pasaba a suponer una reducción mínima del 90 por ciento de la cantidad correspondiente al Club de París (con diversos acreedores anunciando su intención de ir más allá).

Por lo que respecta a los requisitos “de comportamiento” y como reacción a las críticas de descuido a la atención al desarrollo humano, la iniciativa situó en ese momento como eje central la reducción de la pobreza y exigió a los países que querían avanzar en la misma, la elaboración de unos Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (PRSP por sus siglas en inglés).²⁷

Tras la reforma de la iniciativa HIPC en Colonia, los responsables de los principales gobiernos e instituciones multilaterales se apresuraron a declarar al mundo que el problema de la deuda estaba “prácticamente resuelto”. Se multiplicaron los anuncios de condonación total de las deudas bilaterales y se dio la impresión de que finalmente la lucha contra la pobreza había sido exitosa.

Sin embargo, la realidad dista en mucho de los buenos propósitos de ésta iniciativa. De una parte porque el ritmo de implementación de la misma sigue, muy por detrás de las expectativas creadas. Para el año 2002, son 24 (de un total, de 41) los países que han accedido al punto de decisión.²⁸ Llama la atención el hecho de que 22 de ellos lo hicieran antes de finalizar el año 2000 (cumpliendo así el objetivo autoimpuesto por el BM y el FMI de conseguir una veintena de países antes de esa fecha, en respuesta a las innumerables críticas recibidas por la lentitud de la iniciativa en su primera fase), lo que significa que han sido tan solo dos países adicionales los que han alcanzado éste punto en al año 2001. De todos ellos, tan sólo un país latinoamericano (Bolivia) y tres africanos (Uganda, Mozambique y Tanzania), han alcanzado el punto de culminación, siendo Uganda

²⁷ Poverty Reduction Strategy Paper.

²⁸ El proceso para que los países se beneficien del alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC incluye dos etapas, el punto de decisión en que se admite al país como beneficiario y se procede a proporcionarle un alivio provisional hasta que cumpla con todas las condiciones y, el punto de culminación en que el alivio de la deuda es total e irreversible, una vez que el país ha elaborado e implementado durante al menos un año la estrategia nacional de lucha contra la pobreza.

y Bolivia países denominados “retroactivos”, es decir, que ya habían alcanzado este nivel en la anterior etapa de la iniciativa.

De otra parte porque la cantidad de deuda condonada sigue sin ser suficiente para que gran parte de los países afectados puedan hacer frente a sus objetivos de desarrollo humano. Se trata de un grupo de países en que más de la mitad de la población vive con menos de un dólar diario y uno de cada seis niños muere antes de cumplir los cinco años. A pesar de ello y siempre según las previsiones del BM y el FMI, 16 de los primeros 22 países beneficiarios seguirían gastando más en el pago de la deuda que en la salud de sus ciudadanos y 10 de ellos destinarán al pago de la deuda más de los que gastan conjuntamente en educación y salud.

Esta situación se complica aún más si se tiene en cuenta que el BM utilizó en sus Informes cálculos muy optimistas sobre las perspectivas de crecimiento de los países incluidos en la iniciativa. Así, para los primeros 22 países contenidos se calculó un incremento de los ingresos que pasaba desde los 12,000 millones de dólares en 1999 hasta los 22,000 millones en 2005. En materia de crecimiento económico global, la mayoría de los índices se establecieron entre un 5 y 6 por ciento del PIB anual para el mismo periodo (cuando, por ejemplo el crecimiento real en Haití en 1995 fue de sólo 1.8 por ciento según cifras del propio BM).

La realidad ha ido demostrando la imposibilidad de mantener éstas predicciones. En las reuniones anuales del BM y del FMI en 2001, se reconocía la posibilidad de que 6 de los primeros 22 países incluidos en la iniciativa, no se encontrasen en una situación de sostenibilidad al alcanzar el punto de culminación. Los acontecimientos posteriores (entre ellos la recesión económica), no han hecho sino empeorar éstas expectativas. Para ese momento, el único indicio de flexibilidad por parte de las instituciones de Bretton Woods ha sido el compromiso, “en circunstancias excepcionales” de considerar la posibilidad de proporcionar un alivio de la deuda adicional “cuando existan factores exógenos que hayan ocasionado cambios fundamentales en las condiciones del país”. No queda claro, sin embargo, que tipo de “factores exógenos” se iban a considerar y bajo qué circunstancias.

En la actualidad las discusiones más recientes relacionadas con el alivio de la deuda externa se han dado en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Finanzas para el Desarrollo. En ella, la inmensa mayoría de los países (con la excepción del G-7), han ratificado su compromiso con la iniciativa HIPC en su estado actual, así como su negativa a ir más allá. En sus etapas iniciales, se incluyó un principio que ha sido largamente demandado por las Organizaciones no Gubernamentales, según el cual la sostenibilidad de la deuda debería vincularse a las posibilidades financieras del país para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio y no a su capacidad de pago. Sin embargo, éste criterio fue igualmente discutido y aunque se mantuvo como referencia en la declaración final de la Conferencia de la ONU, es evidente que su alcance e implicaciones han sido claramente devaluados.

Así las cosas, alcanza una particular relevancia la implementación y puesta en marcha de la CIRADES. Situaciones como la de Argentina, por dar un ejemplo,

han puesto de manifiesto la imposibilidad de la iniciativa HIPC a la hora de dar respuesta a todos los problemas de endeudamiento, así como la necesidad de considerar de una manera seria la implicación del sector privado en cualquier salida duradera a buena parte de la crisis.

3.4 El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, organizaciones de Derecho Internacional Público.

3.1.1 Naturaleza jurídica del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El FMI y el BM son organizaciones internacionales de carácter intergubernamental y de cooperación, creados por los Estados para la obtención de finalidades concretas, de carácter económico en este caso. La configuración de los órganos de éstas IFI y sus respectivos poderes quedaron establecidas en los Convenios para la creación de éstas organizaciones, adoptados en la Conferencia de Bretton Woods en 1944.

De acuerdo al Derecho Internacional Público, las organizaciones internacionales gozan de personalidad jurídica internacional lo que significa la titularidad de derechos y obligaciones, la capacidad para hacer efectivos los derechos y la obligación de responder por el eventual incumplimiento de sus funciones.

En particular, el FMI y el BM son desde 1947 “organismos especializados de las Naciones Unidas”, de acuerdo con el Artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas que, partiendo de su naturaleza de organizaciones internacionales intergubernamentales y de la posesión de amplias atribuciones internacionales, en este caso, de la cooperación económica en sus vertientes monetaria y financiera, se han vinculado a la ONU mediante un acuerdo de cooperación en los términos del Artículo 63 de la Carta.

En el diseño del sistema descentralizado puesto en marcha tras la Segunda Guerra Mundial, a pesar de la autonomía de los organismos especializados, la ONU debió ejercer una función de armonización general en las esferas económica, social, cultural y técnica, de acuerdo con los propósitos enunciados en los Artículo 1.3 y 1.4 de la Carta y de las disposiciones que los desarrollan. De tal manera que la figura de los organismos especializados se sitúa en el marco del Capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas, referido a la cooperación internacional económica y social. De acuerdo al Artículo 55 es obligación de la ONU la promoción de:

“a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas conexos y, la cooperación

internacional en el orden cultural y educativo; c) el respeto universal a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y, la efectividad de tales derechos y libertades”.

De acuerdo al Artículo 56, todos los Estados Miembros se comprometen a cooperar con la ONU para la realización de esos objetivos. El fundamento de la necesidad de vinculación entre organizaciones internacionales especializadas en un sector concreto de la cooperación y la propia ONU, con competencias generales en todos los sectores citados, radica en esa superposición material de competencias entre las unas y las otras.

La vinculación entre organismos especializados existentes (Artículo 57) o futuros (Artículo 59) con la ONU está referida exactamente a esos objetivos para la obtención de los mismos la ONU debe jugar un papel central de coordinación, a través de la Asamblea General y, bajo su autoridad, el Consejo Económico y Social (Artículo 58 y 60). La función de coordinación de las actividades de los organismos especializados se determina en una serie de mecanismos previstos en los Artículo 17, 58, 62, 63 y 64 de la Carta de la ONU en los respectivos mecanismos de vinculación.

Sin embargo, las reticencias por parte del FMI y del BM a la concertación del acuerdo de vinculación con la ONU, las dificultades de su negociación y las significativas peculiaridades de los acuerdos con éstas IFI respecto a los acuerdos con otros organismos especializados, que se traducen en importantes restricciones a la función de coordinación de la ONU, han sido puestas de relieve por la Doctrina del Derecho y por la propia ONU.²⁹

El FMI y el BM en tanto sujetos de Derecho están sometidos como cualquier otra organización de éstas características, al Derecho Internacional Público: de una parte a los principios y normas de éste Derecho, así como a las obligaciones que frente a otros Estados u organizaciones internacionales hayan ido asumiendo normalmente mediante Tratados; de otra, a las normas propias de su ordenamiento específico (las reglas de la organización, en términos del Convenio de Viena de 1969): configurados por sus instrumentos constitutivos, sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con éstos y su práctica establecida.

En particular rigen para el FMI y el BM como cualquier otro sujeto internacional las normas imperativas del Derecho Internacional Público, ese núcleo de normas que contienen obligaciones esenciales para la salvaguarda de intereses fundamentales de la comunidad internacional. Entre ellas están: la igualdad soberana de los Estados, la libre determinación de los pueblos y el respeto a la dignidad de la persona.

²⁹ Véase: ZARB, H. (1980), Les Institutions spécialisées des Nations Unies et leurs Membres, París, Pedone, pp. 132-133 y 306.

En tanto que titulares de derechos y obligaciones frente a otros sujetos internacionales, las organizaciones internacionales (y por tanto también el FMI y el BM), están capacitadas para reclamar tales derechos internacionalmente y pueden ser objeto de reclamación por el incumplimiento de sus obligaciones; es decir, están sujetas a las normas del Derecho Internacional Público relativas a la responsabilidad.

En virtud de las normas generales, una organización internacional será responsable mundialmente por la comisión de derechos ilícitos; es decir, por la violación de cualquiera de sus obligaciones internacionales derivadas de un hecho de la organización.³⁰

En algunos casos puede ser muy difícil determinar si hay que atribuir ciertos comportamientos a la organización o a los Estados Miembros. En consecuencia, se acepta que puede existir en ciertos casos una responsabilidad concurrente o alternativa de los Estados Miembros de dicha organización.

En particular hay que hacer notar que la personalidad jurídica de la organización puede constituir una ficción jurídica muy útil para los Estados que tienen un mayor peso en ella. Es por ello, que podemos hacer la siguiente distinción: el hecho de que las competencias específicas de una organización internacional le permitan realizar actuaciones que estarían prohibidas a un Estado que las quisiera realizar unilateralmente, no debería justificar los supuestos en que la asunción formal por parte de la organización internacional no es más que la cobertura jurídica para esa actuación unilateral. A pesar de que, en este caso, en la práctica, sería como si los órganos de la organización actuaran por cuenta del Estado, al no existir un acto formal en este sentido y no tratarse del ejercicio de prerrogativas del poder público estatal, no sería sencillo demostrar su auténtica naturaleza. En tal caso parece que estaremos ante un hecho de la organización, por lo que la eventual responsabilidad recaerá en ella y no en los Estados en cuyo interés, en realidad se actúa. Algunos supuestos de la práctica más reciente del Consejo de Seguridad de la ONU tienen lamentablemente a hacer muy difusa la frontera entre ambos supuestos. Y algo de esto ocurre también en los dominios del FMI y el BM.

3.4.2 Valoración jurídica de la trayectoria del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

3.4.2.1 Los objetivos.

En las Conferencias de Bretton Woods (1944), se determinó que el FMI y el BM debían realizar funciones complementarias. El FMI se ocuparía de la asistencia

³⁰ Se considera hecho de la organización el comportamiento de cualquier órgano o agente de la organización, que tenga esa consideración según las reglas de la organización, cualquiera que sea su posición en el seno del sistema institucional y siempre que, en el caso concreto, haya actuado como tal. Sobre el particular y para una mayor referencia Véase: PÉREZ, P. (1988), *Les organisations internationale et le droit de la responsabilité*, París, RGDIP, No. 1, p.100

monetaria en el corto plazo y dirigida la realización de pagos internacionales derivados de intercambio de bienes y equipos. En cambio, el BM se centraría en la asistencia financiera a mediano y largo plazo y dirigida a la inversión productiva.

Los objetivos establecidos en el Artículo I del Convenio Constitutivo del FMI son, fundamentalmente, fomentar la cooperación monetaria internacional y facilitar:

“La expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y desarrollar los recursos productivos de todos los países Miembros como objetivos primordiales de política económica; fomentar la estabilidad cambiaria y establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre países Miembros y, por último acotar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países Miembros”.³¹

Para ello el FMI debe administrar el cumplimiento de un “código de conducta monetaria” desarrollado en los Artículos IV y VII, con objeto de crear y mantener un sistema monetario estable y paralelamente financiar a los Estados para controlar los desequilibrios temporales de sus balanzas de pagos.

Por su parte, los objetivos del BM son, según el Artículo I del Convenio:

“a) contribuir a la reconstrucción y el desarrollo de los territorios de sus Estados Miembros y estimular el desarrollo de los medios y fuentes de producción en los países de escaso desarrollo; b) fomentar las inversiones privadas de capital en el extranjero y complementarlas; c) promover un crecimiento equilibrado, a largo plazo, del comercio internacional y mantener el equilibrio de la balanza de pagos, contribuyendo a promover inversiones internacionales que faciliten el incremento de los recursos de los Estados Miembros, aumentando la productividad, elevando el nivel de vida y mejorando las condiciones de trabajo en su territorio; d) coordinar los préstamos establecidos por él con otros, estableciendo las prioridades adecuadas y; e) facilitar, en los primeros años, la transición de la economía de guerra a la paz”.³²

Para cumplir estos fines el BM puede: conceder préstamos directamente a los Estados Miembros, a las empresas públicas o a las privadas; participar en los

³¹ Véase: Convenio Constitutivo del FMI.

³² Véase: Convenio Constitutivo del BM.

préstamos y garantizarlos y enviar misiones de expertos encargados de estudiar la situación económica y financiera de los Estados.

Sobre los objetivos de ambas instituciones es pertinente aclarar que éstos se han sustentado siempre, especialmente en el caso del FMI, sobre la base de la ficción de que los desequilibrios en la balanza de pagos sólo se daban como una situación excepcional y transitoria; pero siempre, han sido la gran mayoría de los Estados Miembros los que se han acogido a las excepciones que permitían incumplir el código de conducta monetaria.

Todavía hoy, sesenta años después de su adopción, la única referencia a la existencia de países con menor desarrollo que se puede encontrar en los textos de los Convenios, sigue siendo la del final del primer inciso del Artículo I del BM. El intento de articular un sistema basado en la estabilidad de los tipos de cambio y la convertibilidad de las monedas se demostró muy pronto como inviable y se autodestruyó en la década de los setenta, siendo decisiva la actuación del Gobierno de Estados Unidos, vulnerando así sus obligaciones aunque era paradójicamente el principal artífice del sistema.³³

La flexibilidad que se impuso con la segunda reforma del Convenio del FMI³⁴ adoptada en 1976, que entró en vigor en 1978, ha conducido desde entonces a un auténtico desorden monetario ya que el FMI no ha sido capaz de cumplir con su objetivo principal: la estabilización del sistema monetario.

El ideario liberal que subyace al diseño del FMI y del BM apenas se ha modificado a lo largo de 60 años. El discurso de éstas IFI ha continuado siendo en lo fundamental la repetición de fórmulas rígidas e inadecuadas a la gran mayoría de los Estados, que apenas han considerado la influencia de los factores externos ajenos al control de dichos Estados. Las nuevas normas jurídicas que se han ido abriendo paso en el conjunto del sistema de la ONU, desde la formulación de la estrategia del Nuevo Orden Económico Internacional (1974), con la finalidad de corregir las desigualdades de hecho que condicionan las relaciones económicas entre los Estados, han quedado a las puertas de ambas instituciones y han proyectado solamente un reflejo mínimo en ellas. En el caso del FMI, solamente la creación de algunos servicios financieros especiales, en “mejores condiciones” que el acceso a los recursos ordinarios, en muchos casos de vida efímera y siempre con unos recursos inferiores a los necesarios. En el caso del BM, que sí tenía entre sus objetivos, como se ha indicado, “el estímulo del desarrollo de los recursos y las instalaciones productivas en los países menos desarrollados” (Artículo I, i) y, a pesar de que sus actividades, se centran actualmente en los países menos desarrollados, su perspectiva continua siendo la de una institución bancaria y en ningún caso la de un instrumento intergubernamental de cooperación para el desarrollo de los países.

Es entonces, que se hace necesario mencionar lo que constituye una real modificación de los objetivos y funciones a través de la práctica de éstas IFI,

³³ Para una mayor referencia Véase: BERMEJO, R. (1990), Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Madrid, Editorial Civitas, pp.181-195.

³⁴ BERMEJO, R. (1990), Ibid, pp. 195 y ss.

iniciada desde el estallido de la deuda externa y que ha llevado a una auténtica confusión de las actividades de una y otra institución. El FMI se ha convertido en una institución reguladora del sistema crediticio mundial, sin que ello se haya reflejado en una modificación de su Convenio Constitutivo. Aunque se podría argumentar que la práctica de la organización es una forma válida de introducir modificaciones en su Convenio Constitutivo al margen del procedimiento previsto en el Artículo XXVIII, parece más discutible que esto sea así cuando afecta a los objetivos y las funciones básicas de la organización y, todavía más, si la nueva configuración del FMI repercute negativamente en los objetivos que aún figuran explícitamente en el Convenio. Actualmente el FMI opera en beneficio de instituciones crediticias privadas. Esta haciendo todo lo posible para que se cumpla con el servicio de la deuda de los países de África, Asia y América Latina principalmente y evitar insolvencias que afecten a los ingresos de los bancos privados internacionales evitando con ello repercusiones desfavorables en las economías de los países desarrollados.

En lo que se refiere al BM también se ha producido de hecho una modificación de los objetivos. Esta IFI se ha concentrado en el fomento de las inversiones privadas, lo que se concibió originariamente más como un medio que como un fin y ha relegado el desarrollo productivo de los países en desarrollo y en general de los Estados Miembros.

3.4.2.2 Las políticas.

La principal reclamación de los países en desarrollo frente a las IFI ha sido siempre la posibilidad de obtener mayores recursos financieros, con las más amplias facilidades de financiación y con las menores condiciones posibles. Los pronunciamientos en este sentido han sido constantes, en particular en el seno del Movimiento de Países No Alineados y del Grupo de los 77 de mediados de los años sesenta. Estas demandas y las constantes peticiones de una mayor financiación y de una menor condicionalidad, de un aumento en la asignación de los Derechos Especiales de Giro (DEG) y su vinculación con el desarrollo así como un aumento del capital del FMI y del BM, han sido reiteradas en innumerables textos de los países en desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) y, de la AGNU.³⁵

Como es sabido, los recursos para la asistencia monetaria del FMI provienen básicamente de las cuotas con que los Estados Miembros contribuyen al Fondo. Las cuotas son determinadas a partir de fórmulas que combinan diversos indicadores, como son: el ingreso nacional de cada país, sus reservas de divisas y el volumen de su comercio exterior (indicadores que son revisados periódicamente). La cuota, aparte de incidir en la determinación del número de

³⁵ Para una mayor apreciación, Véase: PIGRAU, A. (1990), Subdesarrollo y adopción de decisiones en la economía mundial, Madrid, Editorial Tecnos, p. 169 y notas 73/75.

votos, determina asimismo la cantidad máxima de dinero que puede disponer cada Estado miembro. Las distintas vías de financiación del FMI establecen siempre un límite máximo para cada Estado miembro en términos del porcentaje sobre su cuota.

Por su parte, la práctica del FMI en materia de condicionalidad ha sido recogida en una decisión de 1979 titulada: Utilización de los Recursos Generados del Fondo y Acuerdo de Confirmación, en cuyo párrafo cuarto se sustenta lo siguiente:

*“Cuando ayude a los países Miembros a elaborar sus programas de ajuste, el Fondo tendrá en cuenta debidamente sus objetivos sociales y políticos internos, sus prioridades económicas y la situación en que se encuentran, incluidas las causas de sus dificultades de balanza de pagos”.*³⁶

La interpretación dada a esta disposición ha sido que en caso de conflicto entre los objetivos internos de un Estado Miembro y los objetivos del FMI, prevalecen éstos últimos.

La absurda lógica del encadenamiento entre factores de determinación de la cuota, fijación de la misma, toques de acceso a los recursos y condicionalidad, implica necesariamente que cuanto menos ingreso tiene un país, menor será su cuota, menor por tanto el volumen de recursos a los que puede acceder y mucho más severas las condiciones para obtenerlas. A la inversa, los países más ricos tienen la posibilidad de acceder a volúmenes muy superiores de financiación, evitando en la mayor parte de los casos la condicionalidad. La conexión entre la cuota, de una parte, y el monto y las condiciones de acceso a los recursos, de otra, es por tanto decisivo. La ignorancia de factores tan significativos como el de la población y el de las necesidades del desarrollo prejuzga globalmente la orientación discriminadora de la actuación del FMI. Además, ésta IFI dispone de una sanción absolutamente eficaz para garantizar que el prestatario cumpla con las condiciones fijadas: la suspensión de la asistencia.

Se produce entonces, un trato desigual bajo la cobertura de una igualdad de trato formal. Pero el trato desigual, en beneficio de los países más desarrollados, no se ha limitado a la aplicación de éstos criterios. Aprovechándose de su decisivo peso en la adopción de decisiones y del singular papel de su moneda, los Estados Unidos (el país con mayor déficit en su balanza comercial), ha podido incumplir sus obligaciones en virtud del Convenio sin que ello haya repercutido en una acción del FMI más allá de meras recomendaciones.³⁷ En general, cabe hablar de un sistema asimétrico, en la medida en que el FMI sólo tiene posibilidades reales de presionar a los países endeudados cargando sobre ellos toda la responsabilidad de los problemas monetarios, a pesar de que es obvio que tiene

³⁶ GOLD, J. (1979), La conditionnalité, Washington D. C., IMF, Pamphlet Series, No. 31.

³⁷ Sobre este particular, Véase: Asociación Americana de Juristas [AAJ, (1988)], “Denuncia al FMI y al BM ante el Tribunal Permanente de los Pueblos”, Sesión de Berlín, pp. 10-11.

mucha mayor trascendencia exterior las decisiones económicas de los países desarrollados. De tal manera que, las exigencias de corrección de los desequilibrios de la balanza de pagos o de liberalización del acceso al mercado de los productos foráneos solamente tienen un componente coercitivo sobre los países en desarrollo.

El BM en tanto que entidad de crédito también fija sus condiciones. Se financian fundamentalmente actividades que a juicio de ésta IFI supongan una rentabilidad económica y siempre y cuando se haya asegurado previamente la solvencia del Estado beneficiario. Sus créditos han ido diversificándose con los años y pueden distinguirse los préstamos para proyectos (los previstos inicialmente); los préstamos sectoriales; los préstamos institucionales y los préstamos de ajuste estructural.³⁸

Se ha insistido desde posiciones próximas al BM en el realismo y la ausencia de consideraciones políticas en su actuación.³⁹ En realidad el BM está lejos de respetar en la práctica el Artículo IV, inciso 10 de sus Estatutos, que le prohíben la intervención en los asuntos políticos de cualquier Estado o dejarse influenciar por la orientación política de sus solicitantes. La defensa por parte del BM respecto a los principios básicos de liberalismo económico condiciona sus propios criterios de financiación: prioridad de los proyectos privados sobre los públicos y control absoluto sobre la gestión de los créditos. La historia del BM muestra su beligerancia a favor de los inversionistas extranjeros ante las medidas de nacionalización o ante gobiernos no deseados y su condescendencia con gobiernos autoritarios; los casos de Chile durante el Gobierno de Allende, de Perú en el Gobierno de Fujimori, o de Nicaragua sandinista son suficientemente claros.

David Baldwin (1966), escribía hace más de cuarenta años lo siguiente:

*“El BM, en efecto, existe para procurar negocios a sus competidores, los inversores privados. A la vista de las demandas recibidas de los países en desarrollo para el suministro de la mayor cantidad de capital posible en las condiciones más benignas y en el menor plazo posible, la respuesta del BM ha sido, efectivamente, que en realidad esos países no necesitaban tanto capital como pensaban; que el capital que necesitaban era el capital privado, no el público; y que la razón de que careciera del capital privado suficiente era que sus Gobiernos practicaban políticas indeseables. La solución dada por el BM consistió, por lo tanto, en negar los préstamos, con el objetivo estratégico de inducir...(extorsionar)...al Gobierno en cuestión para que cambiara su política”.*⁴⁰

³⁸ Hasta 1993, el BM ha prestado 235,000 millones de dólares, en más de 3,500 préstamos. Los principales prestatarios han sido México, la India e Indonesia. Para una mayor apreciación, Véase: SABELLI, S. (1994), *La Religión del Crédito. El Banco Mundial y su Imperio Secular*, Barcelona, Editorial Intermón, pp. 23-26.

³⁹ Véase: PATERSMANN, H.G. (1985), “The World Bank’s Contribution to the Law of International Finance and Development (1944-1984), Washington, D.C., *Adv*, Vol. 23, p. 244.

⁴⁰ BALDWIN, D. (1966), *Economic Development and American Foreign Policy, 1943-1962*, Chicago, p. 36.

El señalamiento de Baldwin (1966), no solamente constituye hoy la política de ésta IFI, sino que la imposición de libre mercado como condición para el acceso a los recursos se ha intensificado en las últimas décadas.

Adicionalmente a lo ya comentado, desde finales de la década de los setenta se ha producido una convergencia progresiva de las funciones que realizan el FMI y el BM hasta el punto de confundirse. Mientras el FMI comenzaba a suministrar fondos a mediano plazo a través de los Programas de Ajuste Estructural (desde 1986), el BM empezó a ocuparse desde 1979, en facilitar el pago de la deuda a través de préstamos de ajuste estructural utilizables para reducir el déficit en la balanza de pagos, para hacer frente al servicio de la deuda o para la adquisición de productos de importación. Las condiciones aplicadas normalmente por el FMI para éste tipo de préstamos quedaban integradas a la actividad del BM.

La modificación cuantitativa y cualitativa del papel de éstas IFI en relación con la deuda externa, ha generado una serie de consecuencias difícilmente conciliables con la letra y el espíritu de sus respectivos Convenios Constitutivos. Son básicamente la restricción de los recursos puestos a disposición de los Estados Miembros; el crecimiento de capital inmovilizado; el endurecimiento de la condicionalidad y el fenómeno de la condicionalidad cruzada y la existencia de una transferencia inversa de capital desde los Estados Miembros hacia ambas instituciones. En lo que a este último punto se refiere, desde 1984 ambas IFI son prestatarios netos de los países deudores. El flujo anual de capital percibido por el FMI asciende a 3,000 millones de dólares; el percibido por el BM es de 1,900 millones. Además su gestión de la deuda ha tenido una incidencia decisiva en la configuración de una transferencia neta desde los países prestatarios hacia los países desarrollados de 418,000 millones de dólares, entre 1982 y 1990, lo que equivale a seis veces el Plan Marshall, a valor real de 1991.⁴¹

3.4.2.3 Los resultados de la actuación.

La aplicación de las políticas de ajuste estructural unidas a la exigencia de la reducción de la deuda, ha generado efectos negativos sobre las economías de los países latinoamericanos. Ha repercutido en un conjunto de aspectos íntimamente relacionados: los recortes de los subsidios estatales a la alimentación; la reducción de los gastos sociales en educación, sanidad y transportes; la privatización de empresas públicas; el aumento del desempleo; la reducción de los salarios; el incremento de las cargas fiscales y las restricciones al crédito interno; la destrucción de pequeñas y medianas empresas; la devaluación de la moneda y la disminución de los ingresos por exportación; el deterioro del medio ambiente, etc. La década de los ochenta ha vivido así alarmantes revueltas populares de distinta

⁴¹ Datos de SMITH, D. (1992), "Market, development, conflict", intervención ante la 42nd Pugwash Conference on Science and World Affairs, Shaping our Common Future: Dangers and Opportunities, 11-17 Septiembre, p. 5.

magnitud en diversos países de la región, como Venezuela, Chile, República Dominicana y Argentina.

En lo que se refiere a la deuda externa, en el periodo 1982-1987 los países en desarrollo pagaron a los desarrollados 837,000 millones de dólares, lo que equivale al total del principal de la deuda existente en 1982 y al 70 por ciento de la deuda pendiente en 1987. A pesar de que estos pagos resultaron a todas luces onerosos, la deuda externa total ha crecido hasta situarse en más de 1.4 billones de dólares.⁴²

Los países en desarrollo que poseían recursos naturales se han visto obligados a hipotecarlos o venderlos progresivamente al capital extranjero igual que sus infraestructuras básicas; se produce así, un autentico desmantelamiento del sector público. Los que no lo poseían han quedado simplemente al margen del mercado. El mismo fenómeno se ha producido en segmentos importantes de la población en el que se ha presentado la exclusión de los más débiles.

Los resultados de las políticas del FMI y del BM han conducido a la violación masiva y persistente de los Derechos Humanos a nivel mundial, aunque naturalmente esas políticas no son la única causa y, además la gravedad de la situación varía de unos a otros países. En primer lugar, se violan los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho al trabajo, el derecho a unas condiciones de trabajo equitativas, el derecho de asociación sindical, el derecho a la seguridad social, la protección de los niños y adolescentes contra la explotación económica y social, el derecho a la alimentación, el derecho a la educación, todos ellos recogidos en el “Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales” de 1966.

3.4.3 El FMI y BM: contravención de los Estatutos Constitutivos y Principios Estructurales del Derecho Internacional Público.

La responsabilidad de las organizaciones internacionales en el plano jurídico internacional se deriva de la existencia de hechos ilícitos, es decir, de violaciones de las obligaciones internacionales vigentes para una organización que sean atribuibles a la misma. Las prácticas del FMI y del BM demuestra la existencia de tales hechos ilícitos que, por tanto, son susceptibles de dar lugar a una responsabilidad internacional.

El FMI ha violado y continúa quebrantando los fines para los que fue creado, establecidos en el Artículo I de su Convenio Constitutivo, donde se indica que:

“...el Fondo se atenderá en todas sus normas y decisiones a los fines enunciados en éste Artículo”.

⁴² GEORGE, S. (1988), Informe sobre la deuda externa al Tribunal Permanente de los Pueblos.

En particular las decisiones del FMI han ido en contra de los siguientes apartados:

“ii) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países Miembros como objetivos primordiales de política económica;...v) Infundir confianza a los países Miembros colocando a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional; y vi) De acuerdo con lo que antecede, acotar la duración y aminorar el grado del desequilibrio de las balanzas de pagos de los países Miembros”.⁴³

Al convertirse de manera prioritaria en el garante político del pago de la deuda externa, el FMI (renunciando a su carácter multilateral), ha introducido objetivos no previstos en su Convenio Constitutivo a los que ha condicionado el conjunto de su estrategia, consistente en medidas incompatibles especialmente con el desarrollo de los objetivos económicos y sociales de los países Miembros.

Por su parte, el BM ha violado e infringe los fines para los que fue creado, establecidos en el Artículo I de su Convenio Constitutivo donde se indica que:

“...en todas sus decisiones, el Banco se guiará por los fines enunciados en éste Artículo”.

En particular las decisiones del BM atentan contra los fines enunciados en los siguientes apartados:

“i) Contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en territorios de sus Miembros...estimulando el desarrollo de los medios y fuentes de producción en los países de escaso desarrollo;...y iii) Promover un crecimiento equilibrado, de largo alcance, del comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos, alentando las inversiones internacionales para que contribuyan al desarrollo de los recursos productivos de los Miembros y ayudando así a aumentar la productividad, a elevar el nivel de vida y a mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios”.

⁴³ Asociación Americana de Juristas. [AAJ], (1988)], “Denuncia al FMI y al BM ante el Tribunal Permanente de los Pueblos”, presentada por la Asociación Americana de Juristas, pp. 10-14.

Adicionalmente ambas IFI han llevado a cabo diversas transgresiones en su condición de organismos dependientes de las Naciones Unidas. Las organizaciones internacionales están vinculadas por la Carta de la ONU en la medida en que recogen normas consuetudinarias, pero el FMI y el BM están además vinculadas por la Carta en la medida en que son organismos especializados de las Naciones Unidas. Esta condición supone en todo caso la aceptación de los propósitos de la ONU y la cooperación con este organismo para la consecución de los mismos, en particular para el que establece en el Artículo 1.3, que exige la promoción:

“a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y, de otros problemas conexos y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) El respeto universal a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y, la efectividad de tales derechos y libertades”.

El FMI y el BM violan dichos propósitos de la ONU al imponer deliberadamente a los Estados Miembros la adopción de medidas que, llevan a resultados contrarias al mismo. De esta manera se induce a los Estados Miembros a incumplir sus propias obligaciones de acuerdo a los Artículos 56 y 102 de la Carta. Igualmente, se impone a los Estados Miembros la adopción de medidas contrarias a las obligaciones internacionales que éstos han asumido en el marco de otros organismos especializados, como la Organización Internacional del Trabajo.

Adicionalmente el FMI y el BM han hecho caso omiso en forma sistemática de las resoluciones emitidas por la AGNU y de otros órganos de la ONU, en materia de cooperación económica internacional, incluso cuando tales resoluciones se refieren explícitamente a ambas organizaciones. Aún cuando las resoluciones tienen el carácter de recomendaciones, existe para los Estados Miembros una obligación general de considerar de buena fe las recomendaciones de la organización. Con mayor razón debe de existir tal obligación para éstas IFI que forman parte del sistema de las Naciones Unidas, aún a pesar de las restricciones incorporadas en el Artículo IV de los respectivos acuerdos de vinculación con la ONU. La falta de consideración del conjunto de las recomendaciones y, lo que es más grave, el mantenimiento de políticas contrarias a las mismas, son prueba inequívoca de la inexistencia de buena fe y constituyen por tanto una violación del Artículo 58 de la Carta, que impide a la ONU cumplir con su función de coordinación de acuerdo con las disposiciones de los Artículos 1.3 y 1.4 de la Carta. A manera de ejemplo, la estrategia basada en el pago de la deuda externa, cuando ésta, por su volumen tiene una significación tan distinta para países deudores y países acreedores, es radicalmente contraria a los objetivos generales

fijados en la Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (1974), que consiste en:

“Corregir las desigualdades y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo”.

Resulta difícil admitir que éstas IFI al no tener en cuenta en absoluto las orientaciones de la ONU y al aplicar políticas que llevan a resultados contrarios a los prescritos para la actividad de las Naciones Unidas, puedan ser consideradas todavía “organismos especializados de las Naciones Unidas”.

Además de las transgresiones transcritas en los párrafos anteriores, cabe agregar aquellas que afectan los principios estructurales del Derecho Internacional Público. En efecto, el comportamiento y el funcionamiento de FMI y el BM aparecen como incompatibles con algunos de los principios fundamentales, de base consuetudinaria, que aparecen el Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas y desarrollados en la Resolución 2.625 (XXV), del 24 de octubre de 1970, entre otros textos. Estos principios configuran las bases del Derecho Internacional Público Contemporáneo y están referidos básicamente: al principio de la igualdad soberana de los Estados, al principio de no intervención, al principio de la libre determinación de los pueblos y al principio de los Derechos Humanos.

En primer lugar, el principio de la igualdad soberana no se corresponde actualmente con un concepto estrictamente formal de soberanía, aunque este aspecto incluye, en particular, el derecho de todo Estado a elegir libremente su sistema político, social y económico y el derecho a intervenir en la solución de cuestiones internacionales que afecten a sus intereses legítimos. Pero, el impacto de la ideología del desarrollo ha supuesto una doble evolución del principio: de una parte, incorporando una dimensión económica de la soberanía traducida en el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales; de otra parte, incorporando una vertiente material de la igualdad en su aplicación a las relaciones económicas internacionales que, fundamentándose en la equidad y la solidaridad, exige un tratamiento diferenciado a favor de los países en desarrollo para compensar la desigualdad de hecho, lo que se traduce básicamente en un principio de trato preferencial en favor de los países en desarrollo y un principio de igualdad de participación de éstos países en la adopción de decisiones. Entre los numerosos textos de las Naciones Unidas que los reconocen destacan la: Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.⁴⁴ La práctica de estas IFI contradice este principio, tanto en su vertiente clásica, como en su concepción actual.

De una parte, el FMI y el BM han violado el derecho a la elección que tiene cada Estado a la determinación de su sistema económico, político y social, al

⁴⁴ AGNU. (1º de Mayo de 1974), Resolución 3,201 (S/VI) y Resolución 3,281 (XXIX).

condicionar la cooperación a la modificación de las políticas internas y al ejercer una estrecha supervisión de las mismas bajo la amenaza de una suspensión de la asistencia. En efecto, como lo refiere Chaumont (1970):

*“Cuando, bajo la cobertura de cooperación, se presiona a un Estado para adoptar pautas de conducta política o económica concretas, más que cooperación hay dominación”.*⁴⁵

De otra parte, ambas IFI han orientado sus políticas a efecto de favorecer la penetración del capital extranjero en los sectores clave de la economía de los países en desarrollo, tendencia que se ha incrementado con la práctica de cambiar deuda por participación en las empresas locales o directamente por su adquisición a bajo precio (los denominados *debt equity swaps*). Esto ha generado un proceso progresivo de eliminación de soberanía de los Estados sobre sus riquezas y recursos naturales.

En estrecha relación con el principio de igualdad soberana se encuentra el principio de no intervención en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, enunciado como obligación de los Estados en la Resolución 2.625 (XXXV), de 1970 y donde se precisa que:

“No solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho Internacional”.

No cabe duda del carácter consuetudinario de esta norma del Derecho, que ha sido recogida específicamente en la Sección X del Artículo IV del Convenio Constitutivo del BM, a pesar de que puede existir una evolución en cuanto a las materias que se consideran propias de la jurisdicción interna de los Estados. Por tanto, estas IFI también están obligadas por éste principio que, sin embargo, han incumplido.

El derecho de autodeterminación de los pueblos [Artículo 1.2 de la Carta y Resolución 2.625 (XXV), de 1970], constituye la condición básica para hacer efectivo el conjunto de Derechos Humanos. Es entonces que, de acuerdo al Artículo I común a los Pactos Internacionales de los Derechos Humanos (1966), todos los pueblos:

“establecen libremente su condición política y proveen asimismo su desarrollo económico, social y cultural, lo que confiere que en ningún

⁴⁵ CHAUMONT, CH. (1970), “Cours général de droit international public”, RCADI, vol. 129, pp. 348-349.

*caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”.*⁴⁶

Las políticas del FMI y el BM imponen modelos de desarrollo homogeneizados, en los que no cuenta la opinión de sus destinatarios y cuyos resultados reflejan una espiral de empobrecimiento que hace cada vez más escasos los medios de subsistencia.

Por último, y aunque no está recogido en la Carta de la ONU ni en la Resolución 2.625 (XXV) como un principio, está ampliamente reconocida la obligación de respetar los Derechos Humanos como uno de los principios básicos del Derecho Internacional. Como ya se indicó, los resultados de las políticas que imponen el FMI y el BM son arbitrariamente incompatibles con éste principio, especialmente en lo que se refiere al derecho al desarrollo, recogido en la Declaración de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1986), reconocidos entre otros textos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Americana de Derechos Humanos (1999) y, la Carta Africana de los Derechos del Hombre y los Pueblos (1948).

Estos principios responden a intereses fundamentales de la comunidad internacional y, constituyen normas imperativas del Derecho Internacional Público, cuyo incumplimiento no puede ser justificado por el consentimiento del Estado que sea víctima directa de la transgresión. Se trata entonces, de violaciones de normas especialmente relevantes y que han afectado de manera similar a diferentes Estados.

El FMI y el BM son internacionalmente responsables de las referidas infracciones en la medida en que derivan, en unos casos, directamente de decisiones elaboradas y adoptadas por sus órganos fundamentalmente por la Junta de Gobernadores y por el Directorio Ejecutivo y, en otros, de las medidas de ejecución de las políticas impuestas por ambas IFI a los Estados Miembros, a pesar de que tales medidas de ejecución sean estrictamente actos estatales.

En síntesis, ambos organismos internacionales han violado tres obligaciones directamente derivadas del Derecho Internacional: aquellas que inciden sobre los objetivos establecidos en sus Estatutos Constitutivos, las conexas con su condición de Organismos Especializados de las Naciones Unidas y las que quebrantan los Principios Estructurales del Derecho Internacional Público.

Una de las exigencias fundamentales que la comunidad internacional puede y debe hacer a éstas IFI y a los Estados que las controlan es la de adecuar su naturaleza, su funcionamiento y su comportamiento al Derecho Internacional Público. Pero la autonomía que goza actualmente el FMI y el BM es tan amplia que casi están al margen de todo control. No hay canales internos de vigilancia efectiva y, por otra parte, la práctica internacional en materia de responsabilidad

⁴⁶ AGNU. (16 de Diciembre de 1966), Resolución 2200 A (XXI).

de las organizaciones internacionales es muy escasa y jamás se ha planteado alrededor de la propia identidad de una organización.

En el contexto, es entonces pertinente establecer la CIRADES a efecto de que el FMI y el BM acaten las normas establecidas por el Derecho Internacional Público. Con ello, esta Corte podría en sus inicios revisar temas en los que éstas IFI han violado principios y normas del Derecho Internacional Público, entre ellos:

- 1) Sí el FMI y el BM en virtud de sus Estatutos Constitutivos y de su acuerdo de vinculación con la ONU, tienen la obligación de adecuar su comportamiento al Artículo 1.3 y al Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas y, en caso afirmativo sí las medidas adoptadas por éstas organizaciones son compatibles con dicha obligación.
- 2) Sí los Estados Miembros de la ONU, en virtud del Artículo 103 de la Carta, tienen la obligación de abstenerse de aplicar políticas de ajuste estructural cuyas consecuencias son contrarias al Artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas.
- 3) Sí el FMI y el BM asumen alguna responsabilidad por la aplicación de las políticas de ajuste estructural impuestas a un Estado, cuando dicha aplicación implica la violación de otras obligaciones internacionales asumidas por dicho Estado.
- 4) Sí en el Sistema de las Naciones Unidas es posible la vinculación de organismos especializados cuyas políticas conducen a resultados incompatibles con los propósitos de la ONU y, en caso negativo, cuáles deben ser las consecuencias en el plano jurídico.

En el ámbito legal, la primera consecuencia de la responsabilidad internacional es la obligación por parte del autor del hecho ilícito de reparar el daño causado. Por lo que, sí el daño moral y material que se ha ocasionado a los países mayormente endeudados, ha sido consecuencia de la violación de las normas jurídicas internacionales por parte del FMI y el BM, la CIRADES será el órgano jurídico internacional encargado de cuantificarlo y obligar a la reparación del mismo, e incluso cuando el ilícito lo amerite la CIRADES podrá llevar el caso ante la Corte Penal Internacional.

Conclusiones.

La crisis de la deuda externa que afectó a la mayor parte de los países del sur, sobre todo a América Latina en la década de los ochenta, supuso un nuevo reto para las IFI, principalmente para el FMI y el BM. La “solución” aportada por el FMI fue a través de los planes de ajuste estructural. Éstos tenían por objetivo restablecer los equilibrios de la balanza de pagos de los países afectados por la

crisis y permitir que éstos cumplieren con el servicio de la deuda. Los planes de ajuste se convirtieron así, en la única receta aplicada a todos los países que querían acceder a las fuentes de financiamiento del FMI o a los préstamos del BM.

Las actuaciones del FMI en las economías latinoamericanas son sujetas a numerosas críticas, sobre todo por no tener en cuenta las consecuencias económicas y sociales de las mismas (altos índices de desempleo, empleo informal y crecimiento de los índices de pobreza, entre otros). Pero, los infortunios no quedan ahí. Actualmente el FMI también ha recibido críticas desde ámbitos cercanos a la institución. Una de las últimas y más influyentes es la que ha tenido que hacer frente con el exvicepresidente y execonomista del BM Joseph Stiglitz (2006), quien acusa al FMI de no haber sabido hacer frente a las diferentes situaciones de crisis:

“El FMI ha cometido errores en todas las áreas en que ha incursionado: desarrollo, manejo de crisis y transición del comunismo al capitalismo”.⁴⁷

Por su parte, los bancos multilaterales (creados con el objetivo de proveer financiamiento para el desarrollo), han sido los instrumentos utilizados por los gobiernos de los países desarrollados para el otorgamiento de fondos a los países con menos recursos. Las políticas de estas instituciones y las condiciones asociadas a sus préstamos han afectado el desarrollo económico y social de los países receptores.

Siendo el BM la principal organización de financiamiento a nivel global, los bancos regionales de desarrollo también han jugado un rol fundamental en el endeudamiento de los países. El BID por ejemplo, a lo largo de sus cincuenta años de historia ha concedido créditos por un valor de más de 100,000 millones de dólares, cantidad que ha pasado a engrosar la deuda externa de los países de América Latina.

Es pues, que en este contexto podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- ⇒ Los países de América Latina se han enfrentado a sus negociaciones de deuda externa ante una muralla inexpugnable de triple vértice: por un lado las IFI, por el otro el Club de París y en el tercer segmento los bancos acreedores internacionales. No existe entonces, posibilidades de concertación y mucho menos de solución de la deuda externa a través de negociaciones bilaterales.

⁴⁷ STIGLITZ, J. (2006), Cómo hacer que funcione la globalización, México, Altea Taurus Alfaguara, p. 112.

- ⇒ La Condicionalidad se ha convertido en el principal instrumento que utiliza el FMI para el otorgamiento de nuevos créditos a los países de América Latina. La Condicionalidad más que resolver los desequilibrios de la balanza de pagos, se ha orientado a la liberalización de las trabas comerciales, la desregulación económica y financiera y al achicamiento del Estado. La resultante de ese “valioso instrumento” que viene utilizando el FMI ha sido la detonante de un crecimiento sin paralelo de los índices de pobreza en la región.
- ⇒ A raíz de la crisis de la deuda externa de 1982, el FMI se transformó de ser un prestamista de corto plazo en un prestamista de largo plazo, que condicionó y transformó las economías de América Latina empobreciéndolas crecientemente.
- ⇒ Las políticas de ajuste estructural implementadas por el FMI tendieron a atacar el déficit fiscal, la inflación y el déficit de la balanza comercial de los países de América Latina; no obstante, que se lograron algunos resultados positivos, fue evidente que éstas políticas acentuaron aún más los síntomas de estancamiento de la mayor parte de los países de la región, situación que originó el desmantelamiento de la planta productiva, el abandono de proyectos y una alta desinversión en sectores estratégicos.
- ⇒ Las políticas crediticias del BM han contribuido a agravar las condiciones de la crisis de la deuda externa. El BM fue incapaz de proteger los intereses de los países deudores cuando en los inicios de la década de los ochenta aumentaron las tasas de interés y en lugar de ello y en conjunción con el FMI, se constituyó en un organismo de defensa de las demandas de los acreedores internacionales para el pago de la deuda externa.
- ⇒ El BID ha ido perdiendo posición como prestamista en América Latina, debido a las pérdidas que ha tenido este organismo internacional por el mal manejo de su portafolio de inversiones. Instituciones como la CAF y el BNDES han ido desplazando al BID y, de continuar con sus viejos objetivos y sus arcaicas recetas de crecimiento económico como motor de desarrollo en América Latina, los días de ésta institución seguramente están contados.
- ⇒ Además de las medidas de corte estructural implementadas por las IFI en la región latinoamericana, también el propio Gobierno de Estados Unidos ha formulado sus propias iniciativas (Plan Baker y Plan Brady), pero la banca acreedora internacional se ha mantenido alejada de la propuesta norteamericana. Por su parte, la iniciativa HIPC impulsada por el G-7 y diseñada por el BM y el FMI, no ha hecho otra cosa, sino acrecentar los problemas de la deuda externa de los países adscritos a la misma, ya que la mayor parte de la deuda que ha sido condonada para un número restringido de países, sigue sin ser suficiente para que éstos puedan hacer frente a sus objetivos de Desarrollo Humano.

- ⇒ El FMI y el BM son organizaciones mundiales que gozan de personalidad jurídica internacional. Como sujetos de Derecho, están sometidos a los principios y normas que rigen el Derecho Internacional Público y, por ende, son responsables ante la comunidad internacional por la comisión de hechos ilícitos.
- ⇒ El FMI ha violado reiteradamente los fines para los que fue creado, al convertirse de manera prioritaria en el garante político del pago de la deuda externa de los países de América Latina y, renunciando a su carácter multilateral ha introducido objetivos no previstos en su Estatuto Constitutivo, consistentes en medidas incompatibles principalmente con el desarrollo económico y social de los países de la región.
- ⇒ El BM también ha vulnerado sistemáticamente los fines para los que fue concebido en su Convenio Constitutivo, ya que ha orientado sus políticas a favor de la penetración del capital extranjero en los sectores estratégicos de la economía de los países de América Latina, atentando por tanto, con la soberanía de los Estados sobre sus riquezas y recursos naturales.
- ⇒ El FMI y el BM son organismos vinculados a las Naciones Unidas; sin embargo, han quebrantado diversas disposiciones de la Carta de la ONU, al imponer deliberadamente a los Estados Miembros la adopción de medidas que llevan a resultados contrarios al mismo y, más aún, ambas IFI han violado las resoluciones de la AGNU y otros órganos de la ONU en materia de cooperación económica internacional.
- ⇒ Ante la infracción a los objetivos establecidos en los Estatutos Constitutivos de ambas IFI, así como las reiteradas trasgresiones conexas en su condición de organismos especializados de las Naciones Unidas y la prevaricación a los Principios Estructurales del Derecho Internacional, queda abierta la vía para avanzar hacia el sometimiento jurídico del FMI y del BM a la CIRADES. De esta forma, ambas IFI cumplirán con los objetivos y funciones que les fueron asignadas en sus respectivos Estatutos Constitutivos y por ende, los países deudores no se verán jamás sometidos a las componendas y condicionalidades impuestas por éstos organismos internacionales.

CAPÍTULO CUARTO

EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL ESTADO Y EL PAGO DE DEUDAS ILEGÍTIMAS.

CAPÍTULO CUARTO

EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL ESTADO Y EL PAGO DE DEUDAS ILEGÍTIMAS.

Introducción.

En este capítulo se revisa la naturaleza, características y doctrina de las denominadas deudas ilegítimas. Dos son las principales vertientes que sustentan a una deuda como ilegítima. La primera de ellas argumenta que las deudas ilegítimas son aquellas que proceden de préstamos externos que esconden, financian o tienen como consecuencia comportamientos que, a corto, mediano o largo plazo, atentan contra la dignidad de la vida de los ciudadanos del país deudor y/o ponen en peligro la convivencia pacífica entre los pueblos.

En una segunda vertiente las deudas ilegítimas se derivan de acuerdos financieros que, si bien en la contratación o en la renegociación, o en su defecto en lo que establecen, en lo que financian o en los impactos que causan, violan las normas jurídicas del Derecho Internacional Público. Son deudas que afectan especialmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los países que contraen este tipo de compromisos.

En este capítulo se abordan las condiciones para denominar a una deuda como ilegítima. La primera de ellas, como un préstamo otorgado para reforzar un régimen dictatorial (préstamo inaceptado). La segunda, hace referencia a los préstamos contraídos a tipos de interés usureros (condiciones inaceptables). En tercer lugar, a los préstamos concedidos a un país del que el acreedor tiene conocimiento de su escasa capacidad para reembolsarlo (préstamo inadecuado). En cuarto lugar, los préstamos están plagados de condiciones impuestas por el FMI, el BM y, en general, de los organismos financieros que otorgan créditos, que generan una situación económica de inestabilidad que aumenta las dificultades de reembolso (condiciones inadecuadas).

La ilegitimidad o ilegalidad de la deuda pone en entredicho la interpretación dogmática del Principio de Continuidad del Estado. Según este principio, en materia de endeudamiento externo la parte deudora tiene la obligación de pagar la deuda contraída. De aplicarse éste principio en forma ortodoxa, no habría más que deudas legales o lícitas. De acuerdo a los especialistas del Derecho Internacional Público, la interpretación de este principio debe ser relativizado, debido a que éste no ha recibido una aplicación incondicional en el ámbito financiero internacional. Además de presentarse cualquiera de las condiciones que caracterizan a una deuda como ilegítima, el Estado deudor (quien asume cualquier deuda, sea esta pública o privada, como deuda soberana), no está

obligado a hacer frente a la deuda contraída. En esta perspectiva estaremos en posibilidades de demostrar la siguiente hipótesis de trabajo:

“Ante una deuda ilegítima, se pone en entredicho el Principio de Continuidad del Estado”.

Especial importancia tiene el análisis y revisión de las deudas odiosas. Éstas forman parte de las deudas ilegítimas. Se definen como aquel tipo de deudas que contrae un gobierno dictatorial en perjuicio de los intereses del Estado y que sirven para fortalecer al régimen despótico y para reprimir a la población. Esta deuda es odiosa para la población de todo el Estado y, por tanto, no es obligatoria para la nación. Es una deuda del régimen personal del poder que la contrajo y en consecuencia deja de tener validez cuando ese poder se derrumba.

También adquiere la categoría de deuda odiosa, los préstamos externos contratados con objeto de responder a intereses personales de los funcionarios públicos de un gobierno o de las personas o grupos ligados a éste y que por esa situación no tienen ninguna relación con los intereses del Estado. Generalmente cuando un país contrae una deuda odiosa existe conocimiento de causa por la parte acreedora, por la que ésta también ha cometido un acto hostil e ilegal y, por tanto, no puede contar con que la nación liberada de un poder despótico asuma las deudas odiosas que son las deudas personales de ese poder. De esta manera se establecen tres condiciones para que una deuda se clasifique como odiosa:

- 1) Que haya sido contratada por un régimen despótico y dictatorial con la finalidad de consolidar su poder.
- 2) Que haya sido contraída en contra del interés del pueblo y/o en el interés personal de los dirigentes y de las personas o grupos cercanos al poder.
- 3) Que previamente los acreedores hayan conocido el destino odioso de los fondos prestados.

Este capítulo contiene cinco apartados. En el primero de ellos, se hace un recuento histórico de los países que incurrieron en deudas odiosas y los litigios internacionales que se dirimieron alrededor de ellas. Solo en pocos casos, éstos fueron favorables al país deudor, en la gran mayoría de los mismos terminaron con la intervención armada de los países acreedores. El apartado termina con la revisión de empréstitos odiosos que fueron contratados por los gobiernos dictatoriales en Argentina, Ecuador y Perú.

El Principio de Continuidad del Estado, la relativización del mismo y la “obligación” que tiene todo Estado de pagar sus deudas, es el tema que se aborda en el segundo acápite de este capítulo. En él, se confrontan la posición de diversos juristas internacionales y acreedores mundiales respecto a la procedencia o

improcedencia del pago de créditos internacionales y más sí estos fueron contratados por gobiernos dictatoriales con conocimiento previo de los acreedores.

La tercera sección de este capítulo hace referencia a la naturaleza y característica de las deudas ilegítimas. Destacan aquí las aportaciones hechas por Jezé (1922), Sepúlveda (1960) y, Hanlon (2002), sobre la inexistencia de principios jurídicos que obliguen a un gobierno sucesor a participar en el reembolso de la deuda, cuando ésta previamente fue contratada para fines ilícitos.

La responsabilidad de los acreedores internacionales, la posición ética de los acreedores y deudores y la violación a la soberanía nacional por la contratación de préstamos ilegítimos son factores constituyentes de la Doctrina de la Deuda Ilegítima que será abordada en la sección cuarta de éste capítulo. En él, se revisan la Doctrina Drago (1902), el Principio Calvo (1863) y, el Principio de Riesgo Moral (2002), que hace referencia a la anulación de deudas ilegítimas.

En la última sección de éste capítulo se abordan las características de la deuda ilegítima en especial las que se relacionan con: préstamos inaceptables, condiciones inaceptables, préstamos inapropiados y condiciones inapropiadas. Todas ellas relacionadas con la responsabilidad que tiene el acreedor cuando negocia créditos (ya sean públicos o privados) con terceros países.

4.1 Historia de las deudas odiosas.

La deuda odiosa constituye un apartado especial en la Doctrina del Derecho formulada por Alexander Nahum Sack (1927), jurista ruso y exministro del Zar Nicolás II. Éste jurisconsulto sostenía que:

“Sí un poder despótico contrae una deuda que más que estar destinada a satisfacer las necesidades e intereses del Estado, está dirigida a fortalecer su régimen despótico para reprimir a la población que lo combate, dicha deuda será odiosa para toda la población de todo el Estado. Dicha deuda no debe de ser asumida como obligatoria por la nación: es una deuda de régimen, una deuda personal del poder que la ha contraído, por consiguiente su vigencia se interrumpe con la caída de éste régimen”.¹

La referida doctrina introduce una excepción al Principio de Continuidad del Estado enunciada en el Convenio de Viena de 1969 sobre la sucesión de un Estado en materia de bienes, archivos y deudas del mismo. De acuerdo a esta norma (vigente en las relaciones internacionales), un Estado debe, independientemente de los cambios de régimen, cumplir las obligaciones

¹ SACK, A.N. (1927), Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations, Traité Juridique et financier, Paris, I-Dettes publiques, Recailt, Siry, p. 68.

internacionales que haya adquirido. Sack (1927), consideraba que, en caso de deuda odiosa, el nuevo gobierno podrá desconocer los compromisos adquiridos por su predecesor (tratándose principalmente de gobiernos dictatoriales) y que en principio debería asumir que:

“Dichas deudas no responden a una de las condiciones que determinan la regularidad de las deudas de Estado, a saber que las deudas de Estado deben de haber sido contraídas para fines que vayan en interés del Estado y, los fondos gracias a ellas obtenidos utilizados con ese fin”.²

Será por tanto considerada deuda odiosa todo empréstito contraído por un gobierno ilegítimo y cuyo destino es contrario a las necesidades e interés del bien público.

Sack (1927), también presentó argumentos a favor de la responsabilidad que asumen los acreedores, cuando se establece jurídicamente la figura de una deuda odiosa: sí éstos conocen los usos indebidos que hará el deudor del empréstito concedido, comenten un acto hostil contra el pueblo del país que se ha endeudado y, se exponen al riesgo de que no le sea reembolsada la deuda si el régimen que la ha contraído es depuesto. No podrán en este caso reclamar lo que le es debido.

Para acuñar el concepto de deuda odiosa, Sack (1927), se basó en una serie de casos históricos concretos, que de esta forma puede sustentarse que el Derecho no hizo sino confirmar una situación de hecho.

Históricamente México marca el repudio de la deuda odiosa. El 17 de julio de 1861, Benito Juárez decretó la congelación por dos años del reembolso de la deuda externa contraída por el dictador Antonio López de Santa Anna. Con este acto, México firmó su expulsión del seno de las “naciones civilizadas”. Una semana más tarde de haber sido promulgada la moratoria del pago de la deuda externa mexicana, Francia rompió relaciones diplomáticas con México y, el Ministro Británico, suspendió las relaciones con el país. Esta situación fue la punta de lanza para la instauración del Segundo Imperio en México: el de Maximiliano de Habsburgo. Terminado el imperio en 1867, el Gobierno de Benito Juárez desconoció el crédito contratado en la Sociéte Générale de París en 1865, por el Emperador Maximiliano para cubrir los costos de ocupación francesa en México, ya que como argumentaba Marichal (1989):

“Siendo consideradas totalmente fraudulentas dado que Napoleón III utilizó el dinero proveniente de los préstamos para financiar la invasión y ocupación de México”.³

² SACK, A. N. (1927), Ibid, p.69.

³ MARICHAL, C. (1989), La historia de deuda externa en América Latina, México, Alianza Editorial, p. 96.

Dos decenios más tarde México promulgó la ley del 18 de junio de 1883 conocida como: Ley para la Consolidación y Conversión de la Deuda Nacional, que denunciaba contundentemente la deuda contraída de 1857 a 1860 y de 1863 a 1867 y la declaraba nula y odiosa.

La Doctrina de la Deuda Odiosa reaparece claramente tres décadas más tarde, pero ahora en Cuba. En 1898 éste país se liberó del yugo español con ocasión de la guerra hispano-americana y Estados Unidos tomó el control del país. España entonces, reclamó a Estados Unidos el pago de las deudas que detentaba sobre el pueblo cubano. Estados Unidos se negó entonces a pagar ésta deuda declarando que era odiosa, ya que fue impuesta durante el colonialismo español sin consentimiento del pueblo cubano. Con el Tratado de París de 1898, se reconoció como deuda odiosa la impuesta por España a Cuba y, por tanto, se canceló el pago de la misma.

Con el Tratado de Versalles de 1919, se anuló por su parte, la deuda reclamada por Alemania a Polonia utilizada para colonizar éste país. En su Artículo 255 se estipuló que:

“Por lo que se refiere a Polonia, la fracción de la deuda cuyo origen asigne la Comisión de Reparaciones a las medidas adoptadas por los gobiernos alemanes y prusianos para la colonización alemana de Polonia, se excluirá de la proporción a cargo de éste último país”.⁴

En el mismo sentido de declarar anulada la deuda reclamada por Alemania a Polonia después de la II Guerra Mundial, en el Tratado de Paz entre Francia e Italia se declaró:

“Inconcebible que Etiopía se haga cargo de las deudas contraídas por Italia con el fin de garantizar su dominación del territorio etíope”.⁵

El asunto Costa Rica-Gran Bretaña en 1923 es uno de los escasos casos en que las instancias jurídicas tuvieron que pronunciarse. Ante la malversación de fondos realizada por el dictador Federico Tinoco de los empréstitos contraídos con la Royal Bank of Canadá (Banco Británico), el Gobierno de Costa Rica adoptó en 1922 la *Law of Nullities*, por la que se cancelaban todos los contratos firmados por el Gobierno de Tinoco entre 1917 y 1919. Gran Bretaña impugnó esta ley y el litigio se llevó al Tribunal de Arbitraje Internacional, presidido por el Juez Taft, Presidente del Tribunal Supremo de Estados Unidos, quien valiéndose de la *Law of Nullities* declaró que:

⁴ Para una mayor apreciación Véase: Tratado de Versalles (1919).

⁵MARICHAL, C. (1989), Ibid, p. 143.

“El caso de la Royal Bank no depende simplemente de la forma de la transacción, sino de la buena fe del banco en el préstamo para uso real del gobierno costarricense bajo el régimen de Tinoco. El banco debía probar que el dinero se prestó al gobierno para usos legítimos, pero no lo ha hecho”.⁶

De acuerdo a la declaración del Juez Taft, el Gobierno de Costa Rica dejó de pagar el empréstito ya que claramente éste se constituyó en deuda odiosa.

Más recientemente, la Doctrina de la Deuda Odiosa ha venido a apoyar las pretensiones de anulación de deudas de Ruanda, Irak y Nigeria.

En 1998 el British International Development Committee del Parlamento Británico, señalaba el carácter odioso de la deuda de Ruanda e instaba a conseguir su anulación:

“Una gran parte de la deuda externa de Ruanda fue contraída por un régimen genocida (...). Hay quien afirma que estos préstamos se utilizaron para comprar armas y que el gobierno actual y, en última instancia la población de Ruanda, no debería de pagar esta deuda odiosa. Recomendamos al gobierno que inste a todos los acreedores bilaterales y, en particular a Francia a cancelar la deuda contraída por el anterior régimen”.⁷

Por lo que se refiere a ésta deuda odiosa, es pertinente destacar que Gran Bretaña fungió como un interlocutor del Gobierno de Ruanda y que su posición fue la de instar a los acreedores a que dejaran de cobrar el adeudo contraído por ese país africano; no obstante, éste litigio no prosperó ya que los acreedores no hicieron caso de las pretensiones inglesas.

En 2003, tras la invasión de Irak por Estados Unidos y sus aliados y la caída del régimen de Saddam Hussein, el Gobierno de Estados Unidos abogó por la anulación de la deuda de Irak (calificándola de odiosa), con el fin de eximir su reembolso al nuevo régimen “democrático” que acababan de instaurar en el país. Sin embargo, ante el riesgo de crear un precedente (en futuras invasiones armadas norteamericanas y en la instauración de “nuevos regímenes democráticos” en países no alineados actualmente con Estados Unidos), unos meses después de instalado el nuevo gobierno iraquí, Estados Unidos dejó de esgrimir el argumento de la deuda odiosa y obtuvo del Club de París una

⁶ SACK, A. (1927), Ibid, p. 144.

⁷ Véase: Report of the British International Development Committee (Mayo de 1998).

anulación del 80 por ciento de las deudas del país musulmán, sin hacer referencia nuevamente a su carácter odioso.⁸

A principios de 2005, mientras que el elevado precio del petróleo colocaba a Nigeria en situación difícil ante sus acreedores internacionales, el Parlamento de Nigeria solicitó al gobierno que repudiase la deuda externa, heredada en su mayor parte de los distintos periodos de dictadura militar por la que atravesó el país africano, en particular durante el Gobierno de Sani Abacha (1993-1998). No obstante, que se pudo determinar fehacientemente que los empréstitos negociados por gobiernos dictatoriales nigerianos constituyeron deuda odiosa, el Presidente de Nigeria Olusegun Obasanjo (1999-2007), optó negociar con el Club de París, ante el que obtuvo una reducción del 60 por ciento de la deuda nigeriana como contrapartida de un reembolso anticipado del 40 por ciento restante, lo que representó un pago de más de 12,000 millones de dólares en una sola exhibición.

Por su parte, en América Latina las últimas cuatro décadas ha sido una constante la contratación de deudas odiosas. Durante la sucesivas dictaduras que se presentaron en Argentina en los años setenta, éste país contrató deudas de este tipo. Al regresar la democracia en 1983, el Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), pudo haber rechazado con fundamento la presión del FMI y de los acreedores internacionales para el pago de éstas deudas, pero no fue así. Al contrario, a principios del régimen constitucional, firmó un acuerdo con el FMI en el que comprometió a Argentina a pagar hasta el último centavo. Las deudas contraídas con posterioridad sirvieron esencialmente para pagar las anteriores. En junio de 2000, tras dieciocho años de proceso, un Tribunal argentino dictó un fallo en que demostró el carácter ilegítimo de la deuda externa argentina contraída durante los regímenes militares, la culpabilidad de los acreedores privados internacionales, del FMI y de la Reserva Federal de Estados Unidos.⁹

La historia de la deuda odiosa en Ecuador se inició bajo las dictaduras de Guillermo Lara (1972-1976) y, Alfredo Poveda (1976-1980), bajo el auge petrolero que supuso el inicio del proceso de endeudamiento del país andino. Durante estas dictaduras militares, la deuda externa se multiplicó por nueve, pasando de 289 millones de dólares a 2,603 millones de dólares.¹⁰ El fenómeno se agravó aún más con el aumento de los tipos de interés decididos de manera unilateral por la Reserva Federal de Estados Unidos en 1980 y, por el proceso de Sucretización. Durante cerca de veinte años los distintos Gobiernos de Ecuador continuaron con las mismas políticas y aplicaron todas las medidas de austeridad presupuestaria dictadas por el FMI y el BM, de las que dependía la obtención de nuevos créditos para reembolsar los anteriores generando con ello el círculo vicioso de la deuda.

Durante el periodo de auge petrolero en la década de los setenta, el sector privado ecuatoriano se endeudó como nunca con acreedores externos. En este lapso, en particular entre los años de 1976 a 1979, la deuda externa se disparó (se

⁸ MILLET, D., (23 de Noviembre de 2004), "Le dette de Irak n'a jamais existé", Le Monde.

⁹ Para una mayor apreciación del fallo Véase la web del CADTM: <http://www.user.skynet.be/cadtm/>, "Dossier Argentina".

¹⁰ Cálculos de TOUSSAINT, E. (2006), con base en el Informe de WolriBank, Global Development Finance, Washington, D.C.

multiplicó por cinco en 3 años) y, fue bautizado como “periodo de endeudamiento agresivo”. La parte de la deuda externa privada aumento en términos por demás desfavorables: el 75 por ciento de estas deudas tenían un plazo de vencimiento de menos de un año y, el 83 por ciento habían sido contratadas a interés variable. Teniendo en cuenta el panorama internacional (alza de las tasas de interés y caída del precio del los energéticos), el sobreendeudamiento se tornaba insostenible.

A través de las presiones ejercidas por el FMI y el BM para que el Gobierno de Ecuador asumiera la responsabilidad de pagar la deuda externa privada, se implementó el Programa de Sucretización consistente en que el Estado ecuatoriano asumirá la deuda privada, cambiando las obligaciones en dólares por obligaciones en sucres, según la paridad y el tipo de interés fijados a la firma del contrato; de esta forma, los actores privados no tuvieron que asumir el costo del aumento de los tipos de interés y la devaluación del sucre. La Sucretización o asunción de la deuda externa privada por el Estado, fue a todas luces un acto ilegal ya que el Estado ecuatoriano asumió responsabilidades del sector privado desviando recursos del bienestar social.

Las distintas etapas de evolución del endeudamiento en Ecuador dan prueba de la ilegitimidad de estos empréstitos contraídos que se supone que el Estado ecuatoriano tiene que pagar. En síntesis, son ilegítimas: las deudas contraídas por las dictaduras militares ecuatorianas durante los años setenta y que continuaron creciendo bajo los gobiernos que las sucedieron; las deudas para financiar proyectos que no beneficiaron a las poblaciones o proyectos que resultaron destructivos para el medioambiente; las deudas privadas convertidas en deudas públicas; las deudas vinculadas a condiciones impuestas por el FMI y el BM menospreciando la soberanía de Ecuador, del derecho de autodeterminación que violan el derecho del pueblo a definir su política de desarrollo fiscal, presupuestaria, energética, su legislación laboral y que obligan a proceder a reducciones sustanciales de sus gastos sociales y a la privatización de sus sectores estratégicos.

Perú, es por su parte, un país que nació endeudado con Inglaterra cuando obtuvo su independencia. Inglaterra fue el país europeo que financió la lucha por la independencia del país andino. De esta forma, durante el Siglo XIX Perú tuvo que entregar el guano, el salitre, los ferrocarriles y las minas a los acreedores ingleses. En el Siglo XX, cambio la dependencia hacia los Estados Unidos. En la década de los treinta, Perú entró en moratoria de pagos y por su parte los Estados Unidos (su principal acreedor), organizó una misión especial de alta diplomacia para que Perú cumpliera con sus obligaciones. Durante los años sesenta, Perú debía menos de 1,000 millones de dólares a sus acreedores internacionales. A comienzos de los noventa, la cifra se elevó a más de 20,000 millones de dólares y para el 2004 la deuda externa total ascendió a 31,000 millones de dólares, de los cuales 24,000 millones es deuda pública externa y 7,000 millones de dólares es deuda privada externa.

Como tendremos oportunidad de revisar con mayor amplitud en el próximo capítulo, una parte de la deuda externa peruana ha resultado ser ilegítima, ya que

se contrató durante los regímenes dictatoriales, como el de Alberto Fujimori (1992-2000), quien solicitó créditos al BM para su campaña de reelección presidencial y para crímenes de *lesa* humanidad como el que se perpetuo en contra de Sendero Luminoso.

Argentina, Ecuador y Perú tienen, al igual que otros países de la región latinoamericana (Bolivia, Brasil, Honduras, Nicaragua y Paraguay principalmente), deudas odiosas. El FMI, el BM, el BID y en general los gobiernos de los países desarrollados han concertado con gobiernos dictatoriales de América Latina montos importantes de créditos que se han traducido en deudas odiosas. Muchos de estos empréstitos han contribuido al enriquecimiento personal de los gobernantes latinoamericanos. Es entonces, evidente que, una parte considerable del dinero prestado por las IFI a los gobiernos de los países de la región jamás fue utilizada para los propósitos originalmente acordados.

4.2 La lógica de acreedores y deudores.

De acuerdo con la lógica de los acreedores, la deuda externa debe y puede ser pagada cuando un país contrata créditos con otro país, siendo el Estado contratante el que asume la obligación de su pago. Este considerando nos sitúa nuevamente en el análisis de los aspectos jurídicos internacionales de la deuda pública externa. La revisión jurídica obedece no solo al pago puntual del servicio de la misma (capital e intereses), sino también, a factores que norman la deuda, ya que ésta puede connotarse como ilegal u odiosa como tendremos oportunidad de demostrar en este acápite.

El Derecho Internacional Público, como todo Derecho, es un conjunto normativo destinado a regir una realidad social internacional. Pero al mismo tiempo, también es un producto de esa realidad y debe responder a las necesidades que surgen de la vida internacional. Es entonces que, se sustenta según la óptica de los acreedores que, en todo contrato de crédito internacional la parte deudora tiene la obligación de respetar el Principio de Continuidad del Estado. En particular, en lo que respecta a la deuda pública externa, la regla implica que todo gobierno (considerado como órgano del Estado), está obligado a pagar la deuda contraída por el gobierno precedente, cada vez que un gobierno actúa como entidad pública. Es entonces que, el Estado mismo es el que asume el compromiso financiero y, por tanto, la obligación de pago.

Según las investigaciones jurídicas más avanzadas hechas en el campo del Derecho Internacional Público, la interpretación dogmática del “Principio de Continuidad del Estado” debe ser relativizada, tomando en consideración la tesis que sustentó Alexander Sack (1927), sobre la improcedencia del pago de la deuda odiosa.¹¹ Sí se aplica en forma ortodoxa dicha regla, no habría en la realidad más que deudas legales o lícitas. Debido a que existe una obligación de pago no

¹¹ SEPÚLVEDA, C. (2000), “La responsabilidad internacional del Estado” en Derecho Internacional, México, Editorial Porrúa, p. 244.

cabría en principio un análisis de la legalidad o de la legitimidad de las deudas contraídas por los gobiernos, sean éstos dictatoriales o democráticos.

La relativización del principio es pertinente por dos razones. En primer lugar, en toda relación jurídica financiera internacional existen dos actores: el acreedor y el deudor. Tratándose de Estados conformados por gobiernos y por actores (denominados acreedores), el Derecho Internacional Público hace recaer en ambas partes obligaciones internacionales. El Estado, no tiene menos obligaciones y responsabilidades que los acreedores. Nos referimos, por ejemplo, a la obligación internacional de vigilancia, medida que se impone tanto a acreedores privados como a públicos. Así, un acreedor privado que con conocimiento de causa otorgue préstamos a un gobierno dictatorial o que no tome las medidas necesarias para garantizar que los créditos sean utilizados adecuadamente, no puede legalmente reclamar el reembolso de la deuda pública externa contraída por un gobierno en nombre del Estado. Este fue el caso, (como tendremos oportunidad de revisar en el siguiente capítulo), de los créditos concedidos por el BM al gobierno de Fujimori en Perú, quién los utilizó para crímenes de lesa humanidad, con conocimiento de la parte acreedora, en este caso de la IFI en cuestión (BM).

En segundo lugar, el Derecho Internacional Público y con él, la práctica, evolucionó suficientemente para sustentar la afirmación de que no todo contrato financiero internacional asumido por el Estado deudor, conlleva automáticamente la obligación “de hacer frente a la deuda contraída”, sí ésta se utilizó para fines diferentes a los que originalmente se había prescrito, o adquiere el carácter de deuda ilegítima.¹² Tendremos oportunidad de revisar esta situación en el próximo capítulo en el estudio de casos: Ecuador, Perú y Argentina.

La práctica de los Estados sirve de referencia para argumentar que en materia financiera internacional no existe una obligación o regla por la que el Estado (sobre la base del Principio de Continuidad), deberá en todo tiempo y en toda circunstancia pagar la deuda externa. Como ejemplo, se cita el de la deuda denominada odiosa.

4.3 Naturaleza de las deudas ilegítimas.

El problema de la deuda crece en América Latina por lo que se ha insistido en buscar mecanismos para enfrentarla. Los debates y disertaciones se enfocan en la deuda soberana impagable. En este apartado se analiza y reflexiona respecto de las denominadas deudas ilegítimas, su naturaleza, características y posibilidades de acción. La Iniciativa Canadiense para el Jubileo Ecuménico (ICJE), en noviembre del 2000 en Toronto, Canadá, hizo pública la demanda para que los acreedores cancelaran las deudas bilaterales y multilaterales de los países pobres. Proponía evaluar y cancelar la deuda ilegítima de todos los países en desarrollo. Abogaba por poner fin a la imposición de los programas de ajuste

¹² SEPÚLVEDA, C. (2000), Ibid, p. 247.

estructural que imponen coercitivamente las IFI. Llama la atención la iniciativa propuesta por Joseph Hanlon (2002), respecto a las deudas ilegítimas, sustentando que:

“Deuda por la cual no se puede obligar al prestatario a repagar porque el préstamo original o las condiciones que conlleva el préstamo violaron la ley o el bien público, o porque aquellos fueron injustos, deshonestos, o impugnables por otra razón. No incluye préstamos que fueron legítimos, pero que ahora el prestatario no tiene la solvencia para pagarlos, ni aquellos que el prestatario argumenta que deben ser deducidos por otras reclamaciones”.¹³

De acuerdo a la iniciativa de Hanlon (2002), la deuda ilegítima involucra: deudas odiosas, préstamos utilizados para corrupción y préstamos usurarios.

Al no existir una definición legal uniforme y consensuada para el término,¹⁴ a veces se le asocia exclusivamente con deuda odiosa.¹⁵ La definición establecida por Hanlon (2002), sirve entonces, como marco más amplio de referencia.

En lo referente a la sucesión de Estados, Sepúlveda (1960),¹⁶ Jezé (1922)¹⁷ y otros juristas de reconocida autoridad sostienen que en materia de Derecho Internacional no existe un principio jurídico que obligue a un gobierno sucesor a participar en el servicio de reembolso de las deudas públicas externas.¹⁸ Además de los casos contemplados en el acápite 4.1 (Historia de las deudas odiosas), este argumento fue defendido por Rusia respecto a la deuda turca durante el Congreso de Berlín en 1878, por Francia en referencia a la deuda pública externa de Malgache después de la anexión de Madagascar, por Grecia frente a la deuda Otomana durante la Conferencia de Lausanne en 1922-1923 y por Alemania concerniente a la deuda Austriaca después de su anexión en 1938. En todos estos casos el argumento utilizado fue el siguiente: no es el Estado sucesor el que ha contraído la deuda pública externa. Con base en esta afirmación, se puede constatar que en materia de deudas públicas externas, éstas deben ser contraídas legalmente conforme a la ley interna y al Derecho Internacional Público y usadas en beneficio de la población. Las deudas públicas externas deben cubrir las demandas de la población y la utilización de fondos provenientes de los empréstitos deben ser igualmente utilizados para la satisfacción de una necesidad pública.¹⁹

¹³ HANLON, J. (2002), “Defining Illegitimate Debt and Linking Its Cancellation to Economic Justice”, England, Open University, Milton Keynes, p. 44.

¹⁴ HANLON, J. (2002), Ibid, p.3.

¹⁵ KREMER, M. y SEEMA, J. (2002), “Odious Debt”, IMF, Paper, p.1.

¹⁶ SEPÚLVEDA, C. (1960), Curso de Derecho Internacional, México, Editorial Porrúa, p. 258 y 259.

¹⁷ JESÉ, G. T. (1922), General des finances et de legislation financieré, Dependes publiques, Théorie générale du Credit Public, Paris, p. 290.

¹⁸ SACK, A. (1927), Ibid, p. 41.

¹⁹ SACK, A. (1927), Ibid, p. 169.

De acuerdo a las tesis de estos juristas, podemos afirmar que cuando un gobierno actual tiene dudas sobre la improcedencia de deudas públicas externas contraídas por gobiernos anteriores, éstas forman parte del arsenal jurídico que cae bajo la competencia de todo Estado, de todo gobierno que, independientemente del Principio de Continuidad del Estado, el gobierno sucesor se reserva el derecho de pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la deuda pública externa contraída por el gobierno predecesor.

Lo que está en juego es, por un lado, el análisis de la legalidad o ilegalidad de los actos del gobierno predecesor en lo que respecta a empréstitos contraídos en nombre del Estado. Por otro lado, se plantea también el problema de la “legitimidad” de la deuda y del régimen bajo el cual se contrajo. Los casos de la Sentencia Olmos (1º septiembre de 2000) y, del Tribunal Arbitral sobre la deuda de Costa Rica son ejemplo, de lo que es una deuda ilegal en relación estrecha con el problema de la legitimidad del régimen.

4.4 Doctrina de la deuda ilegítima.

Existe un amplio debate entre intelectuales, círculos universitarios, investigadores, sociedad civil y gobiernos respecto a la anulación de deudas ilegítimas. Éstos tienen una amplia justificación ética:

“A los ciudadanos de los países empobrecidos no se les debe obligar a pagar deudas adquiridas por sus gobiernos, particularmente cuando los prestamistas tuvieron conocimiento o debían tenerlo, de la ilegitimidad de las mismas”.²⁰

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Financiamiento para el Desarrollo que tuvo lugar en Monterrey, México, en marzo del 2002, los representantes de los gobiernos que asistieron, enfatizaron:

“La necesidad de establecer una serie de principios jurídicos claros para el manejo y la resolución de las crisis financieras que proveen una carga compartida entre los sectores públicos y privados y, entre deudores, acreedores e inversionistas”.²¹

Responsabilizar a los acreedores por los préstamos ilegítimos significaría compartir parte de la carga, sustrayéndola de los hombros de los ciudadanos de

²⁰ HANLON, J. (2002), Ibid, p. 1.

²¹ ONU. (Marzo 2002), Report of the International Conference of Financing for Development (A/Conf.198/11), Monterrey, México, p. 12.

los países deudores quienes ni siquiera aprobaron por canales democráticos la contratación de la deuda, ni se beneficiaron de ella.

Una parte importante de la argumentación ética que sostiene esta perspectiva la encontramos en la ICJE (noviembre de 2002), que señala:

“...La justicia en un contrato no se garantiza si la relación entre las partes es demasiado desigual. Un contrato no puede ser moralmente obligatorio cuando daña la salud o la vida de una de las partes, por tanto, terminarlo, cancelarlo o rechazar una deuda, es una respuesta moral a una situación inmoral o ilegítima”.²²

En los argumentos esgrimidos en la ICJE, además de revisarse una posición ética sobre las deudas ilegítimas, se enfatiza el marco de la economía política y los problemas estructurales provocados por la actual arquitectura financiera internacional, al afirmar que la deuda:

“...no es una aberración sino un mecanismo clave de explotación. Si el sistema en sí mismo es ilegítimo, la deuda, fruto de ese sistema es ilegítima y su argumentación cuestiona el sistema mismo. Cancelar la deuda es una necesidad pero insuficiente, se requiere de un cambio sistémico. Desafiar el sistema ilegítimo de dominación y explotación...(es el objetivo a perseguir)... más allá de la cancelación parcial que perpetúa el sistema de dominación”.²³

Además de los esfuerzos de la ICJE, el Parlamento Latinoamericano desarrolló una argumentación jurídica que caracteriza cuatro causales para establecer la ilegitimidad de la deuda externa:

- 1) Origen de las deudas. En muchos casos fueron contraídas con fraude y falsificación de los contratos. Corresponde la aplicación de las respectivas normas nacionales, para que, probándose los vicios legales en la contratación, se obtenga la nulidad de los contratos. Aquí se configuran los procesos sobre la estatización arbitraria de deudas privadas que desde sus orígenes fueron ilícitas y presentaron vicios en su contratación y que pasan a ser públicas, medidas que son ilegales y delictivas.
- 2) El usurario aumento unilateral e ilimitado de las tasas de interés. Iniciado en 1980 por el “Federal Reserve Bank”, que actuó como detonante de una

²² ICJE. (Noviembre 2008), Resoluciones del Foro de Iniciativa Canadiense para el Jubileo Ecueménico, Toronto, Canadá, p. 4.

²³ ICJE. (Noviembre 2008), Ibid, p. 7.

deuda pública externa latinoamericana creciente e impagable, con efecto en cadena al aplicarse a todas las deudas externas, legítimas o ilegítimas.

- 3) Los Acuerdos del Plan Brady. Estos obligaron a los gobiernos de los países deudores a renegociar sus respectivas deudas con el implícito reconocimiento forzado de las deudas ilegítimas, con los niveles de anatocismo al que había llegado en su monto en el momento de la firma de esos convenios.
- 4) La cooptación de los negociadores gubernamentales. Estos renunciaron poco después a sus cargos oficiales y de inmediato pasaron a desempeñarse como directivos, precisamente de las entidades financieras internacionales beneficiarias de esos acuerdos.

Otra justificación para repudiar una deuda ilegítima es la concerniente a la transgresión de la soberanía nacional. De acuerdo a las normas dictadas por el Derecho Internacional Público se consideran iguales a todos los países, no importa su tamaño o su poder. La decisión de pagar o no pagar las deudas es un asunto de soberanía nacional que, adicionalmente está reconocido en la Declaración del Derecho al Desarrollo aprobada por las Naciones Unidas.

La Doctrina de la Violación a la Soberanía Nacional por la falta de pago de empréstitos extranjeros fue desarrollada por Carlos Calvo (1863), de nacionalidad argentina y se le conoce como “Doctrina Drago” (1902). Ésta fue puesta en práctica por el Ministro de Relaciones Internacionales de Argentina, Luis María Drago (1902), a partir del siguiente suceso internacional: en 1902, Gran Bretaña, Alemania e Italia atacaron a Venezuela por verse esta nación imposibilitada a pagar varias deudas. Derivado de esta intervención armada, Drago articuló su doctrina con base en el Principio de Calvo, la cual sostenía que:

“La deuda pública no puede llevar a la intervención armada y, menos a la ocupación física del suelo de las naciones americanas por parte de un poder europeo”.²⁴

Con posterioridad el Principio de Calvo (sobre la que reposaba la Doctrina Drago), fue ampliado para ser aplicado en contextos que no necesariamente implicarán una agresión armada.

Otra argumentación en la que se puede avalar la anulación de una deuda ilegítima, es aquella que tiene que ver con el Principio del “Riesgo Moral” (2002). Este problema ocurre cuando se anima a los agentes económicos acreedores a involucrarse en comportamientos riesgosos de recuperación de sus créditos, no importando sí el gobierno deudor tiene o no los recursos para hacerle frente a sus

²⁴ CDES. (1980), “Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina”, Argentina, archivo de CDES.

obligaciones.²⁵ Generalmente los acreedores corren este riesgo porque de antemano han negociado altas tasas de interés con la parte deudora.

Si las deudas ilegítimas no fueran sujetas a pago y no se incluyeran en los rescates, se eliminaría el problema del riesgo moral; se obligaría a los acreedores a evaluar los costos verdaderos de sus inversiones, incluyendo la posibilidad del no pago, así se verían menos propensos a otorgar créditos a gobiernos corruptos o para proyectos demasiado riesgosos.

Es importante enfatizar la distinción entre las deudas ilegítimas y las impagables. La deuda impagable es lo que no se puede pagar a menos de que “se empobrezca al pueblo de un país”.²⁶ Se pudo contratar una deuda en forma legítima o ilegítima, el punto importante es que el pagarla implicaría una carga económica onerosa para el país deudor. Para los países más empobrecidos, casi la totalidad de su deuda es impagable y es por eso que el Jubileo 2000 originalmente se enfocó en este aspecto.

4.5 Características de la deuda ilegítima.

Es importante enfocar la argumentación sobre la ilegitimidad de una deuda en el acreedor, de esta forma se puede eliminar el riesgo moral.

Hanlon (2002), propone dos distinciones que se deben hacer en la evaluación de la responsabilidad de un acreedor. Primero, distingue entre el “propósito actual del préstamo” y “las condiciones que conlleva”.²⁷ Condiciones ilegítimas como altas tasas de interés (usurarias), tienen un impacto dañino para el país que solicita el crédito. Se debe considerar una deuda ilegítima si lleva consigo condición ilegítima; no obstante, si el propósito fundamental es legítimo. Segundo, Hanlon (2002), distingue entre préstamos y condiciones “inaceptables” e “inapropiadas”. Los préstamos o condiciones inaceptables son los que en principio son *prima facie* nulos porque el acreedor estuvo involucrado en un delito claro al otorgar el crédito original, porque el préstamo en sí violó las leyes nacionales del prestamista o porque fue flagrantemente injusto.²⁸

Los préstamos y condiciones inappropriate son aquellos que:

“Podrían ser aceptables en otras circunstancias...pero que no son aceptables para el prestamista del caso. El acreedor falló en aplicar la prudencia y diligencia debidas, y otorgó un crédito inappropriate para aquellas circunstancias”. Empleando como modelo a la ley británica de “deuda exorbitante” Hanlon sugiere que cuando se hace un reclamo por un préstamo o una condición inaceptable, la

²⁵ KREMER, M. y SEEMA J. (2002), Ibid, p. 4.

²⁶ HANLON, J. (2002), Ibid, p. 11.

²⁷ HANLON, J. (2002), Ibid, p.14.

²⁸ HANLON, J. (2002), Ibid, p.14.

justificación del préstamo debe recaer en el acreedor, mientras tanto en el caso de los préstamos y condiciones inapropiadas, el deudor debe ser responsable por justificar el reclamo de inapropiado”.²⁹

4.5.1 Préstamos inaceptables.

Se pueden distinguir cuatro categorías de responsabilidad del acreedor que configuran la deuda ilegítima: préstamos inaceptables, condiciones inaceptables, préstamos inapropiados y condiciones inapropiadas.

Los préstamos inaceptables se configuran por: deudas odiosas, préstamos vinculados a la fuga de capitales y, préstamos para proyectos técnicamente mal aconsejados o ambientalmente dañinos.³⁰ Cada uno de estos casos implica algún delito, o en el mejor de ellos, negligencia por parte del acreedor.

La Doctrina de la Deuda Odiosa sostiene que a una población no se le puede obligar a pagar deudas de un Estado despótico que no fueron solicitadas para satisfacer el interés público, de esta forma se sostiene que:

“Si un poder déspota incurre en una deuda no por las necesidades o el interés del Estado, sino para fortalecer su régimen despótico, reprimir a una población que pelea en su contra, etc., esta deuda es odiosa para toda la población del Estado. Esta deuda no es una obligación para la nación; es la deuda de un régimen, es una deuda personal del poder que lo incurrió, en consecuencia, cae con la caída de este poder”.³¹

Según Alexander Sack (1927), un gobierno democrático que desea repudiar las deudas odiosas de un régimen anterior, tendrá que probar ante un Tribunal Internacional, que las deudas no sirvieron al interés público y, que los acreedores conocían de ésta situación durante el otorgamiento de un empréstito, razón por la cual sería incobrable la deuda.³² Como se pudo apreciar en el acápite correspondiente a la historia de las deudas odiosas, Estados Unidos uso por primera vez la Doctrina de las Deudas Odiosas, cuando se apropió de Cuba una vez que se consumó la independencia de la isla con España en 1898. Recordemos también otro caso ilustrativo que combino la corrupción, fuga de capitales y la deuda odiosa en el arbitraje que se llevó a cabo entre Gran Bretaña contra Costa Rica (1923), presidido por Sr. Taft, Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

²⁹HANLON, J. (2002), Ibid, p. 16.

³⁰HANLON, J. (2002), Ibid, p. 45.

³¹SACK, A. (1927), Ibid, pp. 157-158.

³²SACK, A. (1927), Ibid, pp. 166-167.

Realmente pocos han sido los laudos internacionales en que el país deudor ha demostrado la inaceptabilidad de los préstamos contraídos a través de un arbitraje internacional. Generalmente durante la mayor parte del siglo XX la comunidad jurídica y política internacional ha simpatizado más con las prioridades de los acreedores internacionales a efecto de generar un ambiente cada vez más propicio para los préstamos y el comercio internacional, no importando si la deuda es ilegítima.³³ El tema de la deuda odiosa pocas veces ha sido incluido en las Convenciones de las Naciones Unidas que tratan el tema de la deuda pública.³⁴

Otra categoría de préstamos inaceptables son aquellos considerados dentro del marco de “esquemas piramidales”, por ejemplo, el de la Convertibilidad en Argentina, o el denominado Plano Real de Brasil que se llevó a la práctica en la última década del siglo XX. En Argentina, el capital extranjero se atrajo porque se garantizó la conversión peso-dólar. Esto obligó al gobierno a prestar cantidades cada vez mayores de dólares para poder pagar a los inversionistas.³⁵ Un diluvio de importaciones baratas, combinadas con el alto costo de las exportaciones (debido a la convertibilidad), acabó con la industria doméstica y aseguro que no se pudieran pagar los préstamos.³⁶

En Brasil después de que el gobierno estableciera una moneda nueva, diera una mayor apertura a su economía y subiera las tasas de interés (de acuerdo a las recetas recomendadas por el FMI), éstas políticas tuvieron en el corto plazo resultados satisfactorios para atraer al capital extranjero, pero igual sirvió para volver minusválida a la economía nacional. Igual que en Argentina, Brasil tenía necesidad de prestar más y más para pagar a los inversionistas.³⁷

En situaciones como las anteriormente descritas (principalmente como las que dictó el FMI al Gobierno de Brasil), los acreedores potenciales deben tener en claro el alto riesgo de una crisis financiera. Se les debe obligar a cargar con cualquier pérdida que resulte a efecto de desanimar éstas prácticas de préstamos, ya que en las mismas los acreedores cobran altas tasas de interés sin asumir ningún riesgo.

Finalmente, los préstamos de sucesión relacionados con los créditos originalmente inaceptables merecen también estar clasificados en esta categoría bajo ciertas condiciones, siendo las más comunes:

“a) Si una institución sustituye, ofrece créditos por un periodo continuado o paga una deuda ilegítima con un préstamo nuevo, este es un préstamo sucesor ilegítimo.

³³ SACK, A. (1927), Ibid., p.168.

³⁴ ONU. (1983), Viena Convention on Succession of States in Respect of States Property, New York, Archives and Debts, United Nations.

³⁵ HANLON, J. (2002), Ibid, p. 28.

³⁶ HANLON, J. (2002), Ibid, p. 27.

³⁷ HANLON, J. (2002), Ibid, p. 38.

- b) *Si un bono o un crédito nuevo se expide exclusivamente con el propósito de pagar una deuda ilegítima, entonces, éste se considera un préstamo sucesor ilegítimo y, el acreedor asume el riesgo.*
- c) *Una garantía pública de un préstamo ilegítimo sucesor no hace que el crédito sea menos ilegítimo. Además, se refuerza la ilegitimidad si presiones financieras internacionales han llevado al gobierno asumir una deuda privada”.³⁸*

4.5.2 Condiciones inaceptables.

Existen tres casos de condiciones inaceptables de una deuda: la usura, las que violan las leyes de un Estado deudor y las que quebrantan el bien público del Estado deudor. A continuación se describen cada una de ellas:

La usura. Es prestar dinero con tasas de interés excesivamente altas siendo ilegal en la mayoría de los países. Es obvio que no se debe considerar a la usura como legítima en el contexto internacional. Muchos países en vías de desarrollo aceptaron préstamos con tasas de interés variable a la mitad de la década de los setenta, cuando las tasas reales eran negativas. Al principio de los ochenta; sin embargo, se dispararon las tasas reales de interés pasando por encima del 12 por ciento. Así, por ejemplo, en Argentina subieron de un 12 por ciento a un 43 por ciento en el periodo 1980 a 1984. Estos aumentos vertiginosos de las tasas de interés representan entonces, una condición inaceptable.

Condiciones que violan las leyes de un Estado deudor. Este tipo de condiciones son inaceptables. En Brasil, por ejemplo, al gobierno federal lo obligaron hipotecar la compañía petrolera estatal al FMI a cambio de créditos nuevos. Este procedimiento fue ilegal bajo las leyes brasileñas, debido a que la compañía no era propiedad del gobierno federal, sino de cada uno de los estados de Brasil que son considerados soberanos respecto a la federación.³⁹ Este estilo de préstamo subvierte la soberanía nacional por lo que es ilegítimo.

Condiciones que quebrantan el bien público del Estado deudor. Éstas igualmente atentan la soberanía nacional y hay que considerarlas inaceptables. Las condiciones de ajuste estructural dictadas por el FMI que requerían recortes drásticos a programas de salud, educación y otros servicios sociales no contribuyeron al bienestar de la población.⁴⁰ El Estado afectado por estos experimentos sociales fallidos no debe estar obligado a seguir pagando por ellos. Corresponde entonces a los acreedores internacionales cargar con las pérdidas.

Hanlon (2002), menciona dos categorías más de condiciones inaceptables. Primero, cuando éstas se vinculan a una renegociación de la deuda, caso en el

³⁸ HANLON, J. (2002), Ibid, p. 18.

³⁹ HANLON, J. (2002), Ibid, p. 39.

⁴⁰ HANLON, J. (2002), Ibid, p. 41.

que la misma se vuelve inaceptable.⁴¹ Los acreedores no deben utilizar una renegociación de la deuda para establecer condiciones que, en otras circunstancias, serían inaceptables. Segundo, cuando un gobierno otorga una garantía pública a un préstamo ilegítimo para responder al pago de ese crédito, la condición también es inaceptable.

4.5.3 Préstamos inapropiados.

Esta categoría es más controvertida que la correspondiente a los préstamos inaceptables debido a que para que exista un reclamo, se propone que la carga de la prueba corresponda al endeudado. Pueden existir casos en los cuales estos préstamos son de hecho inapropiados; no obstante, hay que colocarlos en la categoría de ilegítimos. Un ejemplo de préstamos inapropiados son los créditos destinados a la satisfacción de necesidades de consumo básico hechos a países empobrecidos que, no están en condiciones para pagarlos.

Como bien a dicho Hanlon (2002):

*“Prestar para la inversión es obviamente razonable, porque el deudor tiene la esperanza de que las ganancias de la empresa ampliada repagarán los préstamos. Prestar para consumir significa que, para sobrevivir hoy, hay que reducir el consumo futuro para repagar el préstamo”.*⁴²

Se puede argumentar que esta categoría de préstamo es exorbitante. Los préstamos para compra de armas, mismos que absorben un porcentaje significativo de la deuda de los países en desarrollo también caben dentro de esta categoría. Otros préstamos inapropiados que también abarcan un alto porcentaje de la deuda son aquellos que se destinan a la lucha contra el terrorismo o el narcotráfico; los que se otorgan a gobiernos elegidos popularmente y que posteriormente se convirtieron en dictaduras y, los que se emplean indirectamente para repagar préstamos inaceptables o inapropiados.⁴³

4.5.4 Condiciones inapropiadas.

Estas son condiciones que podrían ser apropiadas en algunos casos, pero en ciertas circunstancias específicas no lo son. Ciertas condiciones de ajuste estructural caben dentro de esta categoría. Si las IFI aplican políticas y

⁴¹ HANLON, J. (2002), Ibid, p. 43.

⁴² HANLON, J. (2002), Ibid, p.7.

⁴³ SACK, A. (1927), Ibid, p. 169.

estrategias tendentes a configurar un modelo de recetas económicas que sirva para todos los países, pueden tener éxito en ciertos casos y, no en otros, generalmente en la mayoría, como se puede constatar en la región latinoamericana durante las últimas décadas del siglo XX.

Cuando estas recetas resultan dañinas para un país, el Estado deudor no debe tener la obligación de repagar sus adeudos. Es importante que la conexión entre la condición y el daño sea obvia. En 1999, el FMI puso un tope en la cantidad de dinero que Nicaragua podría gastar para la reconstrucción de obras después del Huracán Mitch. Al país se le limitó sus gastos a 190 millones de dólares aunque en principio tuvo acceso a una cantidad de dinero muy superior. Esta condición fue un atentado contra el pueblo nicaragüense, ya que este se vio imposibilitado de resolver a fondo los estropicios que le ocasionó el huracán e incluso el crédito fue insuficiente para construir las obras de infraestructura necesarias para evitar que en el futuro otra fuerza de la naturaleza devastara nuevamente la región.

Conclusiones.

Existen dos posiciones jurídicas internacionales sobre la procedencia o improcedencia de reembolsar deudas contraídas por otro gobierno (más si éste fue dictatorial) o, por otro Estado. La primera, sostiene que los actos legales de un régimen de *facto* son actos de Estado y las obligaciones que se desprenden de estos actos comprometen al Estado, aún cuando se produzca un cambio posterior de gobierno. Según ésta hipótesis, un gobierno posterior a una dictadura o a un gobierno usurpador no tiene por que pronunciarse sobre el carácter de las deudas contraídas por dicho gobierno precedente, que actuó como órgano de Estado ante el Derecho Internacional Público.

El Derecho Internacional es indiferente al hecho de determinar si un acto legal de gobierno tiene su fuente en una dictadura o en un gobierno democrático: estos actos serán siempre considerados como actos de Estado de parte de los órganos que actúan en su nombre. Esta hipótesis descarta *a priori* todo pronunciamiento sobre el carácter de la deuda externa: el acto jurídico compromete al Estado y la obligación internacional subsiste al gobierno precedente. Nos estamos refiriendo entonces, al Principio de Continuidad del Estado y, sobre la base de éste, las deudas de un gobierno anterior deberán ser asumidas por el gobierno posterior.

En contraposición, la segunda corriente (que se encuentra sólidamente fundamentada en la práctica internacional) sostiene, sin embargo, que la deuda pública externa puede y debe ser valorada por un gobierno posterior, así, según Sack (1927), las deudas contraídas por un gobierno usurpador o con objetivos ilícitos pueden ser consideradas como odiosas, es decir, como actos que un gobierno posterior o el Estado sucesor no está obligado a reembolsar.

Por su parte, las deudas ilegítimas son aquellas que proceden de préstamos que, bien en la contratación o en la renegociación; bien en lo que establecen, en lo que financian o en los impactos que causan, violan los Principios Generales del

Derecho reconocidos por las Naciones del Mundo o desconocen las reglas del Derecho Internacional que rigen las relaciones entre los Estados.

De este capítulo, se extraen las siguientes conclusiones:

- ⇒ La ilegitimidad o ilegalidad de la deuda externa coloca en entredicho la interpretación dogmática del Principio de Continuidad del Estado. Éste debe de ser relativizado principalmente cuando se otorguen créditos a gobiernos dictatoriales con conocimiento de los acreedores y, cuando el empréstito se utilizó para fines diferentes a los que originalmente se había prescrito.
- ⇒ Toda deuda contraída por un gobierno usurpador o para fines ilícitos es considerada odiosa. Se constituye entonces, como un acto que un gobierno posterior o un Estado sucesor no están obligados a reembolsar.
- ⇒ Cuando un acreedor conoce de hecho el destino que se le ha de dar a un empréstito configurado jurídicamente como odioso, éste asume una responsabilidad jurídica internacional y se expone al riesgo de que no le sea reembolsado el crédito que otorgó.
- ⇒ Históricamente México marca el repudio a la deuda odiosa en 1861, durante el Gobierno de Benito Juárez. A finales del Siglo XIX la deuda odiosa reaparece nuevamente, pero ahora en Cuba. En esa ocasión ésta fue impugnada con el Tratado de París de 1898 y se canceló el pago de la misma. Durante el Siglo XX resurgen nuevas deudas odiosas en diferentes partes del mundo, entre ellas cabe destacar la de Etiopía con Italia al término de la Segunda Guerra Mundial; la de Costa Rica con Gran Bretaña que como caso excepcional gana el laudo el país centroamericano; la de Ruanda con Francia, empréstito que se otorgó al país africano para cometer actos de genocidio durante su guerra civil; la de los sucesivos gobiernos dictatoriales de Nigeria con diversos acreedores internacionales que llevo a ese país africano a la quiebra y, en el cono sur de América Latina las deudas odiosas contraídas por gobiernos dictatoriales en Argentina, Ecuador y Perú a partir de la década de los setenta.
- ⇒ En diversos foros internacionales se han establecido diversos principios jurídicos entre deudores y acreedores internacionales, a efecto de responsabilizar a estos últimos en los empréstitos que otorgaron cuando éstos fueron ilegítimos.
- ⇒ Los argumentos esgrimidos por la ICJE (2000), respecto a las deudas ilegítimas tienen un componente ético, una respuesta moral a una situación inmoral o ilegítima; mientras que, por su parte, la propuesta del Parlamento Latinoamericano tiene una clara connotación jurídica respecto a los problemas fundamentales (los orígenes de la deuda, el aumento de las tasas de interés, los Acuerdos del Plan Brady y la cooptación de los negocios internacionales), para establecer la ilegitimidad de una deuda.

- ⇒ La Doctrina de la Violación de la Soberanía Nacional por falta de pago de empréstitos extranjeros, se basa en la práctica de Luis María Drago (1902), que con base en el Principio de Calvo (1863), no acepta la intervención armada y la invasión extranjera en caso de que un país latinoamericano se vea imposibilitado a pagar sus deudas. A ésta doctrina se agrega el Principio del Riesgo Moral (2002), cuando los acreedores se involucran en otorgar préstamos de alto riesgo, principalmente los que se negocian con altas tasas de interés.
- ⇒ Son cuatro condiciones las que se establecen para que una deuda tenga la connotación de ilegítima: un crédito otorgado para reforzar un régimen dictatorial (préstamo inaceptable); un crédito contraído a un tipo de interés usurero (condiciones inaceptables); un crédito concedido a un país del que se conoce la escasa capacidad de reembolso (préstamo inadecuado) y, por último, un préstamo plagado de condiciones impuestas por las IFI, que generen una situación económica desfavorable para el país deudor y que aumente las diferencias de reembolso (condiciones inadecuadas).
- ⇒ Será entonces, la CIRADES el órgano jurídico internacional que resolverá en todos los casos la contratación previa de deudas odiosas e ilegítimas, cuando éstas han afectado no solo el desarrollo económico y social del país deudor, sino cuando se han constituido en un atentado flagrante a la soberanía de los países que padecen estos problemas.

CAPÍTULO QUINTO

**LA POSICIÓN JURÍDICA Y ECONÓMICA DE ARGENTINA,
ECUADOR Y PERÚ ANTE DEUDAS ODIOSAS E ILEGÍTIMAS
CONTRAÍDAS POR GOBIERNOS DICTATORIALES.**

CAPÍTULO QUINTO

LA POSICIÓN JURÍDICA Y ECONÓMICA DE ARGENTINA, ECUADOR Y PERÚ ANTE DEUDAS ODIOSAS E ILEGÍTIMAS CONTRAÍDAS POR GOBIERNOS DICTATORIALES.

Introducción.

La ilegitimidad de la deuda externa se puede abordar desde una perspectiva de la globalización. La deuda externa es considerada ilegítima en su globalidad, en tanto que mecanismos de dominación y empobrecimiento han perpetuado relaciones injustas y desiguales entre países acreedores y países deudores, que responden fundamentalmente a los intereses de los primeros y, en concreto, de las elites económicas.

Pero la ilegitimidad de la deuda es abordada también crédito por crédito en los diferentes países que han contraído empréstitos, cuyo destino ha dejado entrever condiciones ilegales desde su contratación hasta su uso final. Bajo esta óptica, los tres acápite que contiene este capítulo se refieren a las deudas ilegítimas contraídas por gobiernos dictatoriales en Argentina (sección primera), Ecuador (sección segunda) y, Perú (sección tercera). En todos los apartados sobresalen algunos aspectos en común: las disposiciones contractuales, las condicionalidades adscritas al crédito y el destino final de los fondos; los motivos o circunstancias que llevaron al país deudor a concertar el crédito en un primer momento o aceptar ciertas condiciones de renegociación; el comportamiento de los acreedores respecto a estas circunstancias (con especial atención a las posibilidades de abuso en una situación de desequilibrio de poder) y, el conocimiento que tuvieron los acreedores del mal uso o destino del crédito.

Para los tres países en cuestión se pretende no sólo determinar si la malversación de un préstamo llevó a la generación de una deuda ilegítima, sino dirimir en cada caso las responsabilidades de los diferentes actores que participaron en el proceso. Se tendrá entonces, casos documentados de conductas irresponsables por parte de los diferentes actores que suscribieron y operaron los créditos concertados, dando lugar con ello a la acumulación y generación de deudas ilegítimas. A través de esta perspectiva, se tendrá la oportunidad de demostrar la siguiente hipótesis de esta investigación:

“Ante una deuda ilegítima, se pone en entredicho el Principio de Continuidad del Estado”.

El estudio de casos, como el de los tres países que se eligieron para esta investigación (Argentina, Ecuador y Perú), constituye una evidencia de la deuda externa ilegítima, no tanto como un fin en sí, sino más bien, como un medio para mostrar con hechos reales las irregularidades, irresponsabilidades e ilegalidades que se esconden bajo el proceso de endeudamiento. El estudio de estos tres países latinoamericanos nos permite avanzar en el reconocimiento de la ilegitimidad de las deudas.

En los últimos años se han dado importantes avances en la revisión de deudas ilegítimas a través de diversas auditorías practicadas por los respectivos Gobiernos de Argentina, Ecuador y Perú, donde se han revisado tanto las condiciones de contratación de créditos externos, como las consecuencias e impactos sociales y económicos resultantes de la ejecución del objeto del préstamo y de las condicionalidades impuestas por las IFI para cumplir con el desembolso. Como tendremos oportunidad de constatar, las resultantes de estas auditorías nos han llevado a perfilar deudas ilegítimas en estos países, durante los periodos gubernamentales en que asumieron el poder regímenes dictatoriales.

5.1 Deudas ilegítimas en Argentina.

5.1.1. Evolución de la deuda externa, 1970-2008.

Desde comienzos de la década de los setenta la deuda externa ha representado para Argentina uno de sus principales problemas económicos. Independientemente del peso que pueda atribuírsele, es incuestionable que la magnitud que ha asumido el endeudamiento representa un serio obstáculo para el desarrollo de una política económica que supere las crecientes condiciones de desindustrialización, desempleo y pobreza por las que atraviesa el país.

El crecimiento desmesurado de la deuda externa en Argentina tuvo sus orígenes en el periodo que se abre a partir de la última dictadura militar. A mediados de los años setenta la economía internacional presentaba elevados índices de liquidez, bajas tasas de interés y acreedores potenciales ávidos de colocar sus capitales en diversas regiones del mundo. Es entonces, que empezaron a afluir a Argentina importantes flujos de capitales. Inicialmente esa afluencia asumió la forma de préstamos privados. El marco contextual en ese momento era el de un país que había reducido drásticamente sus niveles de protección encarándose de frente al neoliberalismo. A esta situación se sumó la reforma financiera concretada en 1977 que liberalizó no solo a la actividad comercial, sino también a la financiera.

El endeudamiento externo consistió en aprovechar el diferencial existente entre las tasas de interés locales e internacionales. De esta forma, las divisas ingresaron al país intercambiándose al tipo de cambio vigente y colocándose en el mercado financiero local. Este tipo de operaciones arrojaron cuantiosas ganancias que, en su gran mayoría, se remitían posteriormente al exterior. A diferencia de otros países latinoamericanos que destinaron parte del endeudamiento externo a

profundizar sus procesos de industrialización, en Argentina se inició una etapa en la que la forma predominante de acumulación fue y continúa siendo la valorización financiera ligada a la desindustrialización, a la centralización del capital y a la concentración de la producción e ingreso.

Hasta finales de los años setenta el endeudamiento externo de Argentina estuvo canalizado hacia el sector privado. Pero a partir de la siguiente década, el Estado comenzó a participar en la deuda externa ejerciendo el papel de garante en este proceso. Asimismo, y ante la magnitud que asumía el fenómeno, los bancos extranjeros comenzaron a exigir al sector privado la apertura de depósitos bancarios como garantía para el funcionamiento de los circuitos financieros.

Con el fracaso de la política económica implementada por el Gobierno del entonces dictador Rafael Videla (1976-1981) y, el alza vertiginosa de las tasas de interés internacionales, se puso fin a las operaciones de endeudamiento exterior privado como se venían dando en los setenta. En 1981, la moneda se devaluó en forma significativa y el sistema financiero estuvo al borde del colapso. La “solución” fue aportada por el entonces Presidente del Banco Central, Domingo Cavallo quién implementó un seguro de cambio que permitió a los deudores privados locales el repago de su deuda con el exterior. Ese seguro incluía una tasa de interés, pero la inflación y las posteriores devaluaciones hicieron impagable esta deuda, por lo que la misma se convirtió en soberana. Según apreciaciones de Basualdo (1987):

“se trató de una extraordinaria transferencia de recursos públicos hacia sectores concentradores del capital. Cabe recordar que sólo 28 grupos económicos locales y las empresas transnacionales concentraban nada menos que el 64% de la deuda externa privada y que, además, los deudores habían sido obligados por los acreedores a disponer de depósitos bancarios como garantía”.¹

De este modo, la deuda externa que a mediados de la década de los setenta no superaba los 8,000 millones de dólares, en 1983 era de aproximadamente 45,000 millones de dólares, es decir, se había más que quintuplicado en sólo ocho años.

Durante el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), la política en materia de deuda externa fue de distanciamiento con el FMI. Durante este gobierno se establecieron negociaciones con otros países de América Latina a efecto de conformar un “club de deudores” a fin de hacerle frente a la creciente deuda de la región. Pero estas negociaciones se fueron diluyendo. La profunda recesión por la que atravesaba el país inhibió cualquier posibilidad de hacer frente al pago del servicio de la deuda, de modo que la mera acumulación de atrasos se fue incrementando hasta llevarla a valores próximos a los 60,000 millones de dólares al finalizar el mandato de Alfonsín.

¹ BASUALDO, E. (1987), Deuda externa y poder económico, Argentina, Nueva América, p. 32.

En los inicios de los noventa y a partir del Gobierno de Carlos Menen (1989-1995), se produjeron importantes transformaciones estructurales. El canje de activos públicos por papeles de la deuda fue una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno de Menen. En 1993 se puso en marcha el Plan Brady que en opinión de los funcionarios argentinos sería la solución final, pero que lejos de ello representó el inicio de una nueva etapa de endeudamiento. Esta situación que comenzó a evidenciar señales de agotamiento en el 2000, se agudizó hacia finales de 2001 cuando la crisis se profundizó aún más. De este modo, se optó por abandonar el régimen de convertibilidad a partir de una extraordinaria devaluación de la moneda argentina.

A finales de la década de los noventa, de nueva cuenta se presentó en Argentina una crisis que se desató en el marco de fuertes pugnas en el escenario local e internacional. Por una parte, estuvo signada por la tensión entre “devaluadores” y “dolarizadores”, en un escenario donde la pugna respecto a la salida de la convertibilidad estuvo planteada desde 1998. Por otra parte, se produjeron algunos cambios en el contexto mundial, en particular, la asunción de George W. Bush (2001-2009), en el gobierno estadounidense y la paulatina conformación de un contexto de opinión adverso hacia el FMI, que generó importantes modificaciones en las perspectivas sobre la reestructuración de la deuda externa de Argentina.

En 1991 se sancionó la Ley de Convertibilidad. Lejos de tratarse de un instrumento de estabilización monetaria y cambiaria, ésta se articuló con el programa de reformas estructurales (asentado sobre una liberalización financiera y comercial, la desregulación de la economía y la privatización de empresas públicas) y, asumió todas las características de un régimen económico. De esta forma y en palabras de Vitelli (2001), la convertibilidad de la moneda como modelo económico:

“supera la simple idea de mantenimiento legal de la paridad cambiaria en una relación de un peso-un dólar estadounidense. También supera la relación fija, que exige la ley, entre la cantidad de dinero local y la masa de divisas externas. Constituye, en realidad, un instrumento sumamente abarcativo que requiere de otros para operar. Además de determinar los niveles de moneda que llevan a la estabilidad cambiaria, la convertibilidad minimiza simultáneamente el control local sobre la cantidad de dinero existente en la economía, provoca que el nivel de actividad interna dependa del quantum monetario, impone un alto nivel de apertura comercial y financiera de la economía, motiva un continuo endeudamiento externo, determina que el control de la inflación interna induzca a la desindustrialización y se vincula con elevados niveles de desempleo de la fuerza de trabajo”.²

² VITELLI, C. (2001), “Los resultados de la Convertibilidad”, en Revista Realidad Económica, No. 181, Agosto, Argentina, p. 18.

La creciente necesidad de divisas para financiar el circulante y las reservas se hicieron extensivas al funcionamiento de la economía en su conjunto. La economía argentina requería generar un creciente superávit en cuenta corriente para poder financiar la acumulación de reservas y, por ese medio, garantizar el sostenimiento del esquema convertible. Pero como simultáneamente el atraso cambiario y la apertura de la economía causaban un sesgo adverso hacia la producción de bienes transables, provocando una creciente demanda de importaciones, la balanza comercial comenzó a presentar déficit estructural. Este déficit solo se revirtió en etapas recesivas tales como la crisis del “Tequila” y la de los años 2000-2001, cuando las importaciones se contrajeron en forma notable.

Ante el déficit de cuenta corriente la única forma de asegurar un superávit en la balanza de pagos era a través de nuevos ingresos de capitales. Parte de ellos fueron aportados por los flujos de las inversiones directas, pero los mismos no resultaban suficientes,³ razón por la que comenzó a expandirse el endeudamiento tanto público como privado.

El creciente endeudamiento externo del sector público fue el factor que permitió compensar el desequilibrio externo privado durante los años de convertibilidad o más específicamente, un esquema de acumulación y reproducción ampliada del capital por parte de la elite empresarial local estrechamente ligada a la valorización e internalización financiera. En otras palabras, dichos ingresos de capitales fueron el combustible que permitió que la convertibilidad sobreviviera durante más de 10 años. Una vez cerrada la afluencia de financiamiento externo dicho régimen monetario se derrumbó.

A finales del año 2000, el Gobierno de Argentina decidió negociar inicialmente con el FMI recursos con la finalidad de obtener flujos adicionales de financiamiento que permitieran garantizar el pago de las obligaciones del año siguiente. Esta negociación terminó en el blindaje concretado en diciembre de 2002 a través de la firma de un convenio con el referido organismo multilateral. Los fondos requeridos para dicha ayuda financiera ascendieron a 39,700 millones de dólares que se desembolsaron durante el bienio 2001-2002. Estos recursos fueron provistos no solo por el FMI (13,700 millones de dólares), sino también por el BID (2,500 millones de dólares), el BM (2,500 millones de dólares), el Gobierno de España (1,000 millones de dólares), los denominados bancos “creadores de mercado” (10,000 millones de dólares), inversores institucionales de Argentina

³ Si bien dichas inversiones contribuyeron a generar un saldo positivo en la cuenta de capital, también tuvieron un impacto negativo sobre la cuenta corriente, incrementando la demanda de importaciones y las transferencias de rentas (remisión de utilidades y dividendos, pagos de intereses y de regalías por el uso de marcas y patentes). Ejemplo de ello, es la creciente carga de las utilidades y los dividendos de los inversores extranjeros. Éstas promediaron 1,900 millones de dólares anuales en el periodo 1992-1994, de los cuales el 70 por ciento fue remitido a sus casas matrices.

(3,000 millones de dólares), mientras que los restantes 7,000 millones de dólares surgieron de futuros canjes de deuda.⁴

A pesar de que las negociaciones con el FMI fueron “exitosas”, la economía de Argentina no lograba salir de la recesión. Ni los ajustes fiscales (programa de “déficit cero”), ni el canje voluntario de títulos de deuda lograron estabilizar la ya deteriorada economía interna de Argentina. A fines del 2001, el Gobierno de Argentina decidió la implementación del denominado “Corralito”, programa que congelaba la posibilidad de retirar libremente los depósitos bancarios. Era el principio del fin de la convertibilidad. Una oleada de fuga de divisas y movimientos populares llevaron a la caída del Gobierno del Presidente Fernando De la Rúa (1999-2001). A partir de ese momento, Argentina entró en cese de pagos. En rigor la suspensión de pagos solo alcanzó a los acreedores privados externos con tenencia de títulos públicos, ya que a las IFI (FMI, BM y BID) y a los organismos oficiales (Club de París y gobiernos extranjeros), se les siguió pagando hasta fines de 2002, cuando ya era un hecho el acuerdo transitorio suscrito entre el Gobierno de Argentina y el FMI durante enero de 2003, donde se suspendían los pagos hasta agosto de 2003.

En este nuevo escenario económico que se abrió a partir del abandono del esquema de convertibilidad, el sector privado tuvo problemas para el pago de sus deudas externas. Un mes después de la devaluación que se presentó en febrero de 2003, comenzaron a surgir fuertes presiones de diversos grupos empresariales para la implementación de un seguro de cambio. Con este seguro se pretendía garantizar el repago de dichas obligaciones. De no autorizarse el mismo, pugnaban entonces porque el Estado incorporara en sus negociaciones con sus acreedores los pasivos privados que se tenían con el exterior. Posteriormente varias empresas privadas anunciaron la suspensión del pago de sus deudas.⁵

Si se observa en el Cuadro 5.1 la trayectoria de la deuda pública externa de Argentina, ésta creció vertiginosamente hasta el año 2004. A partir de 2005, ha ido descendiendo paulatinamente, situación que ha dado lugar a que la deuda externa ha dejado de estar en los primeros planos de la agenda política. Pero no por eso deja de ser un aspecto crucial de la economía argentina. El movimiento político realizado por el entonces Presidente Néstor Kirchner (2003-2007), relacionado con el pago de la totalidad de lo que se adeudaba al FMI, retiró del debate público los sucesos que acontecían en ese momento. Pero lo cierto es que lo saldado apenas representó un porcentaje pequeño de la totalidad de la deuda y una gran parte de la misma aún está pendiente de pago. De hecho, Argentina está actualmente a niveles comparables a los de 2001. Según cifras difundidas por el Ministerio de Economía, la deuda externa total que a diciembre

⁴ Sobre las características del blindaje y el contexto en que fue acordado Véase: BARBEITO, A. (2001), “El blindaje que no fue. O la decisión de gestionar la fase agónica del modelo económico”, en Revista Realidad Económica, No. 178, Febrero, Argentina.

⁵ En abril de 2002, el listado de las principales empresas que anunciaron suspensión de pago fueron: Acindar, Aguas Argentinas, Altimar Constructora, Grupo Clarín, Autopistas del Sol, Cablevisión, Capex, Central Puerto, Fargo, Impsat, Telefónica de Argentina, Telecom Argentina, Scotiabank, Quilmes y Transener. A ese mes se estimaba en 16 por ciento el monto del servicio de la deuda externa privada que suspendió el pago de la misma.

de 2007 era de 144,729 millones de dólares paso a finales de marzo de 2008 a 144,493 millones de dólares.

Cuadro 5.1
Evolución de la Deuda Externa de Argentina antes y después de la Ley de
Convertibilidad
(Millones de dólares)

Años	Deuda Externa Pública		Deuda Externa Privada		Total
	(Monto)	(Por ciento)	(Monto)	(Por ciento)	
1999	84,750	55.6	67,813	44.4	152,563
2000	84,936	54.8	70,078	45.2	155,014
2001	87,907	52.9	78,365	47.1	166,272
2002	91,247	58.2	65,501	41.8	156,748
2003	105,895	64.3	45,751	35.7	164,645
2004	115,884	67.7	55,322	32.3	171,205
2005	87,470	57.5	64,651	42.5	152,121
2006	82,465	55.3	66,658	44.7	149,123
2007	82,496	57.0	62,233	43.0	144,729

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: <http://www.evaluatecon.com.ar>

Si se observa en el Cuadro 5.1 la trayectoria de la deuda pública externa de Argentina, ésta creció vertiginosamente hasta el año 2004. A partir de 2005, ha ido descendiendo paulatinamente, situación que ha dado lugar a que la deuda externa ha dejado de estar en los primeros planos de la agenda política. Pero no por eso deja de ser un aspecto crucial de la economía argentina. El movimiento político realizado por el entonces Presidente Néstor Kirchner (2003-2007), relacionado con el pago de la totalidad de lo que se adeudaba al FMI, retiró del debate público los sucesos que acontecían en ese momento. Pero lo cierto es que lo saldado apenas representó un porcentaje pequeño de la totalidad de la deuda y una gran parte de la misma aún está pendiente de pago. De hecho, Argentina está actualmente a niveles comparables a los de 2001. Según cifras difundidas por el Ministerio de Economía, la deuda externa total que a diciembre de 2007 era de 144,729 millones de dólares paso a finales de marzo de 2008 a 144,493 millones de dólares.

En dólares corrientes y como porcentaje del PIB (del orden del 50 por ciento), Argentina adeuda actualmente lo mismo que a fines de 2001 antes de la suspensión de pagos. La diferencia es que la deuda actual está colocada a plazos más largos y a tasas menores. Otra diferencia con el 2001 consiste en que los 144,493 millones de dólares que se adeudan en 2007, no incluyen la deuda no presentada al canje y que con los intereses acumulados habría que adicionarle 30,334 millones de dólares. Esta deuda puede “permanecer sin pago indefinidamente”. Tampoco toma en cuenta el valor presente estimado de los bonos atados al crecimiento del PIB.

5.1.2 Deuda externa ilegítima contraída durante la dictadura militar de Jorge Rafael Videla, 1976-1981.

El 10 de diciembre de 1983 es una fecha recordada por el pueblo argentino. Ese año marcaba el advenimiento del nuevo régimen democrático después de que en Argentina se habían sucedido diversas dictaduras militares. La experiencia nefasta de la década de los setenta y los inicios de los ochenta apuntaba los motivos para un optimismo volcado hacia un futuro mejor. Atrás quedaban los años de una larga dictadura, de represión sangrienta y secreta, de actitudes soberbias que enfrentaron a Argentina a la guerra de las Malvinas y la derrota militar frente a las tropas británicas. Asimismo, de prácticas de política económica que impusieron la crisis más larga y profunda conocida en la historia moderna de la nación.

El optimismo generalizado tuvo más bien sus bases en factores políticos que en razones económicas. En cierta medida ese optimismo cumplió un papel funcional en lo que respecta a las formas políticas que se adoptaban en el país ya que, resultaban exageradas debido a la gran conjunción de problemas estructurales que se presentaban en el primer quinquenio de la década de los ochenta. Los problemas que empezaron a surgir en el periodo de posguerra y de transición a la democracia ayudaron a tender un velo sobre el crecimiento exponencial de los problemas económicos. Estos se presentaron después del cambio de gobierno con toda su crudeza. En pocos años la deuda externa había pasado a convertirse en un aspecto estructural de la economía argentina. Por su parte, la respuesta de los acreedores a la crisis financiera internacional estableció pautas de solución uniformes sumamente difíciles de superar, no sólo para Argentina, sino para la mayor parte de los países de América Latina comprometidos con una cuantiosa deuda externa.

La preocupación por la magnitud del endeudamiento externo mundial y principalmente del endeudamiento de los países emergentes, similares a Argentina, hizo surgir el fenómeno de la deuda externa como un acontecimiento nuevo, insólito y generado por la crisis económica internacional iniciada a partir de la crisis del petróleo y del viraje económico de los Estados Unidos hacia una política monetaria ortodoxa. Lo cierto es que, el crecimiento de la deuda externa en países emergentes es un proceso continuo que abarca varias décadas. De hecho, en el Cuadro 5.2 puede observarse que en el caso argentino, la deuda externa crece de manera sostenida desde mucho antes de la década de los setenta.

En 1983 el monto acumulado de la deuda externa argentina fue de 43,634 millones de dólares. Parte de la misma aparece como resultado del endeudamiento acumulativo de tres décadas. Su mayor parte fue contraída durante la gestión de Jorge Rafael Videla (1976-1981). Con más precisión todavía, 64.4 por ciento de la deuda existente a fines de 1980 (tres meses antes

de abandonar el cargo Videla), fue contraída entre 1978 y 1980. (Véase Cuadro 5.2)

Cuadro 5.2
Evolución de la Deuda Externa Argentina, 1958-1983
(Millones de dólares corrientes)

Años	Deuda Externa
1958 a/	1,000
1963	3,390
1964	2,916
1965	2,650
1966	2,663
1967	2,644
1968	2,805
1969	3,231
1970	3,876
1971	4,356
1972	5,900
1973	6,400
1974	8,100
1975	7,875
1976	8,900
1977	9,678
1978	12,500
1979	19,034
1980	27,162
1981	35,671
1982	38,736
1983	43,634

a/ Estimación con base en datos del Banco Central de la República Argentina.

Fuente: BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA. (1984), Series estadísticas sobre compromisos financieros externos y balanzas de pagos de la República Argentina.

El crecimiento posterior del endeudamiento, por lo menos, también puede atribuirse a esa gestión por el hecho de que sus sucesores no tuvieron otro remedio que el de postergar los pagos (a pesar del signo positivo de la balanza comercial) y, permitir que aumentara la deuda aunque no fuera más que por la capitalización de los intereses que fue imposible pagar. De esta forma, de diciembre de 1981 a diciembre de 1983, la deuda externa de Argentina paso de 35,671 millones de dólares a más de 43 mil millones de dólares por la simple acumulación contable de intereses. Este crecimiento espontáneo transformaba el carácter de la deuda respecto a las dimensiones conocidas anteriormente. En la segunda mitad de la década de los setenta, por ejemplo, la deuda externa representaba entre el 20 y 25 por ciento del PIB, para 1983 se acercaba al 60 por ciento.

Diciembre de 1983 marcó los inicios de un nuevo régimen democrático en Argentina; sin embargo, las deudas contraídas por los regímenes militares anteriores dieron pauta a lo que constituyó la inmoralidad intrínseca de la mayor parte de la deuda. En efecto, como lo atestigua el propio BM en dos Informes sobre Argentina (1984):

“De los 43,634 millones de dólares que se debían en 1983, al final del gobierno militar, 19,000 millones sirvieron para financiar la evasión de capitales y 10,000 millones corresponden a importaciones no registradas, que el Banco Mundial supone que en su mayor parte fueron para compra de armas”.⁶

Del Informe emitido por el BM se desprende un hecho contundente: que el endeudamiento que llevo a cabo el gobierno militar de Argentina fue improcedente, ya que durante ese periodo la balanza comercial del país fue superavitaria. A su vez, el coeficiente de inversión disminuyó drásticamente hasta llegar a los promedios históricos de 20 por ciento del PIB (hasta 16.8 por ciento en 1982 y 11 por ciento en 1985). Además para pagar la deuda se debieron seguir recibiendo créditos, que la banca internacional otorgaba solo si se cumplía con las recomendaciones del FMI. Por este método se intentó implantar la continuidad de la política económica del régimen militar.

En el caso de Argentina la inmoralidad de este proceso de la deuda externa fue tal que, en un texto que publicó Alfredo Eric Calcagno (1985), en Buenos Aires,⁷ señaló el paralelo, punto por punto, con las salvedades y distancias obvias, entre las relaciones de la Cándida Eréndira y su abuela desalmada, del cuento del escritor García Márquez, con las vinculaciones entre Argentina y la banca internacional.

Respecto a la ilegitimidad de la deuda pública externa contraída durante el régimen militar de Rafael Videla (1976-1981) y, sus efectos después de que dejó el gobierno, se han argumentado dos tipos de problemas: el primero se refiere a la capacidad jurídico-política de un gobierno *de facto* para contraer una deuda de tal magnitud, la totalidad de cuyo pago de capital debía realizarse después de terminada su gestión; el segundo, concierne a la naturaleza y causa de miles de deudas contraídas con cientos de acreedores ya sean éstas públicas o privadas.

Con posterioridad al Gobierno de Rafael Videla (1976-1981), diversos grupos políticos y juristas argentinos han llevado a cabo un amplia discusión jurídica acerca de las atribuciones de los gobiernos *de facto* y de la perdurabilidad de los efectos de sus actos. Es un Principio General tanto del Derecho Interno como del Derecho Internacional Público que, quien estaba impedido de manifestar su voluntad cuando se ejecutó un acto jurídico que le incumbe, no pierde el derecho de hacerlo cuando desaparece este impedimento. Tal sería entonces, la

⁶ BANCO MUNDIAL. (Junio y Diciembre de 1984), Informe Anual, Economic Memorandum on Argentina.

⁷ ERIC, A. (1985), La perversa deuda Argentina, Buenos Aires, Argentina, Edigraf.

atribución que tienen los gobiernos democráticos argentinos (surgidos con posterioridad a los regímenes militares), de no reconocer deudas ilegítimas contratadas durante regímenes dictatoriales.

Desafortunadamente, los actuales gobiernos democráticos no han tenido la voluntad política en manifestar sus desacuerdos en los órganos jurídicos internacionales respecto a las deudas ilegítimas contraídas por los gobiernos dictatoriales que les precedieron. Es entonces pertinente sacar a la luz una serie de aspectos relacionados a este problema. En particular, debería determinarse cuáles son los autopréstamos cuya obligación de pago se habría extinguido por la identidad entre deudor y acreedor. Recordemos que durante el gobierno militar, Argentina estuvo sometida a un régimen autoritario y represivo que posibilitó manejar la economía sin restricciones legales e institucionales. Resulta entonces que la figura de deudor y acreedor en muchas ocasiones se confundió, quedando ésta determinada por la misma persona física o moral. Además habría que revisar la legalidad de la garantía estatal otorgada a deudas privadas que fueron contraídas sin esa garantía.

También hay duda sobre la legitimidad de un monto importante de la deuda externa de Argentina, específicamente la concerniente a los empréstitos que negociaron las grandes empresas trasnacionales ubicadas en el país, que a octubre de 1983 ascendía a más de 7,000 millones de dólares (16 por ciento de la deuda externa total). En este caso, habría que determinar en qué medida se trata de transferencias intrafirma y qué sentido tiene que el Estado garantice *a posteriori* operaciones ya efectuadas sin esa garantía.

Existe además el problema de la usura. En el texto de los primeros contratos de préstamo (1976 y 1977), se incluyó una cláusula en la que se determinó que, no se exigirían intereses cuando los mismos fueran superiores a las limitaciones previamente establecidas en las leyes penales sobre usura del Estado de Nueva York. En estos contratos donde el país solicitó créditos, las tasas de interés fueron altísimas, demostrándose con ello el carácter usurario de los mismos. En efecto, lo usurario se constata no sólo por los altos intereses y una amplia gama de comisiones, sino además, por la exención de los impuestos que se les condonó a los bancos extranjeros.

Con referencia al pago de impuestos, los contratos disponen que el Banco Central de Argentina pague los gravámenes que correspondan a los bancos extranjeros; no obstante, que la ganancia que implican los intereses devengados se realicen en Argentina. Con la finalidad de tener presente la importancia de este rubro, basta recordar que los intereses pagados entre 1980 y 1985 ascendieron a 28,000 millones de dólares y que el impuesto a la ganancia gravaría la diferencia entre el costo de captación de esos fondos y el cobrado al Gobierno de Argentina. De ahí la importancia de examinar cuidadosamente la validez de esa Cláusula, ya que en todo caso, esta situación implicaría que en la estimación de las tasas de interés que están recibiendo los bancos deberían tenerse en cuenta los impuestos no pagados.

Por otra parte también es dudosa la validez de la Cláusula por la que el Gobierno de Argentina y el Banco Central renuncian a su inmunidad de Estado soberano (situación que contraviene el Principio de Calvo y la Doctrina Drago), a la luz de la legislación argentina. Esta Cláusula aparece en muchos contratos de endeudamiento público, dando con ello a entender que, incluso un contrato está por encima de la ley suprema del pueblo argentino.

En todo este contexto, en donde se coloca en entredicho la legitimidad de una cuantía importante de la deuda externa de Argentina, se sitúan diversos personajes: en primer lugar, está el gobierno que durante el régimen militar contrajo un importante monto de la deuda (Véase Cuadro 5.2) y, facilitó no sólo la evasión de capitales,⁸ sino que además desvió un monto importante de recursos a programas militares que originalmente no estaban contemplados en los empréstitos.

A efecto de corroborar lo anteriormente dicho basta recordar en primer lugar que, durante el Gobierno de Rafael Videla (1976-1981), la deuda externa aumentó en 26,771 millones de dólares, una suma que representa el 30 por ciento del PIB. Este abrupto endeudamiento se produjo debido a una fuga de capitales masiva en ese periodo del orden de 17,160 millones de dólares, a los que se debían de sumar 3,211 millones de déficit de la balanza comercial y 6,400 millones por concepto de intereses devengados por la propia deuda externa. Cabe destacar que durante ese periodo el gobierno militar destino cerca de 800 millones de dólares a la compra de armamento y equipo militar y que estos recursos fueron desviados de programas de infraestructura y asistencia social en los que originalmente el Gobierno de Videla solicitó empréstitos externos. Se configura entonces la ilegitimidad de la deuda bajo el auspicio de un gobierno militar.⁹

Tres son los actores o personajes en este entramado de deudas ilegítimas. En primer lugar, el propio gobierno que dio pauta a todos estos endeudamientos. En segundo lugar, se sitúan los bancos extranjeros acreedores, el FMI y el Gobierno de los Estados Unidos. Y lo paradójico es que el tercer actor, que son los particulares y empresarios nacionales y extranjeros que contrajeron las deudas y evadieron masivamente capitales a favor de sus cuentas bancarias personales en el extranjero quedan fuera del conflicto. De esta forma los grandes responsables no se consideran involucrados y miran desde fuera.

⁸ Uno de los mecanismos más utilizados para evadir capitales era el siguiente: el interesado introducía dólares prestados por bancos extranjeros, los convertía en pesos argentinos, realizaba ganancias por la tasa de interés nominal interna (mucho mayor que el costo del crédito fijado por la tasa de interés externa y el ritmo de la devaluación); posteriormente reconvertía los pesos a dólares, los extraía del país y los depositaba en algún banco extranjero y, obtenía un nuevo crédito en dólares de ese banco con la garantía del depósito; y así se repetía reiteradamente esa operación. Cuando el saldo del comercio exterior ya no era suficiente para proveer de dólares a quienes los solicitaban para posteriormente evadir capitales, el gobierno militar obligó a las empresas públicas a endeudarse en moneda extranjera, depositando la misma en el Banco Central, el cual le otorgaba el equivalente en pesos a la empresa pública y vendía los dólares a los particulares que lo solicitaban. Este fue uno de los mayores mecanismos utilizados para la evasión de capitales. Otro procedimiento fue el de seguro de cambio, que fue ampliamente utilizado por el sector privado, incluso en los casos de autopréstamos y, que en el periodo 1981-1983 le significó un subsidio de alrededor de 18,000 millones de dólares.

⁹ LÓPEZ, A. (1983), La deuda externa en cifras, Buenos Aires, Argentina, inédito, Una Síntesis en Clarín.

A nuestro entender, los verdaderos actores fueron, en primer lugar, el conglomerado expoliador, integrado por la banca trasnacional y sus clientes en el país, nacionales y extranjeros. Estos son en conjunto los beneficiarios de la gigantesca evasión de capitales. Frente a estos, aparece en segundo lugar, el gobierno militar quién utilizó parte de los créditos extranjeros para la compra de armamento militar y permitió un sobreendeudamiento para el país. En tercer lugar, se encuentran las IFI quienes aprovecharon la cuantiosa deuda externa de Argentina y los problemas inherentes a su pago para “condicionar” los nuevos créditos que el país requería. Un cuarto actor (el que nunca se beneficia pero en el que recae todo el peso de la deuda), es el pueblo de Argentina que nada tuvo que ver con estas maniobras. Este último personaje debió condicionar su modo de vida a expensas de su bienestar, para pagar una deuda contraída que en su mayor parte sirvió para financiar la fuga de capitales y generar cuantiosos ingresos para los bancos extranjeros y sus clientes.

De estos actores, los mayores beneficiarios fueron la elite de la alianza militar-financiera-empresaria que gobernó bajo el régimen militar de Rafael Videla (1976-1981). Estuvo conformada por un grupo significativo de empresarios financieros nacionales y extranjeros, las fuerzas armadas y los intermediarios en las compras de armas. Entre los beneficiarios menores surge un primer grupo formado por los usuarios de la “plata dulce”, es decir, los que aprovecharon la sobrevaluación del peso y la apertura a las importaciones para viajar al extranjero y equiparse de bienes de consumo durable. Además están los que lucraron con el comercio exterior.

Durante todos los regímenes militares que se han establecido en Argentina y en especial durante del Gobierno de Rafael Videla (1976-1981), se contrataron diversos créditos externos cuyo destino fue el de la compra de armamentos y equipo militar a expensas de programas sociales y económicos por lo que originalmente se otorgó dichos empréstitos. Esta desviación de recursos se hizo incluso con el conocimiento y el consentimiento de los acreedores internacionales, que han configurado a todas luces la ilegitimidad de una magnitud importante de la deuda externa de Argentina. En lo que respecta a cada deuda en particular, es menester analizar cuidadosamente las de mayor magnitud individualizando a acreedores y deudores y evidenciando los casos de deudas ilegítimas. En todos estos casos, los actuales regímenes democráticos de Argentina están en posibilidades de accionar por la vía judicial, tanto interna como internacional, el principio de no pago de deudas notoriamente espurias. Es entonces que, de implementarse un organismo jurídico internacional como el que se propone en este trabajo (la CIRADES), Argentina estaría en condiciones reales de solucionar una parte sustancial de su deuda externa, aquella que se configuró como ilegítima.

5.2 Deudas ilegítimas de Ecuador.

5.2.1 Evolución de la deuda externa, 1970-2006.

Ecuador tiene una importante deuda externa desde los años setenta. Para 2006 ascendía a 16,856 millones de dólares, que en términos del PIB¹⁰ representó el 41.9 por ciento. La deuda externa está en el origen de la crisis económica de este país. Su crecimiento ha sido exponencial desde 1970, cuando era de tan sólo 213 millones de dólares, multiplicándose por más de 80 veces en poco más de tres decenios. Durante este periodo Ecuador ha pagado 127,308 millones de dólares, que representan el 156 por ciento de los desembolsos recibidos (81,591 millones de dólares), esto de acuerdo a la auditoría practicada por la Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa (CEIDEX).¹¹

De la deuda externa total contraída por Ecuador más del 58 por ciento ha sido privada, correspondiente en su mayoría a los denominados “Bonos Global”. El 25 por ciento de la deuda externa corresponde a deuda pública bilateral y el 16.5 por ciento a deuda multilateral. Los principales acreedores bilaterales de Ecuador son: Brasil, con 554 millones de dólares y España con 375 millones de dólares de deuda en 2007. Los dos principales acreedores multilaterales son el BID y la CAF.

El pago del servicio de la deuda ha afectado al gasto social así como a otras inversiones en infraestructura y obra pública principalmente. Entre 1976 y 2006 cerca del 22 por ciento del presupuesto nacional se ha canalizado al pago de la deuda externa, llegando a máximos de 37 por ciento en 1995, 33.3 por ciento en 2001 y situándose en 23.5 por ciento en 2006.¹²

La Constitución ecuatoriana preveía un 30 por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto para educación y erradicación del analfabetismo. Desde 1980 dicho porcentaje no fue posible cumplirlo debido a que una parte importante de estos recursos se abocaron al pago del servicio de la deuda externa, por lo que solo se destino el 10 por ciento del presupuesto a esos dos programas sociales. También el gasto en salud se ha mantenido por debajo de la meta presupuestal y es actualmente uno de los más bajos en América Latina, situándose alrededor del 5 por ciento del presupuesto.

La acumulación de la deuda ecuatoriana se inició a partir del golpe de Estado en 1976, en que se derrocó al Gobierno de Rodríguez Lara (1972-1976) y, se instauró el Gobierno conocido como “El triunvirato” (en el que asumen la Jefatura del Gobierno los comandantes de las tres ramas: ejército, marina y aviación), que gobernó desde 1976-1979. Durante este nuevo gobierno dictatorial, la deuda inició su ascenso vertiginoso, ya que “El triunvirato”:

¹⁰ BANCO MUNDIAL. (2007), Informe Anual sobre el Desarrollo del Mundo.

¹¹ CEIDEX. (2007), Informe de la Auditoría practicada a la deuda externa a Ecuador.

¹² CEIDEX. (2007), Ibid, p. 27.

“Utilizó los ingresos petroleros para incrementar el endeudamiento externo, para financiar los gastos públicos cada vez más elevados y el déficit de la balanza comercial (...) En un año, la deuda se incremento exponencialmente”.¹³

Los acreedores internacionales vieron en Ecuador un atractivo sujeto de crédito (por ser un país productor de petróleo), en los mercados internacionales. Debido al incremento del precio del energético (durante la década de los setenta) y, la creciente importancia de la exportación de crudo de Ecuador, el petróleo fue considerado una garantía de pago de los créditos otorgados.¹⁴

Durante la década de los setenta la deuda ecuatoriana pasó de 260 millones de dólares en 1971 a 5,850 millones de dólares en 1981. Este vertiginoso aumento se debió en gran medida, a la contratación de préstamos externos para la construcción de la infraestructura que permitiera la explotación petrolera, pero que con los años aprovecharían empresas como Texaco y otras compañías extranjeras del sector de hidrocarburos.

En mayo de 1981, asume el Gobierno de Ecuador, Osvaldo Hurtado (1981-1984), en medio de una crisis internacional de pagos. Ésta crisis obedeció a varios factores, entre otros: la subida de las tasas de interés implementadas por la Reserva Federal de los Estados Unidos, la devaluación de la moneda ecuatoriana, la caída del precio del petróleo y otras materias primas y, la restricción a los mercados financieros. En 1983, el Presidente Hurtado (1981-1984), da inicio al proceso conocido como Sucretización. Éste consistió en la asunción por parte del Estado de la deuda que mantenía el sector privado con los acreedores internacionales. En ese año la deuda privada era de 1,628.5 millones de dólares, el 75 por ciento de la cual vencía antes de un año.

Ante el riesgo de un colapso en el sector productivo y la desestabilización económica, el Banco Central de Ecuador recomendó que el Estado asumiese el pago de dicha deuda. Se decidió entonces que el Estado asumiría la deuda con los acreedores internacionales y, por su parte, los deudores retornarían lo prestado al Estado al tipo de cambio del dólar de 1983, sus intereses y con un

¹³ CEIDEX. (2007), Ibid, p. 17.

¹⁴ En 1972 tras un golpe de Estado en el que es depuesto el Gobierno de José María Velasco Ibarra (1970-1972), llega a la Presidencia el general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976). Durante este nuevo gobierno se expande la presencia del Estado en la economía que incluía la industrialización por sustitución de importaciones, desarrollo de infraestructura, incentivos fiscales y protección arancelaria. Con objeto de financiar este proteccionismo estatal, en 1972 se promulgó la Ley de Hidrocarburos a efecto de que los ingresos por la venta de petróleo al exterior fueran suficientes para la consecución de las metas y objetivos del nuevo gobierno. En este marco se da inicio a las exportaciones. En pocos años, Ecuador llegaría a ocupar el segundo lugar de las exportaciones petroleras en América Latina (después de Venezuela). Rodríguez Lara (1972-1976), crea la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) y realiza una serie de intervenciones comprando las acciones del Consorcio Texaco-Gulf y pasando éstas a propiedad del Estado.

periodo de amortización mayor del original. En 1985, cuando los deudores tenían la obligación de iniciar los pagos de la deuda al Estado, el Presidente León Febres Cordero (1984-1988), amplió el plazo de devolución cuatro años más, manteniendo la misma paridad con el dólar de 1983.

Cuadro 5.3
Deuda Pública Privada Externa de Ecuador antes y después de la
Sucretización. 1972-1984.
(Millones de dólares)

Comportamiento	Años	Pública	Privada	Total	%del servicio de la deuda
Endeudamiento normal en el inicio de la explotación petrolera	1972	324.7	19.2	343.9	11.5
	1973	366.2	14.2	380.4	8.1
	1974	377.2	32.8	410.0	8.8
	1975	456.5	56.2	512.7	5.8
	1976	635.8	57.3	693.1	7.8
Endeudamiento acelerado para importar	1977	1073.7	190.0	1263.7	9.6
	1978	2478.4	496.2	2974.6	31.3
	1979	2847.8	706.3	3554.1	64.5
Endeudamiento especulativo para compras locales	1980	3530.3	1121.8	4652.1	47.4
	1982	4557.3	1628.5	6185.8	72.6
	1984	6772.2	177.2	1949.2	34.6

Fuente: Banco Central de Ecuador. (1985), Informe Anual.

Según Alberto Acosta (2001),¹⁵ entre las empresas deudoras que se beneficiaron con los pagos al Estado en condiciones por demás favorables, se encontraban no precisamente aquellas que tenían un giro productivo, sino básicamente compañías de esparcimiento tales como: el Quito Tennis y Golf Club (El Condado), uno de los Clubes privados más exclusivos del país, que se beneficio con un monto cercano a 6.5 millones de dólares; el Guayaquil Tennis Club, con alrededor de 2.7 millones de dólares; los equipos de futbol Barcelona (de Guayaquil) y Emelec; el hipódromo Buijo, entre otros. Es entonces, que entre 1982 y 1984 el Estado asume la deuda privada absorbiendo las pérdidas. La deuda pública externa paso entonces de poco más de 3,500 millones de dólares en 1980 a 6.700 millones de dólares en 1984, casi duplicando su valor. De ahí que según la CEIDEX (que revisaría el proceso años más tarde), concluyó que:

¹⁵ CEIDEX. (2007), Ibid, p. 6.

“La Sucretización estuvo además plagada de desorden, abusos y descontrol”.¹⁶

El proceso de nacionalización de deudas privadas por parte del Estado al parecer no sirvió para mejorar la economía. Durante el Gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996), se realizó el canje de deuda externa (incluida la deuda externa privada sucretizada), por Bonos Brady¹⁷ que pretendía asegurar el pago de la deuda externa a los bancos estadounidenses. El gobierno emitió bonos por un valor nominal igual al saldo de la deuda externa pública, asegurando así el pago a corto plazo de dicha deuda, aunque este paliativo solo duró poco tiempo.

En el país se avecinaba una de las crisis más profundas en la que contribuyeron diferentes factores. Larrea (2000), menciona entre otros:

“el conflicto con Perú (1995), que afectó el gasto fiscal, las tasas de interés y el tipo de cambio, los escándalos de corrupción (...) y el deterioro político provocado por la mala administración de los sucesivos gobiernos, los daños causados por el fenómeno del niño (1998), que produjo inundaciones en la costa, la caída del precio del petróleo y el impacto de la crisis financiera internacional, que llevó a una masiva salida de capitales y un corte del crédito privado internacional”.¹⁸

Los hechos señalados por Larrea (2000), propiciaron la quiebra de varios bancos y la pérdida de los ahorros de los ciudadanos. De un momento a otro los ahorradores se enfrentaron a lo que se conoce como el “feriado bancario”: sus depósitos quedaron congelados en los bancos sin poder ser utilizados. La crisis de hiperinflación fue afrontada por el Presidente Jamil Mahuad (1998-2000), a través de un proceso de dolarización de la economía adoptando el dólar como moneda oficial. La crisis económica de 1999 tuvo consecuencias sociales graves, dejando al 45 por ciento de la población por debajo del umbral de la pobreza y causando la mayor oleada migratoria que ha tenido Ecuador.

La crisis económica también agravó aún más la situación de sobreendeudamiento de Ecuador y, la imposibilidad de hacer frente al pago del servicio de la deuda externa. Bajo la égida del FMI se llevó a cabo una nueva renegociación de la

¹⁶ ACOSTA, A. (2001), “Ecuador: La deuda externa y los programas de ajuste estructural impuestos por el FMI y el BM”. Alainet, <http://alainet.org/active/1553&lang=es>

¹⁷ En 1989, el Plan Brady (que tomó el nombre del Secretario de Estado de Estados Unidos), estableció el intercambio de activos bancarios contra títulos garantizados por el tesoro de Estados Unidos, a condición de que los bancos acreedores redujeran el monto de sus créditos y de que repusieran dinero en el circuito. Los países beneficiados por su parte, se comprometían a consolidar una parte de su deuda y firmar con el FMI programas de ajuste estructural. Con ello se “resolvía” el problema de los bancos y emplazaba el de los países deudores. Los bonos Brady constituyen algo más de la mitad de la deuda externa pública ecuatoriana.

¹⁸ LARREA, C. (2000), “Pobreza y exclusión social en Ecuador” en ROCCA, M., Democracia, pobreza y exclusión sociales en Ecuador, Quito, Ecuador, PNUD, p. 19.

deuda, con una nueva emisión de bonos que permitirían hacer frente al pago de los Bonos Brady. La emisión de los “Bonos Global”, a 12 y 30 años y con un 12 y 4 por ciento de interés respectivamente pretendía según el gobierno una reducción de la deuda en un 43 por ciento. Al final, la reducción solo fue de 30 por ciento. Además según el Informe de la CEIDEX (2007), en donde se analizó todo el proceso y las repercusiones de la deuda externa en la economía ecuatoriana se llegó a la conclusión de que:

“tanto el Plan Brady como los Bonos Global son ilegítimos porque perennizan deudas de origen dudoso que debieron prescribir”.¹⁹

Finalmente, es necesario considerar los impactos sociales de dicho proceso pues las recetas del FMI vinieron acompañadas del compromiso del país deudor de aplicar un programa de ajuste estructural. Lo único que se consiguió fue aplazar el estallido de la crisis brevemente a cambio de intensos ajustes sociales.

En 2002, también por recomendación del FMI, se aprueba la “Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal”, en la que se garantiza el pago de la deuda pública externa con la mayor parte de los recursos provenientes de las exportaciones petroleras. La ley establecía la creación del Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) y, estipulaba que el 70 por ciento de este fondo (alimentado con los ingresos del petróleo), debía ser asignado al servicio de la deuda externa y a la recompra de los Bonos Globales para mantener alta su cotización. El resto de los ingresos por la venta de petróleo debían ser destinados a programas de estabilización por fluctuación de los precios del petróleo (20 por ciento) y a inversión en el sector social (10 por ciento).

En 2005 el Congreso de Ecuador aprobó una redistribución del FEIREP, incrementando hasta el 30 por ciento los gastos en salud y educación, 35 por ciento para recompra de deuda e inversión pública, 20 por ciento a un fondo para estabilización y el resto para infraestructura, medioambiente y tecnología para el sector petrolero. Como represalia, el BM bloqueó un crédito previamente concertado por 100 millones de dólares, situación que le costó el puesto al entonces Ministro de Economía Rafael Correa.²⁰

El 15 de enero de 2007, Rafael Correa (2007-), asumía la Presidencia de Ecuador. Entre las propuestas de su campaña electoral estuvo la promesa de realizar una auditoría de la deuda externa de su país. Este ofrecimiento lo cumplió en julio de 2007 con la creación de la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), de Ecuador. El 20 de noviembre de 2008 la CAIC presento los resultados de la auditoría efectuados:

¹⁹ CEIDEX. (2007), Ibid, p. 29.

²⁰ FRESNILLO, L. (2008), “Las deudas ilegítimas del petróleo”, Quito, Ecuador, Boletín Noticias ODG, No. 58.

“El Informe concluye que en el proceso de auditoría se han observado perjuicios en el proceso de endeudamiento, ilegalidades, ilicitudes y prácticas indebidas por parte de funcionarios ecuatorianos, así como de los acreedores internacionales”.²¹

El Informe responsabiliza al Gobierno de Noruega y al Gobierno de España, entre otros acreedores internacionales en el endeudamiento ilegítimo de Ecuador.

5.2.2 Deuda ilegítima contraída con el Gobierno de Noruega.

Ecuador es un país latinoamericano que también se ha visto envuelto en deudas ilegítimas. En este apartado trataremos la asumida con el Gobierno de Noruega y en el siguiente acápite las que se originaron con el Gobierno de España. El antecedente de la negociación del empréstito solicitado por Ecuador al Gobierno de Noruega data de 1976, año en el que Noruega inició la denominada Campaña de Exportación Naviera tendiente a sacar de la crisis a los astilleros de ese país. La Campaña consistió en entregar créditos a 23 países en desarrollo para la compra de barcos a los astilleros noruegos, siendo uno de los “beneficiados” Ecuador.

Los créditos fueron entregados por el Ministerio de Comercio de Noruega. Previo a la entrega de los mismos, se suscitaron dos inconsistencias: por un lado, la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD por sus siglas en inglés), no realizó una evaluación que asegurará que los proyectos iban a apoyar a los países prestatarios; y por otro lado, el Instituto de Garantías para los Créditos de Exportación (GITEK por sus siglas en inglés), tampoco realizó una valoración de riesgo del proyecto, en el que se incluyera un análisis financiero de la capacidad de pago de los compradores.²²

Por su parte, la empresa paraestatal²³ Flota Bananera Ecuatoriana (FBE), adquirió cuatro barcos frigoríficos al astillero noruego Drammer Slip and Verksted (DSV). Dicha transacción se llevó a cabo entre los años 1979 y 1981, ascendiendo el monto de dicha operación a 56.9 millones de dólares, de los que la FBE pago 4.4 millones de dólares a la firma del contrato y el saldo restante fue financiado por las empresas Ekspotfinans Als (EA/S), y Laneintitutter Fut Skipbsbyggeriene (LFS), otorgando un crédito comercial que fue avalado en calidad de garante por el Gobierno de Ecuador a GITEK y EA/S.

Hasta 1983 la FBE cubrió parcialmente sus pagos, año en el que las deudas pendientes con las empresas EA/S y LFS son transferidas a GITEK y los atrasos

²¹ CAIC. (2008), Informe de resultados.

²² Centro de Derechos Económicos y Sociales de Ecuador. [CDES (noviembre de 2002)]. Informe de Investigación y Resolución de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, “La Deuda Externa Ecuatoriana con el Gobierno de Noruega”, La Revuelta en el Patio Trasero, Deudas Ilegítimas y Derechos Humanos: el caso Ecuador-Noruega.

²³ El Gobierno de Ecuador poseía el 99 por ciento de las acciones.

en los pagos al Club de París. En 1985 la FBE entra en proceso de liquidación, asumiendo la operación de los barcos la paraestatal: Transportes Navieros Ecuatorianos (TRANSHAVE), condicionada dicha operación a que la paraestatal los comprará a la FBE. Mientras se concretaba esta negociación, los resultados de la operación seguirían siendo asumidos por la FBE.

En 1987, TRANSHAVE realizó la compra de barcos asumiendo los créditos pendientes de vencimiento y pagando la parte correspondiente a la adquisición de los barcos, una vez descontados los gastos de operación realizados en el tiempo que operó las embarcaciones para la FBE. Con la finalidad de legalizar esta nueva operación, se firmó un nuevo contrato entre el Estado Ecuatoriano, TRANSHAVE y GITEK. Esta situación permitió levantar la hipoteca que tenían las naves a favor de esta última. A resultas de este nuevo contrato, se logró lo siguiente:

- GITEK realizó una condonación de parte de la deuda que incluía capital e intereses (aquella que no estaba en ningún Acuerdo con el Club de París), por un monto de 27 millones de dólares.
- GITEK otorgó un nuevo crédito al Estado de Ecuador y a TRANSHAVE por 17.5 millones de dólares, obteniendo el aval del Estado ecuatoriano para esta nueva deuda.
- Por Decreto Presidencial del Gobierno de Ecuador se aceptaron las condiciones de GITEK y, del total del nuevo crédito, 12.73 millones de dólares los asumió el Estado de Ecuador y 4.77 millones de dólares TRANSHAVE.
- Adicionalmente a la asunción de estas obligaciones, el Estado de Ecuador asumió las deudas pendientes de la FBE con GITEK y con el Club de París.²⁴

De acuerdo al Informe presentado por el Banco Central de Ecuador (1988),²⁵ la deuda con Noruega al finalizar el año de 1987 constaba de lo siguiente:

- a) TRANSHAVE y el Estado de Ecuador asumían la deuda de 17.5 millones de dólares con GITEK, misma que quedaba aún pendiente por la compra de los barcos noruegos. Este monto no es considerado dentro de los acuerdos del Club de París.

²⁴ En relación con las deudas contraídas con el Club de París, las renegociaciones quedaron establecidas en los Acuerdos CPI y CPII. (1987).

²⁵ CDES. (Noviembre 2002), Ibid., p. 36.

- b) El Estado de Ecuador se hace cargo de la deuda de la FBE con el Club de Paris, por un monto de 13.6 millones de dólares.

Con posterioridad el último crédito con GITEK (17.5 millones de dólares), fue cancelado en su totalidad. Pero, el Gobierno de Ecuador incurrió en nuevos atrasos con el Gobierno de Noruega, deudas que también fueron a parar al Club de Paris. Éstas empezaron a crecer desproporcionalmente debido a las altas tasas de interés de refinanciación y a la capitalización de los intereses, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.4
Saldo de la Deuda Externa de Ecuador con Noruega en el marco del Club de Paris, 1983-1990
(Miles de dólares)

Año	Acuerdo con el Club de Paris	Monto	Por ciento
1983	CPI (Acuerdo Bilateral 1-BA1)	1,399.7	3.1
1985	CPII(Acuerdo Bilateral 2-BA2)	9,378.2	20.9
1988	CPII (Acuerdo Bilateral 3-BA3)	21,039.8	46.9
1990	CPIV (Acuerdo Bilateral 4-BA4)	13,043.5	29.1
	Total	44,861.2	100.0

Fuente: Elaborado con base en el Informe de Investigación y Resolución de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. (1991). La Deuda Externa Ecuatoriana con el Gobierno de Noruega.

En 1983 asume el Estado de Ecuador la deuda que la FBE tenía con GITEK y el Club de Paris por un monto de 13.6 millones de dólares. Desde entonces, hasta 1990 la deuda creció en más de tres veces.

De acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas, en 2001 el saldo de la deuda de Ecuador con Noruega ascendía a 51 millones de dólares.

Información más reciente establece que, pese a que el Gobierno de Ecuador ha pagado 14 millones de dólares por vencimientos, intereses moratorios y comisiones, la deuda de este país con Noruega es de 49.6 millones de dólares.²⁶ Es decir, sí se tiene en cuenta lo que se ha pagado y lo que aún se adeuda, la deuda inicial de 13.6 millones de dólares creció en 470 por ciento.

En un estudio realizado en 2002 por el Centro de Derechos Económicos y Sociales de Ecuador (CDES), se presentó una denuncia ante la Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador (CCCC), en la que se evaluó como ilegítima la deuda externa que Ecuador tiene con el Gobierno de Noruega.

CCCC con base en la propuesta del CDES, investigó la referida deuda y emitió un Informe con el siguiente resolutivo:

²⁶CDES. (Noviembre 2002), Ibid, p. 40.

“A las autoridades nacionales...(ecuatorianas)...para que, por la vía diplomática, requieran al Gobierno de Noruega la extinción total de las obligaciones contraídas por el Ecuador en ese componente de deuda para con el Club de París, por considerarla una deuda ilegítima”.²⁷

Del Informe emitido por la CCCC, cabe destacar los siguientes argumentos que avalan la ilegitimidad de la deuda contraída:

- 1) Este crédito es ilegítimo. En la concertación del mismo tuvo mayor peso la necesidad del Gobierno de Noruega de evitar que sus astilleros se declararían en bancarrota.
- 2) Los procedimientos utilizados para la aprobación del crédito fueron ilegales. En su momento NORAD y GITEK no realizaron ninguna evaluación técnica y financiera del proyecto, mismo que requería el procedimiento de aprobación de los préstamos del Gobierno de Noruega; es decir, éste gobierno era corresponsable del problema de endeudamiento ecuatoriano.
- 3) Nunca interesó al Gobierno de Noruega la evaluación técnica-económica del proyecto, debido a que aún sin ella los créditos estaban garantizados por el Gobierno de Ecuador al ser éste empréstito una deuda soberana.
- 4) La garantía que GITEK obtuvo del Gobierno de Ecuador es cuestionable. De acuerdo a un Informe del Banco Central de Ecuador:

“La Flota Bananera Ecuatoriana fue constituida como una Compañía de economía mixta y su registro mercantil consta como Sociedad Anónima, aún más en los contratos de crédito firmados por la adquisición de los buques, se ratifica la situación legal del deudor ecuatoriano como Sociedad Anónima, por lo que para efecto de pagos de sus obligaciones contratadas, debería cubrirlas con sus propios recursos y por lo tanto no debían ser legalmente asumidas por el Estado Ecuatoriano”.²⁸

Pese al Informe emitido por el Banco Central de Ecuador (1987), el gobierno de éste país tuvo que asumir este empréstito como deuda soberana, según los principios marcados tanto en su Derecho Interno como en el Derecho Internacional Público.

²⁷ CDES. (Noviembre 2002), Ibid, p. 45.

²⁸ BANCO CENTRAL DE ECUADOR. (1987), Informe No. SRSP-1279-87.

- 5) El crecimiento de la deuda ecuatoriana con Noruega no solo se explica porque el Gobierno de Ecuador asumió una deuda privada, sino porque además se le impusieron condiciones onerosas para la renegociación de ésta y de los atrasos en el marco de los acuerdos con el Club de Paris. Por un lado, las tasas de interés cobradas fueron altas ya que éstas alcanzaron el 14 por ciento anual. Por otro lado, se capitalizaron los intereses, cobrándose interés sobre interés, lo que es definido como anatocismo, situación que complementa el perfil de deuda ilegítima en el ámbito financiero.²⁹

En el momento en que el Gobierno de Ecuador se inconformó por la vía de la diplomacia ante las autoridades del Gobierno de Noruega por la improcedencia de esta deuda, la Ministra de Desarrollo de Noruega hizo declaraciones calificando a las negociaciones de la denominada Compañía de Exportación Naviera como “vergonzosas”. Por su parte, el Parlamento de Noruega avaló los comentarios de la Ministra y aprobó una ley en la que las deudas bajo la tutela del Club de Paris tendrían que ser condonadas para una selección de países,³⁰ entre las que están las originadas con el empréstito otorgado a Ecuador por la compra de barcos.

Ante el resolutivo del Gobierno de Noruega (2002), el Club de Paris mantuvo el criterio de condonar deudas solo a los HIPC. Esta situación no beneficio a Ecuador, al ser éste considerado como un país de ingresos medios.³¹ Conocida la Resolución del Club de Paris, el Gobierno de Noruega propuso a Ecuador un canje de deuda. De esta forma los recursos que aún se adeudaban al Gobierno de Noruega, serían utilizados por Ecuador para programas de combate a la pobreza bajo el siguiente esquema:

- a. Un canje sin descuento, es decir al 100 por ciento. Esto significó que el Gobierno de Noruega no consideró la necesidad de aliviar mínimamente el peso de la deuda en los presupuestos del Estado de Ecuador y en las condiciones de restricción fiscal de éste país. Esta situación tendría consecuencias nefastas para el Gobierno de Ecuador, al disminuir la poca inversión social que tiene para cubrir con esa nueva obligación.
- b. El Gobierno de Noruega propuso con carácter de innegociable, que el fondo de canje; es decir, la administración de recursos estuviera a cargo del BID y no del propio Gobierno de Ecuador.

²⁹ CDES. (Noviembre 2002), Ibid, p. 43.

³⁰ GITEK. (2002), Anual Report, p. 21.

³¹ De los tres indicadores que se usan para condonar la deuda de un país (HIPC), Ecuador dejó de cumplir con uno: el del ingreso per cápita que está por encima del establecido; sin embargo, este indicador distorsiona la realidad del país, pues no toma en cuenta la alta concentración de la riqueza que existe en este caso, en el Ecuador.

Esta última propuesta ha sido ampliamente criticada por extensos sectores de la sociedad civil de Ecuador. Aceptar que el BID administrará éstos recursos significaría legitimar una deuda, que como se ha demostrado ampliamente, es ilegítima y la única solución en derecho consiste en que ésta se anule. Adicionalmente, es pertinente destacar que el precedente que este caso pueda generar a nivel internacional con su anulación, cuestiona los procedimientos y condiciones ilegítimas que utiliza el Club de Paris en la concertación de créditos externos.

Si bien es cierto que, el Gobierno de Noruega cuestionó esta deuda, también lo es que existe una gran preocupación de este gobierno por las consecuencias que pueda traer una solución al margen de los dictados del Club de Paris. Abriría la puerta a una avalancha de demandas que, cuestionarían su existencia, por lo que la inflexibilidad del Gobierno Noruego en el caso de la deuda con Ecuador responde a su interés de proteger el Club de Paris.

Aún cuando amplios sectores de la sociedad civil se pronunciaron en contra de la propuesta del Gobierno de Noruega, la respuesta del Gobierno de Ecuador fue diferente. Se hizo notar de inmediato un componente político de peso muy específico que incluso se colocó por encima del derecho del pueblo ecuatoriano; esto es, éste gobierno tomo como favorable la propuesta de canje de deuda, debido en parte porque hay sectores económicos poderosos en Ecuador a quienes no les interesa que el argumento de ilegitimidad de la deuda tomará fuerza, particularmente de un sector de tenedores de deuda pública ecuatoriana y por otra, porque las condicionalidades cruzadas del FMI obligan a que Ecuador tenga al día las cuentas con el Club de Paris a efecto de que este país pueda continuar solicitando en el futuro nuevos créditos con las IFI.

5.2.3 Deudas ilegítimas contraídas con el Gobierno de España.

España es el segundo acreedor bilateral de Ecuador. Actualmente acumula el 25 por ciento de la deuda pública bilateral de este país. Ocupa, no obstante, la octava posición en Inversión Extranjera Directa (IED), por detrás de Estados Unidos, Canadá, Italia, Argentina, Reino Unido, Panamá y Chile. Pero, la IED española en Ecuador está creciendo en forma importante desde 2003. Para el 2004, el Banco Central de Ecuador sitúa la IED de origen español en 48.9 millones de dólares en el país andino. Según la Oficina Económica y Comercial de España en Quito (OECEQ):

“la relación bilateral se ha estrechado en los últimos años, debido entre otras cosas, a la gran cantidad de ecuatorianos que han emigrado a España recientemente. Esto ha intensificado

*enormemente el intercambio comercial y, en general, el interés mutuo, aunque no todavía los contactos institucionales”.*³²

De acuerdo también al Informe emitido por la OECEQ (2006),³³ entre las empresas transnacionales españolas con presencia en Ecuador destacan: Repsol-YPF (sector petrolero), Garavilla y Albacora (industria de conservación y pesquera) y, Santillana y Planeta (industria editorial). También sobresale telefonía móvil a partir de la compra de la estadounidense Bellsouth en 2004, la que se convirtió junto a Repsol, en las principales multinacionales españolas con inversión en Ecuador. Otras empresas como Iberia, Santillana, Abengoa, Eductrade, Alcatel, Mapfre y OHL tienen una presencia importante en Ecuador.

En diciembre de 2007 la deuda bilateral pública de Ecuador con España ascendía a 374 millones de dólares según datos del gobierno ecuatoriano. Por su parte, el gobierno español sostiene que la deuda externa de Ecuador con España es para la misma fecha de 170.3 millones de euros (equivalente a 250.7 millones de dólares). La diferencia de montos (123.3 millones de dólares), se debe a la inclusión de los créditos comerciales públicamente garantizados de acuerdo a los datos ofrecidos por el Gobierno de Ecuador.³⁴

La deuda de Ecuador supone el 2 por ciento de las deudas de la que es acreedor el Estado español. El 93.3 por ciento de dicha deuda (233.8 millones de dólares), se ha generado a través de la concesión de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)³⁵, que se contabilizan como parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El 6.7 por ciento restante (16.9 millones de dólares), corresponde a los seguros de la Compañía Española de Créditos y Seguros a la Exportación (CESCE), la agencia de crédito a la exportación española que asegura por cuenta del Estado buena parte de las inversiones de España en Ecuador. Todos los créditos bilaterales otorgados desde España (tanto concesionales –FAD-, como comerciales –CESCE-), están vinculados a la participación de empresas españolas o la compra de bienes y servicios españoles.

En las diferentes reestructuraciones de la deuda bilateral externa (Ecuador y España), que ha negociado desde 1983 el país andino con el Club de París, el gobierno español ha estado presente en todas esas negociaciones. Han sido en total 8 acuerdos que se han tomado en el Club de París, que han resultado principalmente en reducciones y reestructuraciones de la deuda comercial. Entre dichos acuerdos, cabe mencionar el referente al canje de deuda por educación entre Ecuador y España. En marzo de 2005 se suscribió el Programa de Conversión de Deuda Externa frente a España en Inversiones Públicas, por un monto de 50 millones de dólares, para proyectos a desarrollar entre 2005 y 2008.

³² OECEQ. (2006), Informe Anual.

³³ OECEQ. (2006), Ibid.

³⁴ Se trata de créditos de bancos españoles con seguro por cuenta del Estado.

³⁵ Los créditos del FAD son créditos concesionados, otorgados en condiciones más favorables a las del mercado financiero y que se contabilizan como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Para que se puedan computar como AOD, los créditos FAD deben financiar proyectos no rentables en condiciones reales de mercado y deben estar orientados hacia el desarrollo de los países empobrecidos.

Finalmente, el canje se realizó por proyectos educativos (20 millones de dólares) y, por microempresas hidroeléctricas (30 millones de dólares). Mientras los proyectos educativos están siendo actualmente ejecutados, los proyectos hidroeléctricos se encuentran todavía en proceso de definición, debido a que existen marcadas diferencias entre las propuestas que se estaban elaborando y aquellas que ha presentado el actual Gobierno de Rafael Correa (2007-).

La primera evaluación de esta reestructuración de deuda bilateral, fue hecha en 2006 por la Compañía Mundial para la Educación quien publicó el Informe Luces y Sombras³⁶ que analiza la iniciativa española de canje de deuda por educación. De este Informe, sobresalen los siguientes resultados:

- 1) En el caso de esta deuda bilateral (Ecuador-España), el peso del canje resulta insuficiente en relación con la magnitud del endeudamiento público ecuatoriano. Esta operación representa menos del 20 por ciento de la deuda ecuatoriana con España.
- 2) La tasa de descuento es nula para Ecuador ya que tiene que ingresar al FAD el 100 por ciento de la deuda canjeada y, además la dolarización elimina la facilidad del pago en moneda local e implica una mayor presión en las finanzas públicas para accederse de divisas. Por tanto, hay evidencia de un alto riesgo potencial de acudir a un nuevo endeudamiento para financiar los acuerdos de canje.
- 3) La iniciativa de reestructuración de la deuda estuvo impulsada por España y por tanto se encontró sujeta a las estrategias financieras y de cooperación del país acreedor. No quedó muy clara la elección del sector eléctrico como actividad prioritaria dentro de esta operación de canje de deuda.
- 4) Sorprende el hecho de que paralelamente a este canje de deuda, España concedió un crédito FAD de 20 millones de dólares (50 por ciento comercial y 50 por ciento concesional), destinado a la educación, situación no coherente con la voluntad de alivio de la deuda supuesto en una operación de canje.

En 2007 el Gobierno de Ecuador llevó a cabo una auditoria de su deuda externa con el Gobierno de España. Se revisaron entonces cinco proyectos donde se preveía posibles deudas ilegítimas entre Ecuador y España. Los proyectos auditados fueron:

- Plan Maestro de agua potable para Loja, 1999.
- Compra de aviones y lanchas militares para el ejército ecuatoriano con crédito comercial, 2003-2004.

³⁶ Véase: <http://www.cme-espana.org/doc2006/Luces%20y%20sombras.pdf>

- Presa Esperanza, 1991.
- Agua potable para Guayaquil, 1992.
- Proyecto Mejoramiento Educación Popular con la Conferencia Episcopal denominado “Plan Amanecer”, 2006.

De estos proyectos en que Ecuador contrajo créditos con España, el gobierno del país andino descartó el del “Plan Amanecer” por falta de información, aunque actualmente está siendo revisado por organizaciones no gubernamentales. De esta forma, cuatro son los proyectos que fueron elegidos por la CAIC para ser parte de la auditoría, elaborando Informes de cada uno de ellos.

1.2.3.1 Plan Maestro de agua potable para Loja, 1999.

En el periodo comprendido entre 1990-1997, el municipio de Loja llevó a cabo el proyecto “Plan Maestro de Agua Potable de Loja”. Este proyecto consistió en dotar de infraestructura a la ciudad a efecto de captar y conducir agua potable, además de contar con plantas de tratamiento y cisternas de reservas de distribución del vital líquido. En septiembre de 1997, el municipio logró la financiación del proyecto a través de un programa crediticio de España con el Ecuador contando con el aval del Gobierno de Ecuador. Se firmó un contrato de crédito entre el Instituto de Crédito Oficial (ICO) de España y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en Ecuador, por un monto original de aproximadamente 34.4 millones de dólares con cargo al FAD. Posteriormente y después de una evaluación y recomendaciones técnicas realizada por el CEDEX, este organismo recomendó un cambio en la toma de agua principal a efecto de optimizar el proyecto, por lo que el monto original se redujo a 33.4 millones de dólares.

En diciembre de 2000 se contrató a la Asociación de Firmas Consultoras ACSAM-ICA para la fiscalización del proyecto. En abril de 2001, la empresa española ABENGOA (previo a una licitación del proyecto que concursó y ganó en 1998), inició las obras.

Durante la ejecución de las obras se pudo constatar diversas irregularidades,³⁷ entre ellas, el abandono de los trabajos pendientes por parte de la empresa española ABENGOA y la negativa de la misma a abonar los impuestos reclamados por el municipio de la Loja equivalentes al 2.6 por ciento del monto de la oferta adjudicada, recursos que según el municipio:

³⁷ Véase: Asociación de Consultores ACSAM-ICA. (Junio de 2005), Informe Final sobre el contrato de construcción del Plan Maestro de Agua Potable de Loja.

“son los que la Municipalidad necesita para concluir sin obstáculos financieros este trascendental proyecto para Loja”.³⁸

Concerniente al abandono de obras, el 16 de junio de 2004 la empresa contratista informó al alcalde del municipio de Loja que por haberse agotado los recursos disponibles daba por finalizadas las obras, por lo que no se completó el proyecto inicialmente acordado y firmado por ambos gobiernos.

De acuerdo a las conclusiones del Informe Ejecutivo aportado por la municipalidad de la Loja, el crédito del Gobierno de España fue insuficiente en aproximadamente 2 millones de dólares para ejecutar todo lo planeado en el Plan Maestro de Agua Potable. Como puede apreciarse existen diversos responsables en este proyecto: por un lado, se encuentra el acreedor en tanto el Informe de CEDEX redujo el crédito en un millón de dólares; hay responsabilidad de ABENGOA, por no cumplir con un proyecto técnicamente aprobado por CEDEX y finalmente existe una responsabilidad compartida del gobierno español (quien firmó el contrato a través de ICO) y ABENGOA, por el mal uso que se hizo de los recursos, situación que afectó en última instancia a los ciudadanos del municipio de Loja quienes han sufrido de la carencia de agua potable.

1.2.3.2 Adquisición de aviones y lanchas militares con créditos públicamente garantizados, 2003-2004.

De acuerdo al programa financiero concertado por los Gobiernos de España y Ecuador se destinó un monto de 500 millones de dólares (50 por ciento garantizados por CESCE en créditos comerciales) y, una parte importante (más de 100 millones de dólares) de los créditos comerciales se destinaron para la venta de aviones y lanchas militares fabricados en España al gobierno ecuatoriano. Estos vehículos militares se consignaron a dos proyectos: “Fortalecimiento del Sistema de Vigilancia en el Mar y la Zona Marino Costera” y “Seguridad y Protección de Zonas Fronterizas”. Ambos proyectos fueron financiados con créditos comerciales (BBVA y Deutsche Bank España), bajo las condiciones de la Organización del Comercio y Desarrollo Económico (OCDE) y con seguro de crédito CESCE.

El proyecto “Seguridad y Protección en Zonas Fronterizas”, según el Informe Técnico previo a la aprobación del mismo³⁹, respondió tanto a los problemas de seguridad por la guerrilla colombiana en la frontera de ambos países, como a las dificultades de comunicación entre las comunidades de las provincias de: Esmeraldas, Carchi, Nueva Loja, Napo y Pastaza. Según el Informe, los beneficiarios del proyecto serían la población de la frontera norte (832 mil

³⁸ Véase: Cartas emitidas por el Municipio de Loja al Instituto de Crédito Oficial (España) y, al Ministerio de Finanzas respecto a la supuesta exoneración de ABENGOA al pago de impuestos (15 de Julio de 2004 y 27 de Octubre de 2004, respectivamente).

³⁹ Véase: Informe Técnico CVP-2003-INF-83. (11 de Julio de 2003).

habitantes) y, el mismo fue considerado como prioritario por la Oficina de Planeación de la Presidencia de la República.

El Proyecto “Seguridad y Protección en Zonas Fronterizas” previó la compra de tres aviones de fabricación española (empresa española CASA), un CN-235-300 y dos C-212-400, incluyendo equipo adicional y suministro de repuestos. El monto de esta operación fue de 31.5 millones de dólares y fue financiado con un crédito del Deutsche Bank España, a cargo del Gobierno de Ecuador. Adicionalmente se agregó al crédito 4.5 millones de dólares de la prima de seguro CESCE y 800 mil dólares de costos financieros, por lo que el crédito ascendió finalmente a 36.8 millones de dólares.

En febrero de 2006, la CCCC de Ecuador inició una investigación a raíz de una denuncia pública realizada por la Federación de Tripulantes Aéreos (FEDIA), respecto a posibles irregularidades en la subcontratación de bienes del ejército (específicamente aviones y helicópteros) a empresas privadas principalmente del sector petrolero. En agosto de 2006, la CCCC concluyó su Informe en el que se comenta que la Brigada de Aviación del Ejército ecuatoriano firmó en agosto de 2005 un convenio con la empresa CORPCYS (dependiente del grupo empresarial HOLDINGDINE, S.A.), en el que se pactó la contratación y prestación del servicio aéreo de las fuerzas armadas en actividades privadas (sector petrolero y de servicio a empresas públicas, privadas, nacionales y extranjeras), en beneficio de la empresa CORPCYS.⁴⁰ Bajo este convenio, CORPCYS firmó 40 contratos con 19 empresas privadas, principalmente petroleras, tanto nacionales como extranjeras, donde subarrendó aviones y helicópteros de las fuerzas armadas.

Entre la lista de aeronaves subarrendadas por CORPCYS a empresas petroleras se encuentra un avión CASA CN-235-300 adquirido por el gobierno ecuatoriano en el marco del proyecto “Seguridad y Protección en Zonas Fronterizas”. De acuerdo al Informe emitido por CCCC, el avión vendido por la empresa española CASA a cargo de un préstamo del Deutsche Bank España, con seguro CESCE fue destinado a tareas diferentes por las que fue adquirido, teniendo conocimiento el gobierno y las empresas españolas implicadas en esta negociación. Como se aprecia, este es el caso de una deuda odiosa ya que fue contraída con objetivos ilícitos e incluso con conocimiento de la parte acreedora.⁴¹

Respecto al proyecto para el “Fortalecimiento del Sistema de Vigilancia en el Mar y la Zona Marino Costera”, consistente en controlar la migración en la zona costera y por mar, se realizaron dos operaciones con dos bancos comerciales españoles: en la primera de ellas, se otorgó un crédito comercial para la adquisición de un avión CASA CN-235-300 a través de Deutsche Bank España y en la segunda de ellas, para la compra de tres lanchas oceánicas patrulleras, mediante un crédito concedido por el Banco Bilbao Vizcaya Argentina (BBVA). Ambos créditos por un monto de aproximadamente 28.4 millones de dólares

⁴⁰ Comisión de Control Cívico de la Corrupción. (CCCC). (2006), Informe Final.

⁴¹ En 1988 la aún empresa española CASA vendió dos aviones CN-235 al ejército de Ecuador a través de un crédito FAD, por 3 millones de euros. Los aviones subarrendados por CORPCYS también correspondieron a estos CN-235. Cabe señalar que esta compra de aviones también fue a cargo del endeudamiento externo de Ecuador, en aquella ocasión a través de un crédito convencional.

fueron asegurados por CESCE (la ECA española, incluyéndose el monto de la prima en el importe del crédito).⁴²

El proceso de negociación de ambos contratos de crédito entre el Gobierno de Ecuador y los bancos españoles Deutsche Bank España y BBVA se demoró varios meses debido a la demanda que hizo el Banco Central de Ecuador (diciembre de 2002), a efecto de mejorar las condiciones de ambos créditos, así como la prima CESCE. Para el Banco Central era imprescindible que previo a la asunción de este empréstito por parte de Ecuador se aprobara el crédito *stand by* por parte del FMI⁴³, así como se cancelarían todos los atrasos no reestructurables con el Club de París⁴⁴ (conforme está contemplado en el programa económico de Ecuador) y, se llevará a cabo la reunión prevista con el Club de Paris a efecto de lograr nuevos acuerdos favorables a Ecuador.⁴⁵ Con estas demandas, el Banco Central de Ecuador perseguía reducir el costo de la prima del seguro de los créditos e incluso mejorar las condiciones financieras.

En abril de 2003 EADS/CASA argumentó ante el Gobierno de Ecuador que derivado de la dilatación del proceso, preveía una revisión de precios tanto del avión como de las lanchas patrulleras y se advirtió en dicha argumentación que de no aprobarse el proyecto se pondría en peligro el acuerdo financiero con España:

*“En caso de no aprobarse este proyecto, por los motivos aducidos por el Banco Central, cerraría las puertas a cualquier otro proyecto con España, que estaría igualmente basado en las condiciones financieras marcadas por el consenso OCDE... La argumentación del Banco Central de Ecuador, abre una situación de indeterminación y riesgo en cuanto al plazo de puesta en vigor de este contrato y, de cualquier otro que venga amparado por la línea de crédito de España a Ecuador”.*⁴⁶

Debido a la presión ejercida por EADS/CASA sobre el gobierno ecuatoriano, el Banco Central de Ecuador se vio obligado a dictaminar favorablemente sobre los términos originales del convenio de préstamo, por lo que el contrato fue firmado definitivamente el 29 de octubre de 2003.

Es a todas luces que los argumentos emitidos por EADS/CASA tuvieron un tono amenazador, incitando a las autoridades ecuatorianas a prever que la empresa española tenía la posibilidad de influir en el cierre de nuevos préstamos en el marco del programa financiero con España. La actitud de la empresa española fue irresponsable al presionar al Gobierno de Ecuador para la aprobación de un

⁴² ECA por sus siglas en inglés, es la Agencia de Crédito a la Exportación Española, empresa de capital mixto con participación pública mayoritaria.

⁴³ El último acuerdo *stand by* de Ecuador con el FMI data del 21 de Marzo de 2003.

⁴⁴ Se refiere a las cancelaciones pendientes a raíz del acuerdo de Ecuador con el Club de París de Septiembre de 2000.

⁴⁵ En efecto, Ecuador consiguió un nuevo acuerdo con el Club de Paris en junio de 2003.

⁴⁶ Carta dirigida por EADS/CASA al Ministro de Defensa Nacional. (8 de Abril de 2003).

crédito, cuando la valoración de éste empréstito era negativo. No hay que olvidar que, aunque se trataba de un contrato comercial la deuda que surge de dicho contrato la asumió el Estado ecuatoriano como deuda soberana. De esta forma, la presión ejercida por EADS/CASA con el gobierno ecuatoriano, al no permitir que éste tuviera las mejores condiciones para la concertación de estos empréstitos, ha llevado al actual Gobierno de Rafael Correa (2007-), a considerar a esta deuda como ilegítima.

1.2.3.3 Presa La Esperanza, 1991.

La presa la Esperanza se localiza en la Parroquia de Quiroga a 12 kilómetros de Calceta, en la provincia de Manabí. La presa fue diseñada en la década de los setenta. El proyecto de construcción lo asumió la empresa española Dragados y Construcciones, S.A. y la obra se inició después de concertada la financiación internacional.

El costo inicial del proyecto fue determinado en 1990, por 77.2 millones de dólares. Se acordó que parte del proyecto sería llevado a cabo en el marco de financiamiento entre los Gobiernos de España y Ecuador.

En julio de 1991, Dragados y Construcciones, S.A., informó al gobierno ecuatoriano de la aprobación del crédito por parte del gobierno español por un monto de 28.2 millones de dólares y, “demandó celeridad” en el procedimiento de aceptación de las condiciones a las autoridades ecuatorianas.

Del total de empréstito aprobado, éste se incrementó con posterioridad a 29.8 millones de dólares debido a que este nuevo monto ya incluía los gastos de la prima CESCE. El tipo de interés fue acordado en 1.25 por ciento por 30 años. El costo del proyecto se completo con un crédito de Morgan Grenfell (UK), de 31.4 millones de dólares (que en 1993 se redujo a 30 millones de dólares), también con garantía de la ECA española CESCE a cargo del crédito, así como un aporte local con cargo a los recursos del presupuesto del Estado de 17.3 millones de dólares.⁴⁷ En total 39.8 millones de dólares de la cotización del proyecto con garantía CESCE debían ser usados para la compra de bienes y servicios españoles.

El Proyecto la Esperanza fue originalmente inscrito con carácter de prioritario en el Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador y, en él se perfilaron los siguientes objetivos: control de inundaciones, aprovisionamiento de agua potable y riego y facilidades en el trasvase de agua de la presa Daule Peripa hacia Poza Honda (para el proyecto de riego Carrizal-Chone en la zona baja de río Portoviejos). Sin embargo, con posterioridad a la construcción de la presa, se edificó una pequeña central hidroeléctrica gestionada por la empresa Manageneración (90 por ciento de la misma está en manos de la empresa “La Fabril”, una gran compañía aceitera de Manabí). A quince años de la construcción de la presa, la promesa de riego a

⁴⁷ Memoranda SCP-91-554 del Ministerio de Finanzas de Ecuador. (16 de Octubre de 1991).

comunidades campesinas no se ha cumplido, pero el agua se está destinando a la generación de energía eléctrica que es aprovechada por la empresa La Fabril para cubrir sus necesidades energéticas a bajo precio.

Adicionalmente con la construcción de la presa hubo necesidad de expropiar tierras e indemnizar a los campesinos. El proceso de expropiación y pago de tierras fue irregular. Con la construcción de la presa hubo además necesidad de talar árboles, pero en el proceso se contaminó el agua la cual actualmente no es potable y además con las obras se provocaron diversas inundaciones que acabaron con el entramado carretero que comunicaba a las diferentes comunidades de la zona.

Este proyecto se financió con recursos de AOD y como tal, debió haber sido responsabilidad del Gobierno de España el realizar un seguimiento y evaluación final del cumplimiento de los objetivos del mismo. Sin embargo, la parte acreedora tuvo conocimiento de que no se realizaron las indemnizaciones por expropiaciones de tierras e inmuebles, desplazamiento de la población y el impacto medioambiental que afectó a las zonas y a los recursos de la misma. De esta forma estamos ante la presencia de una deuda odiosa.

1.2.3.4 Agua potable para Guayaquil, 1992.

Guayaquil, la ciudad más grande de Ecuador, con una población de 2.5 millones de habitantes ha tenido problemas para proveer servicios de agua potable y alcantarillado a sus habitantes. En el año 2000, según la propia municipalidad solo el 66 por ciento de la ciudad tenía acceso al agua potable y el 42 por ciento a alcantarillado.

Ante la carencia de agua potable en esta ciudad, se han otorgado diversos créditos desde finales de la década de los ochenta. En 1989 el gobierno español otorgó un crédito bajo el rubro: "Suministro de agua potable Guayaquil" por 5.7 millones de dólares ejecutado por Dragados y Construcciones. Dicho crédito ya fue pagado en su totalidad. Con anterioridad a éste, el BID otorgó en 1978 un crédito para "Alcantarillado Suburbios Guayaquil" y otro en 1997 para "Agua Potable Guayaquil".

En 1992 se acordó un proyecto entre los Gobiernos de Ecuador y de España que contempla múltiples obras de modernización del sistema de potabilización, tomas de agua (La Toma), conexión de usuarios y alcantarillado en la ciudad de Guayaquil. Este proyecto constó de dos créditos, uno con el Banco Exterior de España bajo condiciones comerciales OCDE y el otro con el ICO (crédito FAD). El costo total del proyecto se fijó en 69 millones de dólares de los que el 73.5 por ciento estaban ligados a la compra de bienes y servicios españoles y el resto para gastos locales.

Dentro de las inconsistencias de este proyecto destaca el hecho de que se exigió a través de un consorcio de empresas españolas involucradas en las obras, el pago de más de 11 millones de dólares por encima del precio establecido por

concepto de “mayores costos indirectos, improductividad en la planta de fabricación de tuberías, mayor permanencia de equipos, liquidación de personal y nuevos costos financieros”. Pero, las autoridades de Guayaquil aducen que por detrás de estos supuestos aumentos en costos, está el hecho de que el proyecto se alargó más de lo previsto. De acuerdo a información aportada por la CAIC, el consorcio COMINTRAC (empresas españolas), presentó en dos ocasiones demandas judiciales. En primer lugar, requiriendo el pago de daños y perjuicios por presunto incumplimiento de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG) por la prórroga al inicio de las obras (por falta de financiamiento a tiempo) y, en segundo lugar, una demanda por los costos concernientes a la permanencia en las obras 234 días adicionales a los estipulados en el contrato. La Corte Superior de Justicia de Guayaquil rechazó el primer caso en la primera instancia, pero éste se encuentra en proceso de revisión en una segunda instancia. En la segunda demanda se dictaminó la nulidad del proceso.

Paralelamente a la ejecución del proyecto se inicio el proceso que derivaría en la privatización del sistema de gestión de agua potable en Guayaquil. En enero de 1994, la empresa ejecutora del proyecto de agua potable (EPAPG), inicia un proceso de “reestructuración bajo criterios de eficiencia”, mismo que culmina en agosto de ese año cuando se crea la ECAPAG, al parecer en un proceso supervisado por el BM y el BID. Así, en abril de 1995 el BM y el BID emitieron oficios a ECAPAG mostrando:

“satisfacción con la estrategia adoptada de conceder al sector privado la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y drenaje del área metropolitana de Guayaquil”.⁴⁸

Si bien, el contrato inicial disponía que debiera ser la EPAPG la entidad que asumiera el pago del proyecto, el gobierno ecuatoriano asumió desde el principio la deuda generada como parte del proceso de “saneamiento” de EPAPG. La privatización fue en realidad en 2001, con la concesión de la gestión del agua a Interaguas, empresa filial de International Water Servicios. Interaguas no pago nada por el uso de la infraestructura, ni el agua (aunque sí cobra a los usuarios) y, desde la asunción de la gestión se han presentado diversas denuncias por la mala calidad del servicio y por el brote de hepatitis sufrido en la Ciudad de Guayaquil en 2005 a causa de la contaminación del agua.

Es evidente que los resultados a largo plazo del proyecto han sido negativos. Como en los anteriores casos de deudas generadas con créditos FAD, se trata de créditos otorgados en el marco de la AOD. Pero, resulta evidente que la “racionalidad” del proyecto responde más a los intereses comerciales de las empresas que participaron del mismo, que al objetivo de garantizar el derecho de acceso de agua potable de la población.

⁴⁸ Oficio emitido conjuntamente por el BM y el BID a ECAPAG. (Abril de 1995).

El crédito concedido por el Gobierno de España al Gobierno de Ecuador, se constituyó en una deuda soberana, pero es a todas luces un claro caso de privatización de beneficios y socialización de pérdidas, en el que gana el sector privado: el español al beneficiarse de la construcción de la infraestructura de agua potable y alcantarillado y el norteamericano, al beneficiarse del uso de las mismas, y pierde el Estado ecuatoriano al tener que asumir el costo del proyecto a través del pago de la deuda pública externa y, al no beneficiarse de un servicio de calidad de abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Al tratarse nuevamente de un proyecto de AOD cuyo acreedor fue en última instancia el Gobierno de España, es innegable la responsabilidad de éste en la falta de seguimiento y evaluación del mismo. Es entonces, que este endeudamiento es concebido como un préstamo inaceptable ya que el mismo fue concedido en un proyecto técnicamente mal aconsejado, implicando con ello un delito y negligencia por parte del acreedor.

También es importante destacar que este proyecto se enmarca en el proceso más amplio de privatización de la gestión del agua liderado por el BM y el resto de las IFI, ya no solo en Ecuador sino en buena parte de los países de América Latina. Desde el momento en que el Gobierno de España otorgó estos créditos para el proyecto de agua potable y alcantarillado, el BM ya iniciaba los estudios tendientes a la privatización del agua en Guayaquil, por lo que el crédito de AOD se constituyó en el puente que permitió la privatización del agua en Ecuador, situación que no beneficio a la población de la ciudad más importante de ese país.

5.2.4 Situación actual de las deudas ilegítimas.

En noviembre de 2008 Ecuador se convirtió en el primer país que examinó con profundidad la legitimidad y estructura de su deuda externa. El Gobierno de Rafael Correa (2007-), realizó una auditoría independiente de cuyos resultados han emanado centenares de irregularidades de empréstitos contraídos por Ecuador con diversos acreedores internacionales. Se encontró ilegalidad e ilegitimidad en contratos de deuda con prestamistas internacionales.

Los empréstitos concedidos a Ecuador según el Informe de la Auditoría ⁴⁹ violaron leyes nacionales, regulaciones de la Comisión de Valores y Bolsa de Estados Unidos y Principios Generales del Derecho Internacional Público. La formación de una Comisión Auditora del Endeudamiento y la invocación de la legalidad como argumento jurídico para cuestionar la deuda, han sentado un precedente relevante en América Latina, ya que otros países (Bolivia, Perú, Argentina y Brasil), también se enfrentan a deudas ilegítimas de tiempo atrás y, por tanto, existen cuestionamientos jurídicos importantes a ser tratados.

En la década de los setenta Ecuador fue víctima de prestamistas internacionales que sin escrúpulos ofrecieron créditos a tasas de interés variables, pero en el transcurso de tres décadas la deuda del país aumentó 12 veces, desde 1,174

⁴⁹ Se hace referencia a la auditoría practicada por la CEIDEX.

millones de dólares en 1970 a más de 14,250 millones de dólares en 2006, debido en gran parte a aumentos en las tasas de interés impuestas por la Reserva Federal de Estados Unidos desde el 6 por ciento en 1980 a 21 por ciento en 1981.

La CEIDEX reveló que en 2000, Salomón Smith Barney, que actualmente es funcionario de Citigroup Inc., llevó a cabo una reestructuración ilegal de la deuda de Ecuador, aplicando tipos de interés desautorizados que en combinación con créditos ilegales contraídos por los gobiernos dictatoriales anteriores, convirtieron al país (al igual que a muchos vecinos de la región latinoamericana), en un exportador importante de capitales a sus “benefactores” del Norte. A través de los años Ecuador ha realizado cuantiosos pagos por su deuda (con intereses y penalidades altamente usurarios), que exceden con mucho la cantidad que originalmente solicito en préstamo.

De todos los créditos contraídos por el Gobierno de Ecuador entre 1989-2006, el 14 por ciento fue utilizado en proyectos de desarrollo social, el 86 por ciento restante se canalizó en pagos de deuda previamente acumulada. Durante este periodo, Ecuador pago a los acreedores de su deuda externa 119,826 millones de dólares por concepto de capital e intereses, mientras que durante el mismo lapso solo recibió 106,268 millones de dólares en nuevos préstamos que totalizan una transferencia negativa de 13,558 millones de dólares. Esta situación ha tenido un alto costo en el desarrollo económico y social del país andino. Cada dólar endeudado en los medios internacionales es un dólar restado para el combate a la pobreza. En 2007, el gobierno ecuatoriano pagó 1,750 millones de dólares solamente por concepto de servicio de la deuda, más de lo que gasto en atención sanitaria, servicios sociales, medio ambiente y desarrollo urbano y vivienda.

Ante el crecimiento de la deuda externa ecuatoriana y el hallazgo de deudas dudosas e ilegítimas (descubiertas a través de diversas auditorías de la CEIDEX), el país andino solamente tenía dos opciones: honrar el pago de una deuda ilegal con el riesgo de enfrentar malestar social u omitirla con todos los problemas inherentes a los que se enfrentaría con los acreedores internacionales. Bajo el sistema del BM (que supervisa planetariamente los acuerdos de inversión), no existe responsabilidad pública, ni reglas estándares jurídicas ni éticas y ningún proceso de apelación. Es entonces, que Ecuador se ha expuesto así a un problema grave al igual que muchos países deudores latinoamericanos ante el sistema financiero internacional.

Ante esta situación, en 2008 Ecuador invitó a la mayor parte de los países de América Latina a presentar un frente común de defensa ante los IFI y la banca acreedora mundial. La respuesta no se hizo esperar y, en ese mismo año Venezuela, Bolivia y Paraguay crearon comisiones de auditoría de sus respectivas deudas. Por su parte, Ecuador solicitó que la CIJH estableciera normas internacionales para regular la deuda externa. Desafortunadamente éste organismos jurídico internacional no ha prestado oídos a las peticiones no solo de Ecuador, sino de otros países latinoamericanos que se encuentran en una situación similar, a efecto de reglamentar debidamente todos los aspectos relacionados con los empréstitos extranjeros y el pago de los mismos.

Una resolución pendiente en el Congreso de Estados Unidos ofreció en su momento un paso ético importante. La Ley del Jubileo, aprobada en la Cámara de Representantes en abril de 2008, requirió que se emprendieran auditorías de las carteras de deudas de aquellos países en cuyos regímenes anteriores existan pruebas sustanciales de préstamos onerosos e ilegales. La legislación también dio instrucciones al Secretario del Tesoro:

“...para buscar la adopción internacional de un marco jurídico obligatorio para nuevos préstamos que prevenga decisiones de préstamos irresponsables que deberá hacerse por una entidad independiente de los acreedores y permita oportunidades justas para que sea oída la gente del país afectado.”⁵⁰

A pesar de las declaraciones del Secretario del Tesoro de los Estados Unidos (mismas que no son creíbles para el gobierno ecuatoriano), Rafael Correa (2007-), se ha comprometido en su país a poner fin al absurdo círculo vicioso del pago de la deuda externa, así como a los diversos acuerdos de refinanciación de la misma. A través de la CEIDEX, se han determinado un gran número de irregularidades tanto en lo concerniente a la renegociación de la deuda, como a la obtención de nuevos créditos o al uso final de los fondos obtenidos, por lo que una buena parte de la deuda resulta ser ilegítima.

El Gobierno de Correa (2007-), ha llevado más lejos sus investigaciones y continúa con la labor de detección de deudas ilegítimas, tanto en relación con los acreedores multilaterales (BM, FMI y BID), como ante los acreedores bilaterales.⁵¹ Basándose en los resultados de las auditorías practicadas, Ecuador renegociaría entonces el pago de la deuda externa y, en su caso, no reembolsando aquellas que hayan sido contraídas de manera fraudulenta e ilegítima, iniciando entonces, acciones judiciales internas ante los responsables (funcionarios públicos), que autorizaron éstos empréstitos. La posición de Correa (2007-) es clara: la deuda externa se pagará en la medida que no perjudique las prioridades del desarrollo nacional. Dicha decisión no descarta declarar una moratoria, sí la situación económica así lo exigiera. Es entonces, que el gobierno se coloca en posición de país acreedor ante una deuda externa ya ampliamente reembolsable y de la que buena parte es ilegítima.

⁵⁰ Esta propuesta del Congreso (que por primera ocasión considera los “intereses” de los países endeudados), fue hecha en un momento en que se empezaban a sentir los efectos de la hinchazón de la burbuja financiera en los Estados Unidos. La propuesta (que por cierto aún está pendiente de aprobación e incluso ha sido “traspapelada” de la memoranda de los asuntos pendientes del Congreso Norteamericano), obedeció más a una estrategia política (de contener los ánimos de los países mayormente endeudados de América Latina), que al deseo de resolver a fondo la naturaleza, evolución e ilegitimidad de la deuda externa de los países de la región.

⁵¹ Hay más de 15 acreedores bilaterales con una cartera cuyo valor asciende a 2,000 millones de dólares, que representa el 20 por ciento de la deuda pública externa de Ecuador. Los principales países acreedores son: España, Noruega, Japón, Brasil e Italia en orden decreciente.

En febrero de 2007, según las cifras del Banco Central de Ecuador, la deuda externa ecuatoriana ascendía a 16,800 millones de dólares, de los que 10,483 millones estaban garantizados por los poderes públicos. En dichas condiciones, sí el gobierno hubiera aceptado este reembolso en su totalidad, tendría que haber realizado en ese año un esfuerzo insostenible para cumplir con estas obligaciones, ya que el servicio de la deuda era de alrededor de 2,800 millones de dólares, es decir, el 38 por ciento del presupuesto, situación que necesariamente afectaría la consecución de las metas de sus programas sociales (salud y educación principalmente).

El Gobierno de Correa (2007-), sin embargo, optó por otra vía. Con el fin de destinar la mayor cuantía de los recursos del país a gastos sociales y productivos, previó una reducción significativa de la proporción del presupuesto destinada originalmente al pago de la deuda externa. Este componente de representar el 38 por ciento del presupuesto en 2007 fue reducido año por año y en 2011 se prevé que solo representará el 11.8 por ciento. Durante el mismo periodo, las inversiones en beneficio de la población (inversiones humanas), pasarían del 22 por ciento al 38.4 por ciento y las inversiones productivas del 6.4 por ciento al 11 por ciento.⁵² La realización de dichos objetivos presupuestarios dependerá de los avances en los resultados de las auditorías y la repudiación de las deudas consideradas ilegítimas. Se trata entonces, de determinar qué parte de la deuda puede ser impugnada, para pasar luego a la fase de suspensión de pagos.⁵³ Hechas estas previsiones, en febrero de 2007, el gobierno acreditó un importe cercano a los mil millones de dólares.

En 2007 el Gobierno de Ecuador liquidó la totalidad de la deuda que tenía con el FMI (11.4 millones de dólares) y, a partir de entonces, el Presidente Correa (2007-), no tiene intenciones de recurrir a dicha IFI para obtener nuevos créditos. Respecto al BM, en abril de ese mismo año el gobierno ecuatoriano expulsó al representante de esta IFI. En efecto, Rafael Correa (2007-), no carece de memoria ya que en 2005 siendo Ministro de Economía, el BM bloqueó un crédito prometido a Ecuador por 100 millones de dólares como represalia por las reformas propuestas por el FEIREP ecuatoriano (que preveía utilizar los recursos procedentes del petróleo para fines sociales, antes que para el reembolso de la deuda).

En adición a las medidas tomadas por el gobierno ecuatoriano con los funcionarios del BM, en julio de 2007 se invitó a los representantes del FMI a abandonar los locales que ocupaban en el Banco Central de Ecuador. El Ministro de Economía,

⁵² El Estado financia alrededor del 35 por ciento del presupuesto con ingresos procedentes del petróleo, principal producto de exportación. Gracias a la reforma de la Ley de Hidrocarburos, el Estado obtuvo mayores ingresos fiscales de las multinacionales petroleras. El Presidente Correa (2007-), y su Ministro de Energía, Alberto Acosta prevén reforzar el control del Estado sobre la industria petrolera y renegociar los contratos con las sociedades extranjeras, con el objeto de aumentar los ingresos del Estado y a efecto de que los recursos petroleros del país (hasta ahora destinados al pago de la deuda externa), también se coloquen al servicio del desarrollo.

⁵³ El inicio oficial de los trabajos de la nueva Comisión de Auditoría tuvieron lugar el 23 de Julio de 2007 en Guayaquil.

Patiño, fijó la fecha del 15 julio como plazo límite para ello a través de la siguiente declaración:

*“No queremos oír hablar nunca más de burocracia internacional”.*⁵⁴

Es entonces que, con la salida de los representantes del BM y el FMI, el Presidente Correa (2007-), pone término a la injerencia de las IFI en el país andino, a las que considera, con razón, responsables de la desastrosa situación económica del país. En diciembre de 2008, días después de que se desató la actual crisis financiera internacional, el Gobierno de Ecuador declaró que no pagaría en marzo de 2009 los Bonos Globales 2030, pero continuo pagando los Bonos Globales 2015, aunque se ha especulado que la recompra nueva llevará a Ecuador a declarar nula esa deuda. Después de que el Presidente Rafael Correa (2007-), declaró la cancelación de pagos de los Bonos Globales 2030, los principales medios de difusión financiera internacional condenaron e incluso predijeron las consecuencias “desastrosas” que sufriría Ecuador por la falta de pagos.⁵⁵

A fines de abril de 2009, Correa (2007-), fue reelegido por segunda ocasión para ocupar el cargo de Presidente y a partir de esa fecha se han iniciado negociaciones con los tenedores de Bonos Globales a efecto de que acepten la oferta de pago por bono a 35 centavos por dólar. A partir de esta nueva medida y de las que se aplicaron durante la primera gestión de Rafael Correa (2007-), Ecuador inauguro un periodo de transición cuyo desenlace nadie puede predecir; pero sí con ello se reducen los efectos perniciosos de la deuda externa y sobretudo, sí los resultados de las actuales auditorías conducen a anulaciones significativas de los empréstitos ilegítimos previamente contraídos, el país andino puede albergar esperanzas para lograr un mejor reparto de la riqueza y por ende de las condiciones de vida de la población.

Es entonces que, en este entorno se hace imprescindible la creación de la CIRADES, como un órgano jurídico internacional con amplias atribuciones legales a efecto de regular y en su caso cancelar deudas ilegítimas y odiosas (como las que han arrojado los Informes y las auditorías en Ecuador), que colocan a un país deudor en situación crítica, ya que el pago de éstas deudas resta recursos al desarrollo económico. Asimismo, con la implementación de la CIRADES se

⁵⁴ Véase: ARGENPRESS (15 de Julio de 2007), “El FMI deja sus oficinas del Banco Central”.

⁵⁵ De las críticas más férreas que hiciera la prensa internacional rescatamos las siguientes: Investor’s Business Daily declaró: “Ecuador hizo honor a su reputación como república bananera”; por su parte, Financial Times comparó a este país latinoamericano con Irak, Afganistán y Corea del Norte, al declarar que: “Ecuador fue uno de los ejes del mal en América Latina”.

pondría un coto a las IFI, que han menospreciado y puesto en entredicho las razones por las que fueron creadas a partir de las Conferencias de Bretton Woods.

5.3 Deudas ilegítimas en Perú.

5.3.1 Evolución de la deuda externa, 1970-2008.

La década de los setenta se caracterizó por la abundancia de financiamiento externo, situación que aprovechó Perú y cuyo reflejo fue el crecimiento desmesurado de su deuda externa a lo largo de la siguiente década. En la comunidad financiera internacional de entonces, era común la idea de que el “riesgo soberano” era relativamente conveniente comparado con otras alternativas de inversión. En este contexto, la banca privada, la banca multilateral y en general los países desarrollados proveyeron líneas de crédito en abundancia a Perú y en general a los países de América Latina.

Con las facilidades con que se otorgaban créditos, los países receptores canalizaron cuantiosos recursos a grandes obras de infraestructura, independientemente de la rentabilidad de las mismas. En Perú, por ejemplo, si bien existía un sistema que debía dictar prioridades de inversión (desarrollado en el Instituto Nacional de Planificación), los proyectos financiados con recursos externos estuvieron al margen de este sistema y eran incorporados directamente al presupuesto nacional.

Como consecuencia de las facilidades con que se concertaban créditos con el exterior, el déficit fiscal en Perú se tornó en una cuestión incontrolable y el endeudamiento del país aumentó sistemáticamente. Así, el coeficiente de deuda externa a PIB se elevó de 16.5 en 1970 a 72.4 en 1990, es decir, el endeudamiento externo se quintuplicó en tan sólo dos décadas.

A fines de los años setenta las tasas de interés internacionales comenzaron a subir estrepitosamente. Ésta alza se debió a la política monetaria contractiva aplicada por Estados Unidos. Esta situación afectó la deuda pactada por Perú a tasas variables, a la vez que se deterioraban los términos de intercambio de los principales bienes primarios exportados por el país andino, como resultado de la recesión durante 1982-1983.⁵⁶

En esta coyuntura los servicios de la deuda pronto generaron una presión sobre las finanzas públicas y la disponibilidad de divisas, situación que se hacía cada vez más insostenible. En tanto, los bancos privados empezaban a tomar conciencia de la dependencia que tenían los países deudores del financiamiento

⁵⁶ También conocida como “Recesión de Volcker”, debido a que se atribuye a la política monetaria contractiva implementada por Paul Volcker, entonces Presidente de la Federal Reserve Bank, quien pretendía a través de esa política combatir la inflación.

externo (entre ellos Perú) y, se preparaban a modificar sus criterios de evaluación crediticia.

Este escenario no solo afectó a Perú sino al resto de América Latina. Debido a la recesión mundial, la economía de la región cayó en una severa contracción (el crecimiento promedio de los países latinoamericanos fue de -1.1 por ciento para el periodo 1981-1983). Adicionalmente, con la caída de los precios de las materias primas, los países de América Latina obtuvieron menores ingresos. El colapso se hacía inevitable y, es entonces que el 12 de agosto de 1982 México se declara en suspensión de pagos con sus acreedores financieros internacionales.⁵⁷ Ante esto, la banca comercial extranjera redujo sustancialmente sus flujos de créditos hacia el exterior, tanto de operaciones de corto como de mediano plazo, agravando la situación. Este escenario dio entonces origen a la denominada crisis de la deuda.

Cuando se desató ésta crisis se generaron las condiciones para que Perú se declarara en suspensión de pagos. Los bancos exigían que se pagasen los créditos sin que ellos estuviesen dispuestos a facilitar nuevos desembolsos, lo que inevitablemente llevaría a una crisis de divisas. Así, el 7 de marzo de 1983 el gobierno peruano declaró la suspensión unilateral de sus pagos al exterior.⁵⁸

Ante la suspensión de pagos y sus consecuencias socioeconómicas y de ajustes fiscales, se inicia un largo proceso en la búsqueda de una solución no sólo para Perú, sino para los países mayormente endeudados de América Latina. El primer paso que se dio fue a través del denominado Plan Baker propuesto en la Conferencia Anual del FMI y el BM, en octubre de 1985. El plan consideraba una refinanciación de los créditos externos con una inyección de recursos por 29 mil millones de dólares, de los que 9 mil millones provendrían de los organismos multilaterales de crédito y el resto de la banca privada.

El Plan Baker fue un fracaso debido a que los bancos privados no efectuaron los desembolsos conforme se habían comprometido.⁵⁹ En octubre de 1988, el Club de París⁶⁰ emitió los “Términos de Toronto” que permitían a los países más pobres refinanciar sus deudas con condonaciones de hasta la tercera parte de éstas.⁶¹

En marzo de 1989 se lanzó el “Plan Brady”. Éste contempló la refinanciación de la deuda con la banca privada, condicionada a que los países implementasen reformas económicas estructurales. El plan sólo contemplaba a países de

⁵⁷ En el momento en que México se declaró en suspensión de pagos, la deuda externa del país ascendía a 80 mil millones de dólares.

⁵⁸ En realidad las reservas internacionales no alcanzaban para cubrir los pagos de deuda, de esta forma la suspensión era inevitable.

⁵⁹ En 1987 hubo un “Plan Baker II” en donde se consideraba el problema de la reducción del principal, estableciéndose los “mecanismos voluntarios de reducción de deuda”. Este plan buscaba que los países deudores y la banca privada pudiesen llegar a acuerdos bilaterales con el objeto de reducir el monto de la deuda.

⁶⁰ Foro donde negocian los países industrializados acreedores. Este foro se reúne desde 1956 y tiene como objetivo coordinar los términos de renegociación de la deuda oficial.

⁶¹ De América Latina, sólo Bolivia y Guyana se acogieron a los Términos de Toronto, los demás países fueron todos africanos.

ingresos medios. Su esquema consistió en la conversión de deuda en bonos de diversas características, que se ofrecían a los bancos acreedores a través de un “menú de opciones” que previamente se habían concertado con el gobierno deudor y la banca internacional. En América Latina ocho países se acogieron al plan siendo Perú el último de ellos en 1997.

En 1985, el gobierno peruano anunció que limitaría los pagos de la deuda a 10 por ciento de las exportaciones. En ese momento, se consolidó el proceso de aislamiento del Perú por parte de la comunidad financiera internacional que se había iniciado en 1983. Esta situación se resolvió plenamente en 1997 tras la finalización del Plan Brady, es decir 14 años después.

Cuando asume el poder como Presidente Alberto Fujimori (1990-2000), una de sus prioridades fue lograr la reinserción del Perú en el sistema financiero internacional. Estaba claro que sin los créditos del exterior Perú nunca podría crecer a las tasas requeridas que permitieran generar empleo y aliviar la situación de pobreza extrema en que se encontraban muchos habitantes.

En el momento en que Perú se acogió al procedimiento de acumulación de derechos con el FMI,⁶² sólo por concepto de atrasos debía a fines de 1990, aproximadamente 14 mil millones de dólares que representaban más del 60 por ciento de la deuda externa total, que en ese momento era de 22 mil 856 millones de dólares. Del monto de atrasos, 2 mil 193 millones de dólares eran adeudos que se tenían con las tres principales IFI: FMI, BM y BID. Debido al cuantioso monto de recursos que se adeudaban en ese momento, no fue posible acogerse al procedimiento de acumulación de derechos con el FMI, por lo que el Gobierno de Perú solicitó recursos financieros al denominado “Grupo de Apoyo”. Este grupo estuvo conformado inicialmente por Estados Unidos y Japón, quienes aportaron 350 millones de dólares y 400 millones de dólares respectivamente. Con posterioridad, cinco países latinoamericanos ofrecieron un crédito puente de 107 millones de dólares.

Con la conformación del grupo de apoyo y su compromiso de financiar el programa económico 1991-1992 (condición necesaria para su viabilidad financiera), el FMI aprobó el programa económico en septiembre de 1991. De este modo Perú inició la renegociación de su deuda con el resto de sus acreedores internacionales.

El siguiente paso de esta estrategia fue la renegociación de la deuda que tenían con el Club de París. La deuda total atrasada con el club era de 6,605 millones de dólares a fines de 1992. De dicho monto, 5,564 millones correspondían a los empréstitos concertados antes de la fecha de corte (1 de enero de 1983). Sí Perú afrontaba la deuda “pre fecha de corte” debería haber pagado 4,813 millones de dólares en atraso de deuda. La inclusión de este factor en la reprogramación fue uno de los tres aspectos positivos que pueden destacarse de la negociación

⁶² Mediante este procedimiento un país con atrasos en el pago de su deuda por más de seis meses gana el derecho de acumular Derechos Especiales de Giro (DEG), hasta por el monto total adeudado a través de metas comprometidas con el FMI. Cuando el país ha acumulado el monto total de sus atrasos, éstos son desembolsados a través de un crédito ordinario del FMI regularizando su situación.

efectuado. Esta deuda “pre fecha de corte” fue reprogramada bajo los “Términos de Houston”.⁶³ Un segundo logro de la negociación fue la referente a la deuda “pos fecha de corte”. Se acordó que Perú pagara durante 1992 los vencimientos corrientes por principal e intereses ascendiendo el monto a 331 millones de dólares; mientras que los atrasos de la deuda “pos fecha de corte” computados al 30 de septiembre de 1991, por 1,041 millones de dólares se pagarían en el periodo 1993 a 1998.

Paralelamente en 1991 se negoció con el BID el pago de la deuda atrasada y, ese mismo año se firmó en Washington un crédito multilateral para Perú otorgado por este banco por 425 millones de dólares. Este crédito sirvió para cancelar 377 millones de dólares en atrasos con este acreedor y obtener un saldo a favor por la diferencia.

Para el pago de los adeudos atrasados con el BM se diseñó un mecanismo similar al de acumulación de derechos que se implementó previamente con el FMI. Este mecanismo implicó la refinanciación de 900 millones de dólares cuya consolidación se hizo a fines de 1992.

En mayo de 1993 el Club de París reprogramó las deudas de los créditos concertados antes del 1 de enero de 1983. Esta reprogramación significó un alivio de 1,896 millones de dólares ante la presión de pagos en el periodo de consolidación (1 de enero de 1993 a 31 de marzo de 1996), lo que representó el 60 por ciento de los vencimientos en dicho periodo con este acreedor. En 1996 se efectuó otra negociación con el Club de París, en esta ocasión por 6,250 millones de dólares. La presión de pagos que se tenía ante el Club de París para el periodo 1996-1998 se redujo de 970 millones de dólares anuales a 530 millones y, para el periodo 1999-2006 de 1,200 millones de dólares anuales a 1,000 millones de dólares.

La renegociación de la deuda externa con la banca privada extranjera fue a través del Plan Brady. Perú reestructuró deudas por un total de 10,575 millones de dólares. Los pagos se concretaron de la siguiente forma: i) en efectivo 1,295 millones de dólares, ii) mediante reducción del principal e intereses y ahorros en la recompra de papeles de la deuda por 4,407 millones de dólares y, iii) a través del canje de parte de la deuda atrasada por Bonos Brady, por un monto de 4,873 millones de dólares.

⁶³ Otorgados en la Reunión Económica Cumbre de 1990 en Houston, Texas, se estableció entonces, que los países de ingresos medios altamente endeudados podrían acogerse a: (i) refinanciación a 20 años con 10 de periodo de gracia para créditos concesionales de ayuda oficial y (ii) refinanciación a 15 años con 8 de gracia para los créditos de exportación consolidados oficialmente. A su vez, los acreedores podrían participar en conversiones y canje de deuda hasta por el 100 por ciento de la deuda concesional y 10 por ciento de la deuda no concesional.

A pesar de las renegociaciones de la deuda externa que hizo Perú con sus acreedores internacionales durante la última década del siglo XX, la misma sigue siendo onerosa. En todo el periodo 2000-2008, representó en promedio el 47 por ciento del PIB. En 2004, la deuda externa peruana era aproximadamente de 26,000 millones de dólares, siendo que 25,000 millones corresponden al sector público y el resto al sector privado. En los años anteriores a 2004 se registraron incrementos del saldo adeudado: en el 2001 fue de 18,967 millones de dólares y en el 2003 de 22,768 millones de dólares.

Lo paradójico de la deuda externa contraída por Perú (al igual que en el resto de los países de América Latina), consiste en que los acreedores siguen siendo los mismos. En primer lugar se ubica el Club de Paris con 8,658 millones, seguido por las IFI (BM y BID), con un monto de 7,359 millones de dólares.

Como ya se indicó durante la década de los noventa Perú llevó a cabo diversas negociaciones a efecto de poderse insertar nuevamente en los mercados financieros internacionales. A partir del nuevo milenio, el gobierno peruano ha tenido que endeudarse para llevar a cabo el Plan de Reforma del Estado, la apertura de su mercado al resto del mundo y nuevas renegociaciones de pago de deuda. En efecto, en 2005 realizó una operación de prepago con el Club de Paris por 1,555 millones de dólares y por 1,793 millones en 2007 con el mismo acreedor. Otras dos con la Japan Peru Oil Corporation (JAPECO), por 757 millones de dólares en 2005 y por 86 millones de dólares en 2006. Posteriormente hubo dos operaciones adicionales de prepago con la CAF en los años 2007 y 2008 por un monto total de 420 millones de dólares. Además, se realizó una reducción anticipada de Bonos Brady en el 2008 por un monto equivalente a 817 millones de dólares. No obstante estas negociaciones, la deuda externa de Perú siguió creciendo, situándose al 31 de agosto de 2008 en 30,408 millones de dólares.

5.3.2 La contratación de empréstitos ilegales durante el Gobierno de Alberto Fujimori, 1990-2000.

Un caso típico de deuda ilegal (pero también de la competencia de un gobierno de no aplicar el Principio de Continuidad del Estado), fue el que llevó a cabo la Comisión Investigadora sobre la Deuda Externa de Perú (CIDEX).⁶⁴

La CIDEX fue creada por el Congreso peruano y efectuó sus trabajos en el periodo legislativo 2001-2002 bajo la presidencia del congresista Rafael Valencia

⁶⁴ El acto realizado por dicha Comisión puede también ser considerado desde un punto de vista legal y técnico como una auditoria sobre la deuda pública externa. La Comisión procedió a un examen sobre el origen de la misma, sobre su carácter legal y sobre la legalidad de los actos de los órganos estatales habilitados para contraerla, en este caso, el análisis de los actos del Ministerio de Economía de Perú.

Dongo.⁶⁵ Esta Comisión tuvo como mandato la investigación de la deuda pública externa peruana entre 1990-2000.

Tras las investigaciones realizadas por la CIDEX se descubrió la existencia de indicios serios de manejos ilegales y fraudulentos en la contratación de deuda pública externa por parte de Jorge Camet, el entonces Ministro de Economía de Perú. Por ejemplo, en un caso, la ilegalidad resultó del hecho de que dicho Ministro autorizó el endeudamiento externo del Estado peruano con una empresa privada peruana por un monto aproximado de 7.2 millones de dólares.⁶⁶

La investigación parlamentaria⁶⁷ reveló que dicha empresa tenía personalidad jurídica peruana. De acuerdo a la Ley de Deuda Pública Externa de Perú, está prohibido contratar deuda externa ante compañías nacionales, incluyendo las sucursales que no posean personalidad jurídica. A pesar de este impedimento legal, algunos días antes de concretarse la operación dicha empresa abrió una sucursal en Panamá. Aún así, el Ministro de Economía autorizó la operación financiera y la gestión de la misma en un plazo de dos días, mientras que normalmente el periodo para concretar un endeudamiento externo requiere de cinco a ocho meses. Aprovechándose de la situación de conflicto fronterizo con Ecuador (que se detonó en 1995) y, a efecto de justificar la urgencia del acto, el Ministro en cuestión adoptó el Decreto Supremo Secreto 184-94-EF, por el que se autorizaba a la empresa Mobetek Representaciones, S. A., entre otra operaciones, a proveer repuestos de helicópteros y de camiones al Ejército por un monto aproximado de 7.2 millones de dólares.

⁶⁵ Véase: Perú, Congreso de la República (25 de Julio de 2003), Comisión Investigadora encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco Comisiones Investigadoras del periodo legislativo 2000-2002.

⁶⁶ Se trata de la empresa Mobetek Representaciones, S.A., que resultó ser de propiedad de Moshe Rothschild, israelí residente en Lima, persona estrechamente vinculada a Vladimiro Montesinos.

⁶⁷ El caso mencionado como ejemplo, no es más que una mínima parte de la problemática de la deuda pública externa peruana y su comparación con el orden jurídico legal interno. Otros grandes temas también fueron investigados por dicha Comisión, siendo los más representativos:

- a) Endeudamiento externo por 90.3 millones de dólares por la compra irregular de equipos y tractores chinos, sin la autorización del Congreso, del Consejo de Ministros y del Comité de la Deuda.
- b) Recompra ilegal de papel de deuda (1993-1996), por 1.7 millones de dólares. Recompra de la deuda Rusa por 130 millones de dólares. De acuerdo al Decreto Supremo 205-91-EF, la legislación peruana establece que todo lo relacionado con deuda externa y su renegociación debe pasar por el Comité de Deuda Externa, cuyo Secretario Ejecutivo era al mismo tiempo negociador oficial de la deuda externa. El esquema por el que se optó nombrando un negociador oficial de la deuda con la banca privada ignoró esta normatividad que establece explícitamente que las operaciones serán nulas en caso de no someterse a la misma. Este es un ejemplo, en el que no se puede invocar la responsabilidad del Estado (o la obligación jurídica), de seguir pagando dicha deuda. Más bien se trata de un caso típico en el que la deuda debe ser transferida sobre el patrimonio personal de los que la contrajeron ilegalmente. Es una deuda personal (privada), que no compromete jurídicamente al Estado ni a la ciudadanía.

Los antecedentes del caso fueron remitidos a la Fiscalía General de la Nación. Este órgano del Estado dictaminó la conjunción de deuda ilegal en el orden interno, en relación con la deuda odiosa en lo internacional.

En el transcurso de los trabajos de la CIDEX, se pudo constatar que los desembolsos financieros realizados por el BM y el BID se intensificaron y coincidieron con el periodo preelectoral. Se demostró que el dictador Fujimori (1990-2000), financió su reelección con dinero prestado que paso luego a formar parte de la deuda pública externa peruana.⁶⁸ Según Oscar Ugarteche (2003), responsable técnico de la Comisión de Investigación de Delitos Económicos del Congreso Peruano:

*“...los Organismos Multilaterales prestaron porque estaban convencidos de que el dictador era su hombre y, que pondría en marcha las reformas económicas que esas instituciones patrocinan...”*⁶⁹

En este caso nos encontramos aquí con varios aspectos que están vinculados con estos empréstitos: la ilegalidad de la deuda, la figura de la deuda odiosa y la de su ilegitimidad.

Independientemente de que en esta contratación de deuda salió a relucir la figura del Ministro de Economía y algunos de sus allegados, las instituciones hacendarias y financieras de Perú tienen al igual que otras homólogas en otras partes de América Latina, dos obligaciones impuestas por el Derecho Internacional Público: la primera, consiste en que las instituciones como sujetos de Derecho Internacional Público tienen a su cargo la obligación de prevención, regla consuetudinaria. Que esta obligación figure o no en sus estatutos tiene, sin embargo, incidencia sobre la obligación internacional.⁷⁰ En segundo lugar, no hay dudas de que durante el Gobierno de Fujimori (1990-2000), desde el aparato del Estado se organizó y se ordenó la ejecución de crímenes de *lesa humanidad* contra integrantes de Sendero Luminoso y población en general. Aquí también todos los sujetos de Derecho Internacional Público están obligados a respetar y a hacer respetar los derechos humanos.⁷¹ Sí los responsables de las IFI otorgaron préstamos a un gobierno cuyo destino fue para la compra de armamentos y pertrechos militares, cometiendo con ello crímenes de *lesa humanidad*, se vuelven penalmente cómplices de esos crímenes según el Derecho Penal Internacional. Por el apoyo financiero otorgado contribuyeron en forma decisiva a que el régimen

⁶⁸ El calificativo de dictadura fue utilizado por el responsable técnico de la Comisión de Investigación de Delitos Económicos del Congreso de la República del Perú, el economista Oscar Ugarteche. Véase: FATORELLI, M.L. (2003), Auditoria y vialidad de los créditos internacionales, Perú, p. 143.

⁶⁹ FATORELLI, M.L. (2003), Ibid, p. 148.

⁷⁰ KLEIN, P. (1999), “Les intitutions financéres internacionales et les droits de l’homme”, Institutions financéres internacionales: l’exception aux droits del l’homme, Bruxelles, Revue belge de droit internacional, Bruylant, pp. 96-114.

⁷¹ CIJH. (1970), Recueil, Arrét Barcelona Traction.

de Fujimori (1990-2000), continuase en el poder y que por ese medio, aplicará una política de violación especialmente grave de los derechos humanos.

Por ambas vías las reclamaciones de la obligación de reparación (otra regla consuetudinaria del Derecho Internacional Público), está abierta a los ciudadanos. Esto es todavía más claro si se tiene en cuenta que las IFI como el FMI, BM y el BID, deben ajustar su conducta a sus Estatutos y a las normas vigentes en materia de protección de derechos humanos; es decir, a las normas imperativas o de *jus cogens*.

A pesar de estas revelaciones el gobierno peruano continúa pagando la deuda externa contraída por Fujimori. Esta deuda como ya se determinó es a todas luces odiosa, ilegítima y nula. Sobre la base de la investigación parlamentaria el gobierno podría legalmente decidir:

- 1) Decretar legalmente una moratoria o suspensión de pagos de la deuda externa contraída ilegalmente una vez llevado el caso ante el organismo jurídico internacional (en su caso, podría ser la CIRADES, de ser establecida la misma), a efecto de que ésta se pronunciará sobre la legalidad o ilegalidad de la misma.
- 2) Ante la evidencia de que las deudas contraídas por Perú son odiosas e ilegítimas, no cabe duda de que la CIRADES se pronunciaría a favor del gobierno peruano, por lo que éste podría decretar legalmente la nulidad de las mismas y reclamar judicialmente el pago de reparaciones por parte de las IFI que estuvieron involucradas en estos empréstitos.
- 3) Reclamar a las firmas privadas las reparaciones adecuadas, prontas e inmediatas, fundado todo ello en el Derecho Interno y en el Derecho Internacional Público y de conformidad al dictamen legal de la CIRADES.
- 4) Proceder legal y penalmente contra los responsables de éste ilícito ante la Corte Penal Internacional.

Conclusiones.

Una constante en los tres países revisados en éste capítulo ha sido la presencia de deudas odiosas e ilegítimas: son deudas concertadas por las dictaduras militares durante la década de los setenta y que continuaron creciendo bajo los gobiernos que las sucedieron; son deudas que sirvieron para financiar proyectos que no han beneficiado a las poblaciones o proyectos que resultaron destructivos para el medio ambiente; son deudas contraídas en forma corrupta; son deudas con tipo de interés usurarios; son deudas privadas convertidas en públicas; son deudas vinculadas a condiciones expresas impuestas por el BM, el BID y el FMI que violan la soberanía y el derecho que tiene todo Estado-nación a definir su política comercial, fiscal, presupuestaria y laboral y que obligan a la reducción del gasto social y la privatización de sectores estratégicos.

Para Argentina, Ecuador y Perú las deudas odiosas e ilegítimas han tenido fuertes impactos en el bienestar de la población, ya que muchos de los recursos que han canalizado éstos países latinoamericanos para el pago de éstos empréstitos han sido desviados de los programas sociales.

De este capítulo recogemos a continuación las siguientes conclusiones:

- ⇒ A diferencia de la mayor parte de los países de América Latina, el endeudamiento externo de Argentina se articuló con la creciente centralización del capital y la muy amplia concentración del ingreso.
- ⇒ La mayor parte de los empréstitos concertados en Argentina durante la década de los setenta y los ochenta fueron a parar al sector privado de la economía. Adicionalmente y ante los vaivenes de las tasas de interés, la deuda externa se quintuplicó en un periodo de sólo ocho años, ya que de los 8,000 millones de dólares que se adeudaban en 1975, éstos aumentaron a 45,000 millones en 1983.
- ⇒ A finales de los ochenta Argentina adoptó el Programa de Convertibilidad que lejos de ser un instrumento de estabilización monetaria y cambiaria, constituyó la base de las denominadas reformas estructurales que llevaron de lleno al país al neoliberalismo: liberalización financiera y comercial, desregulación económica y privatización de empresas públicas.
- ⇒ A principios del nuevo milenio, Argentina abandonó el Programa de Convertibilidad y entró en una etapa de suspensión de pagos con los acreedores privados internacionales e incluso con las IFI. Los primeros años del nuevo siglo se caracterizaron por la fuga de capitales, el congelamiento de las cuentas bancarias y la depreciación monetaria. Todos estos acontecimientos dieron lugar a la caída del Presidente Fernando de la Rúa (1999-2001).
- ⇒ Casi dos terceras partes de la deuda externa de Argentina fue contraída durante la dictadura de Rafael Videla (1976-1981). Una proporción importante de la misma se constituyó en deuda ilegítima ya que originalmente se negoció para programas sociales y de infraestructura y, se desvió para la compra de pertrechos y equipos militares principalmente. La desviación de los recursos solicitados se hizo con el consentimiento de los acreedores internacionales y los mayores beneficiarios fueron la elite de la alianza militar-financiera-empresaria.
- ⇒ La evolución de la deuda externa en Ecuador ha sido exponencial y en tan solo durante las tres últimas décadas ha crecido en más de 80 veces, representando el 42 por ciento del PIB de 2006; cabe destacar que del monto de la misma el 58 por ciento ha sido privada.
- ⇒ Ecuador ha sido visto por sus acreedores internacionales como un “excelente sujeto de crédito” debido a sus cuantiosas reservas de petróleo.

- ⇒ Con el Programa de Sucretización el gobierno ecuatoriano asumió la deuda privada externa y si a ello se suma la crisis económica de 1999, el sobreendeudamiento del Estado y la imposibilidad de hacer frente al pago del servicio de la deuda se agravó aún más.
- ⇒ Al igual que en Argentina, un componente importante de la deuda externa ecuatoriana es ilegítima. Sobresalen los créditos ilegales contraídos con el Gobierno de Noruega y los concertados con el Gobierno de España. En todos ellos, los Informes de las auditorías practicadas por el actual Gobierno de Rafael Correa (2007-), han dictaminado ilegalidades, ilicitudes y prácticas indebidas de parte de funcionarios ecuatorianos y acreedores internacionales.
- ⇒ Ante el hallazgo de deudas ilegítimas y odiosas, el Gobierno de Ecuador ha invitado a otros países latinoamericanos (Venezuela, Bolivia y Paraguay), a hacer un frente común ante las IFI y la banca acreedora mundial. Actualmente estos países están realizando por su parte auditorías de sus deudas.
- ⇒ En tan sólo dos décadas (1970-1990), la deuda externa peruana creció estrepitosamente a raíz del alza de las tasas de interés que se empezaron a manifestar a finales de los setenta.
- ⇒ Debido a la recesión mundial y a la crisis de la deuda externa de 1982, se generaron las condiciones para que Perú entrara en suspensión de pagos. Para el momento en que Perú se acogió al procedimiento de acumulación de derechos con el FMI, sólo por concepto de pagos atrasados adeudaba cerca del 60 por ciento de su deuda externa.
- ⇒ Durante la década de los noventa Perú renegoció su deuda con la mayor parte de sus acreedores internacionales, entre ellos las IFI y el Club de París. No obstante estas negociaciones, la deuda externa siguió creciendo.
- ⇒ Durante el Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), se contrató deuda ilegítima cuyo destino fue para la reelección del dictador y para cometer crímenes de *lesa* humanidad. Además durante este gobierno montos importantes de los empréstitos concertados con acreedores internacionales fueron destinados para la compra irregular de equipos y tractores chinos, adquisición de equipos militares y recompra ilegal de papel de deuda.
- ⇒ En Perú al igual que en Ecuador se han practicado auditorías de la deuda pública externa contraída durante los años noventa. Se ha dictaminado la conjunción de deuda ilegal en lo interno en relación con la deuda odiosa en lo externo. Sin embargo y a pesar de los dictámenes emitidos por la Comisión de Auditorías, el gobierno peruano continúa pagando las deudas ilegítimas y odiosas contraídas por Fujimori (1990-2000).
- ⇒ Las deudas ilegítimas contraídas por Argentina, Ecuador y Perú ponen en evidencia la complejidad de la corrupción, ya que en su concertación no sólo figuran funcionarios públicos de los tres respectivos gobiernos, sino también acreedores internacionales e incluso las IFI que a sabiendas del

mal uso que habría de hacerse a éstos recursos, otorgaron los créditos al amparo del Principio de Continuidad del Estado. Es entonces, que se hace necesario e impostergable la creación de la CIRADES, como un órgano jurídico internacional con amplias atribuciones en materia de deuda externa y que de una vez por todas se solucione el problema de la deuda externa, no sólo en los países revisados en este trabajo, sino en el resto de los países de América Latina, África y Asia.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES.

La TCM constituye el fundamento teórico de la deuda externa. La TCM tiene como punto de partida el dinero, en tanto se entiende que la economía en sí es una economía en su propia esencia. El dinero ha sido abordado a través de diversos marcos teóricos de referencia que van desde la concepción Neoclásica hasta la Poskeynesiana. Pero, es en la TCM donde hemos respaldado teóricamente esta investigación ya que el dinero comparte con los Poskeynesianos dos atributos fundamentales: endogeneidad absoluta del mismo y exogeneidad de la tasa de interés.

De acuerdo a estas dos exigencias, la TCM refiere que el dinero es crédito obligado e implica que la demanda por crédito desde cualquier actor (empresa, familia, gobierno y resto del mundo), sea su fuente de creación. Es entonces, que la endogeneidad se encuentra referida al hecho de que a todo aumento en la oferta de dinero, lo complementa el crédito concedido por los bancos a los actores nacionales y extranjeros con el propósito de elevar el nivel de inversión.

La TCM dota de contenido al sistema lo que Keynes denominó economía monetaria de producción. Debido a que la TCM considera al dinero como un medio de pago, éste junto con el sistema bancario y financiero y el principio de demanda efectiva, constituyen un cuerpo teórico (Circuito Monetario), que supera a la escuela Neoclásica para explicar diversos fenómenos monetarios, entre ellos, el de la deuda externa.

La deuda externa ha generado crisis. Los debates alrededor de la misma giran en torno a la diferenciación entre la “crisis de solvencia” y la “crisis de liquidez”. Pero el endeudamiento externo crea un clima de inseguridad y más si las tasas de interés aumentan vertiginosamente. Por lo anteriormente dicho se hace imprescindible crear en el Derecho Internacional Público la norma que permita la cancelación de deudas onerosas y/o en su defecto deudas ilegítimas y odiosas.

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods en Julio de 1944, la discusión de los aspectos jurídicos de la deuda pública externa de América Latina se ha dado en forma aislada. Es en diversos Foros Internacionales, Organismos Regionales (como el IHLADI y el CEISAL) y, en algunos estudios jurídicos en lo particular, donde se ha revisado esta cuestión. Llama la atención la carencia de un marco regulador preciso de la deuda externa a nivel mundial. El problema es sugestivo sin duda. El tema, aún cuando ha sido ampliamente abordado por los efectos económicos que la deuda externa ha tenido

en la región latinoamericana, es también, por definición, materia jurídica internacional.

La relación entre deudor y acreedor, la exigibilidad o la falta de la misma en lo que se pretende adeudado, la legitimidad de los medios para “persuadir” al deudor al pago de la obligación, son todos aspectos vinculados al Derecho Internacional Público.

Toda deuda que contrae un país, sea pública o privada es deuda soberana. Es entonces que, tanto la deuda pública externa como la deuda privada externa se solventan en caso de controversia conforme al Derecho Internacional Público.

La base jurídica para arbitrar la deuda externa lo constituye el Derecho Internacional Público. Actualmente el único organismo internacional que en Derecho dirige las controversias en materia de deuda externa es la CIJH, quien está facultada a aplicar las fuentes del Derecho Internacional Público: Tratados o Convenciones Internacionales, Costumbre Internacional, Principios Generales del Derecho y las Decisiones Judiciales y, las Doctrinas de Publicistas de mayor competencia.

La Doctrina Calvo (1863) y la Doctrina Drago (1902), constituyen el fundamento histórico-jurídico de la deuda externa. Todo Estado tiene una responsabilidad internacional cuando desconoce, anula o suspende el servicio de la deuda externa; sin embargo, esta responsabilidad cesa bajo las siguientes premisas: cuando se comprueba el enriquecimiento ilícito de quienes negociaron la deuda; cuando se afectan programas de desarrollo social de los países deudores en caso de aumentos súbitos de las tasas de interés y en los casos de concertación de deudas odiosas e ilegítimas.

Ante la carencia de una legislación internacional precisa que norme la deuda externa, el FMI es aceptado por los países acreedores como parte de un gobierno de *facto* mundial. Este organismo impone calificaciones y establece condiciones cuyo cumplimiento es norma para los países deudores. Dirige la economía de los países endeudados conforme a criterios que no persiguen el bien común de las mayorías y se presenta como el brazo ejecutor de los acreedores externos y sus exigencias.

En los inicios de la década de los ochenta, en forma por demás unilateral la Federal Reserve Bank decidió aumentar en más de 3.5 veces la tasa de interés de los países deudores. Esta situación no sólo vulneró los Principios Generales del Derecho reconocidos como fuente internacional suscritos en el Artículo 38, inciso c, del Estatuto del Tribunal de la Haya, sino que, además contravino también normas Convencionales y Consuetudinarias del Derecho Internacional.

Ante la ilegalidad de las tasas de interés de los créditos internacionales (que afectaron a los países de la región latinoamericana), la respuesta no se hizo esperar. Pero, ésta no tuvo sus orígenes al interior de los gobiernos (salvo la excepción de la República Dominicana), sino más bien fueron diversos grupos de académicos y juristas internacionales quienes avalados por la tesis de Miguel Ángel Espeche Gil (1989), procedieron a encaminar el problema de la deuda externa de los países de América Latina a través del procedimiento consultivo ante la CIJH de conformidad al Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas. Desafortunadamente no ha prosperado esta propuesta. La misma sentaría las bases para regular y normar la deuda pública externa no solo de los países de América Latina, sino del resto de las regiones del mundo cuya situación es aún más delicada.

Independientemente del apoyo logrado en diversos medios académicos y políticos para llevar a cabo la propuesta de Espeche Gil (1989), el principal factor que la ha inhibido es de naturaleza política. La iniciativa de llegar ante la CIJH podría generar confrontaciones entre países deudores y países acreedores, creando un clima de inestabilidad en el que resultarían mayormente afectados los primeros.

La mayor parte de los esfuerzos que se han encaminado para resolver el problema de la deuda externa de los países de América Latina, han sido ignorados y en el mejor de los casos postergados por la CIJH. Sí a esta situación le agregamos el hecho contundente que, un monto importante de los empréstitos que han negociado los países de la región se han constituido en deuda odiosa o ilegítima y, que la CIJH ha actuado con la más clara miopía, como si el deber ser no existiera, es entonces que la deuda externa se convierte en un detonante social y político de grandes dimensiones. Es entonces, que se propone la creación de la CIRADES cuya función estaría vinculada a: el establecimiento de un marco legal que regule el otorgamiento de créditos; supervise las tasas de interés previamente negociadas entre acreedores y deudores; arbitre laudos en caso de deudas ilegítimas y, vigile y sancione a las IFI cuando éstas violen sus Estatutos Constitutivos.

La CIRADES será el organismo jurídico internacional que contará con todas las facultades para regular y arbitrar la deuda externa soberana y se constituiría en un espacio de solución de conflictos. La CIRADES será un organismo dependiente de las Naciones Unidas y como sujeto internacional podrá aplicar las fuentes del Derecho Internacional Público, ya que las mismas han sido insertadas en la Carta que dio origen a la ONU.

A efecto de darle un peso jurídico internacional a la CIRADES, en aquellos casos en que ésta resuelva que la deuda afecta los principios económicos, sociales y ambientales de un país deudor y, que por tanto existe responsabilidad

internacional, deberá de remitir su dictamen ante la Corte Penal Internacional (organismo dependiente de la ONU), a efecto de que se sancionen estos delitos. Para ello, previamente se hace impostergable que ésta Corte incorpore las cláusulas de penalización para: deudas ilegítimas; violaciones a que dieron lugar en sus Estatutos originales las IFI y los aumentos de tasas de interés que sean propiciados por los principales acreedores internacionales.

Estamos convencidos que de tenerse un marco regulatorio internacional claro y preciso en esta materia, tanto acreedores como deudores se verían favorecidos. Éstos últimos lograrían una disminución efectiva del pago del servicio de sus respectivas deudas. Dispondrían entonces, de recursos suficientes para impulsar su desarrollo económico, invirtiendo en gran medida en la adquisición de bienes de capital y tecnologías de los que los países acreedores son los principales exportadores del mundo. Por su parte, los acreedores también se verían beneficiados ya que, con este flujo de comercio e inversión, es de preverse el efecto positivo que se produciría en sus economías (principalmente la de Estados Unidos y de Europa Occidental). Los ingresos provenientes de las importaciones de América Latina (cuyas deudas hayan sido previamente reguladas y cuenten con recursos adicionales para la adquisición de bienes de capital), se podrían destinar para investigación y desarrollo tecnológico, así como para inversiones en sectores estratégicos. Cabe entonces señalar que, se encontraría una vía de racionalidad y conciliación. Habría una verdadera coincidencia en cuanto a los beneficios: en los países deudores, deseosos de promover su desarrollo y en los países acreedores quienes marcarían adicionalmente el paso de una mayor estabilidad económica internacional en conjunción con los países deudores.

Estamos también ciertos de que hay que dar una mayor atención a las deudas odiosas e ilegítimas. Aunque el FMI incluyó el tema de las deudas odiosas en una ponencia durante su Conferencia sobre Políticas Macroeconómicas y Reducción de Pobreza (Marzo del 2002), hay muy pocas acciones concretas dirigidas a darle solución a este tipo de deudas.

La determinación de la legalidad o la ilegalidad de deudas públicas externas en los países de América Latina ha sido en todo momento una preocupación de diversos foros de académicos, intelectuales y gobiernos nacionales. También ha sido un tema que disímiles tratadistas del Derecho Internacional Público han sostenido. La deuda ilegítima se constituye entonces, en una atribución de los poderes públicos quienes no tienen en principio ninguna obligación jurídica de pagarla, porque así lo disponen diversas normas del Derecho Internacional Público. De este modo, se asegura la estabilidad de las relaciones financieras internacionales y las relaciones internacionales en general.

Es entonces que, se puede afirmar que las deudas públicas externas que contrajeron gobiernos dictatoriales o en su caso, aquellas cuyo destino fue diferente al que dio lugar a su contratación (con la complacencia o conocimiento de los acreedores), da lugar a que todo Estado endeudado tiene el derecho de reclamar a los acreedores las reparaciones debidas, antes que proceder al pago de deudas que fueron ilegalmente contraídas.

Existe una gran controversia entre los tratadistas del Derecho Internacional Público sobre el pago de deudas ilegítimas. Cobra especial importancia la que se presentó durante el Gobierno de Fujimori (1990-2000) en Perú, cuando los empréstitos externos fueron situados para financiar la segunda campaña presidencial de éste dictador e incluso muchos de estos recursos fueron utilizados para perpetrar crímenes de *lesa humanidad*. Otro caso es el de la deuda contraída en 1978 por Ecuador con el Gobierno de Noruega, misma que se declaró ilegítima porque desde sus orígenes los procedimientos utilizados para la aprobación del crédito fueron ilegales. Especial atención reviste también las deudas contratadas por la dictadura militar de Argentina entre 1976-1983, que en nada beneficiaron a la población, pero que sí respaldaron a compañías y negocios privados (nacionales y extranjeros), en detrimento de las empresas del Estado argentino.

En todos estos endeudamientos se da la premisa legal de sí un gobierno tiene el derecho de declarar nulas las deudas que fueron contraídas ilegalmente por gobiernos que le antecedieron (gobiernos dictatoriales, déspotas o tiranos) o, en su defecto, sí a pesar de que existen deudas ilegales se hace necesario aplicar en todos los casos el Principio de Continuidad del Estado. Desde esta perspectiva, los acreedores internacionales sostienen que cuando se negocia un empréstito, el pago del mismo (incluyendo capital e intereses), no depende de la legitimidad de su origen. En otras palabras, la capacidad de un gobierno de representar al Estado en las relaciones internacionales no depende de manera alguna de su origen, por lo que en el caso de un gobierno usurpador que detenta el poder de hecho con el “consentimiento expreso o tácito de la nación”, actúa y concluye válidamente en nombre del Estado créditos externos que el gobierno legítimo, una vez restaurado, está obligado a respetar.

Visto literalmente el argumento anterior, no habría ni deuda ilegal, ni contrato ilegal, ni un derecho a cuestionar préstamos asumidos por el o los gobiernos anteriores, aún cuando el o los mismos sean ilegítimos o ilegales. Pero, esta formulación carece de fundamentos legales.

En realidad no existe ninguna regla de Derecho Internacional Público que obligue a un gobierno a asumir actos contraídos por otro anterior en transgresión, sea del Derecho Interno, sea del Derecho Internacional. Se plantean entonces dos vías:

por un lado, la de la legalidad interna, por otro, la de la legalidad internacional. En este sentido, todo gobierno tiene el legítimo derecho, tanto en Derecho Interno como en Derecho Internacional (y cada vez que sea necesario), de controlar la legalidad de los actos concluidos por un gobierno anterior. El gobierno conserva entonces, su derecho de determinar objetivamente los fundamentos de la legalidad de un acto de otro gobierno predecesor.

El Principio de Continuidad del Estado es aplicable a la mayor parte de las relaciones internacionales; no obstante, no lo es en materia de relaciones económicas financieras internacionales. Esta afirmación ha sido históricamente fundamentada. Basta recordar las deudas contraídas por el régimen de Napoleón Bonaparte cuyos acreedores reclamaron la ejecución de todos los contratos pasados, una vez que cayó este gobierno a lo que, la Corte de París sostuvo que la presunción de dolo y de fraude solo se aplicaba a un contrato pasado que voluntariamente se contrajo con un gobierno usurpador, contrato sustancialmente nulo según los Principios del Derecho Público común a todas las naciones.

Antes de pagar una deuda todo gobierno tiene el derecho de proceder a una evaluación e investigación minuciosa de todos los actos pasados derivados del gobierno anterior (más todavía, si se trata de un gobierno despótico o dictatorial o de un régimen criminal como el del *Apartheid*, por ejemplo).

Las controversias surgidas sobre la legalidad e ilegalidad de deudas externas contraídas, es un tema que únicamente lo podremos confrontar a través de estrategias políticas, legales y de presión pública, tanto en el ámbito nacional como internacional. Es precisamente en su acotación jurídica internacional como se podrán dar los primeros pasos para exonerar a los países deudores del pago de estas “obligaciones”, que incluso en la mayor parte de los casos fueron realizadas con el beneplácito de los acreedores. De esta suerte, cuando exista la sospecha de una deuda ilegítima, el país afectado deberá iniciar el procedimiento jurídico ante el órgano internacional competente, en este caso y de acuerdo a la propuesta de este trabajo sería la CIRADES, la cual se constituiría en el único organismo jurídico internacional con amplias facultades para resolver este tipo de litigios.

SIGLAS.

SIGLAS.

A

ACSAM-ICA	Asociación de Firmas Consultoras.
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas.
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo.
ASSLA	Asociación de Estudios Sociales Latinoamericanos.

B

BBVA	Banco Bilbao Viscaya Argentina.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo de Brasil.

C

CAC	Cláusulas de Acción Colectiva.
CAF	Corporación Andina de Fomento.
CAIC	Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público.
CCCC	Comisión de Control Cívico de la Corrupción.
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.
CEIDEX	Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa.
CEISAL	Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina.
CELAM	Comisión Episcopal para la América Latina.
CESCE	Compañía Española de Créditos y Seguros a la Exportación.
CDES	Centro de Derechos Económicos y Sociales de Ecuador.
CIDEX	Comisión Investigadora sobre la Deuda Externa de Perú.
CIJH	Corte Internacional de Justicia de la Haya.

CEPAL	Comisión Económica para América Latina.
CEPE	Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana.
CIRADES	Corte Internacional de Regulación y Arbitraje de la Deuda Externa Soberana.

D

DEG	Derechos Especiales de Giro.
DSV	Drammer Slip and Verksted.

E

EA/S	Ekspotfinans Als.
ECA	Agencia de Crédito a la Exportación Española, (por sus siglas en inglés).
ECAPAG	Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil

F

FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo.
FBE	Flota Bananera Ecuatoriana.
FEDIA	Federación de Tripulantes Aéreos.
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público.
FMI	Fondo Monetario Internacional.

G

GITEK	Instituto de Garantías para los Créditos de Exportación, (por sus siglas en inglés).
-------	--

H

HIPC Países pobres muy Endeudados (por sus siglas en inglés).

I

ICJE Iniciativa Canadiense para el Jubileo Ecuménico.

ICO Instituto de Crédito Oficial.

IED Inversión Extranjera Directa.

IFI Instituciones Financieras Internacionales.

IHLADI Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional.

J

JAPECO Japan Peru Oil Corporation (por sus siglas en inglés).

L

LFS Laneintitutter Fut Skipbsbyggeriene.

M

MEF Ministerio de Economía y Finanzas.

N

NORAD Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo, (por sus siglas en inglés).

O

OCDE Organización del Comercio y Desarrollo Económico.

OEA Organización de Estados Americanos.

OECEQ	Oficina Económica y Comercial de España en Quito.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.

P

PIB	Producto Interno Bruto.
PRSP	Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza, (por sus siglas en inglés).

T

TIQ	Tribunal Internacional de Quiebras.
TCM	Teoría del Circuito Monetario.
TEN	Teoría Económica Neoclásica.
TRANSNAVE	Transportes Navieros Ecuatorianos.

U

UK	Morgan Grenfell (por sus siglas en inglés).
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (por sus siglas en inglés).
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés).

BIBLIOGRAFÍA.

BIBLIOGRAFÍA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ❖ ACOSTA, A. (2001), "Ecuador: La deuda externa y los programas de ajuste estructural impuestos por el FMI y el BM", Alainet, <http://alainet.org/active/1553&lang=es>
- ❖ ARELLANO, C. (2001), Derecho Internacional Privado, México, Editorial Porrúa.
- ❖ BALDWIN, D. (1966), Economic Development and American Foreign Policy, 1943-1962, Chicago.
- ❖ BARBEITO, A. (2001), "El blindaje que no fue. O la decisión de gestionar la fase agónica del modelo económico", en Revista Realidad Económica, No. 178, Febrero, Argentina.
- ❖ BASUALDO, E. (1987), Deuda externa y poder económico, Argentina, Nueva América.
- ❖ BERMEJO, R. (1990), Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Madrid, Editorial Civitas.
- ❖ CESPEDDES, L. (2000) Balance sheets and Exchange Rate Policy, Washington, D.C., NBER Working Paper Nr. 9971.
- ❖ CHAUMONT, CH. (1970), "Cours général de droit international public", RCADI, vol. 129.
- ❖ DELEPLACE, G. y NELL, E. J. (1996), Money in motion, New York, St. Martin's Press.
- ❖ DIAZ, L. (1986), Deuda y derechos humanos, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ❖ _____ (1989), "Deuda externa y Derecho Internacional" en Nueva Sociedad, Caracas, Núm. 101, mayo-junio.
- ❖ DOOLEY, M., FOLKERTS, D. y GARBER, P., (2003), An Essay on the Revived Bretton Woods System, Washington, D.C., NBER Working Paper, Nr.9971.
- ❖ ERIC, A. (1985), La perversa deuda Argentina, Buenos Aires, Argentina, Edigraf.
- ❖ FATORELLI, M.L. (2003), Auditoria y vialidad de dos créditos internacionales, Perú.
- ❖ FLABECK, H. (2004), Debt Sustainability and the Transfer Problem, UNCTAD, Manual inédito.

- ❖ FRESNILLO, L. (2008), “Las deudas ilegítimas del petróleo”, Quito, Ecuador, Boletín Noticias ODG, No. 58.
- ❖ GEORGE, S. (1988), Informe sobre la deuda externa al Tribunal Permanente de los Pueblos.
- ❖ GIRÓN, A. (1996), Fin de siglo y deuda externa: Historia sin fin. Argentina, Brasil y México, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM/Editorial Cambio XXI.
- ❖ GRAZIANI, A. (1990), “The Theory of the Monetary Circuit”, Economies et Sociétés.
- ❖ GREEN, R. (1986), Los Organismos Financieros Internacionales, México, UNAM.
- ❖ GOLD, J. (1979), La conditonnalité, Washington D. C., IMF, Pamphlet Series, No. 31.
- ❖ GUTIÉRREZ, C. (1995), Derecho Internacional Público, Madrid, Editorial Trotta.
- ❖ HANLON, J. (2002), “Defining Illegitimate Debt and Linking Its Cancellation to Economic Justice”, England, Open University, Milton Keynes.
- ❖ HARCOURT, G. (1972), Teoría del Capital, Vilassar de Mar, Oikos-Tao.
- ❖ JESÉ, G. T. (1922), General des finances et de législation financieré, Dependes publiques, Théorie générale du Credit Públic, Paris.
- ❖ KEYNES, J. M. (1930), A Treatise of Money, Vol. I, Londres, Macmillan.
- ❖ _____ (1971), Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, México, Fondo de Cultura Económica.
- ❖ KINDLEBERGER, C. P. (1989), Manías, pánicos y cracks, Barcelona, Ariel.
- ❖ KLEIN, P. (1999), “Les intitutions financéres internacionales et les droits de l’homme”, Institutions financières internacionales: l’exception aux droits del l’homme, Bruxelles, Revue belge de droit internacional, Bruylant.
- ❖ KREGEL, J. (1998), Yes It “Did Happen Again –A Minsky Crisis Happened in Asia”, Working papel 234, Nueva York, Jerome Levy Institute, Annandale.
- ❖ KREMER, M. y SEEMA, J. (2002), “Odous Debt”, IMF paper.
- ❖ LARREA, C. (2000), “Pobreza y exclusión social en Ecuador” en ROCCA, M, Democracia, pobreza y exclusión sociales en Ecuador, Quito, Ecuador, PNUD.
- ❖ LAVOIE, M. (1992), Foundations of Post-Keynesian Economic Analysis, New York, Edward Elgar, Aldeershot.
- ❖ _____ (1996), “The Endogenous Supply of Credit-Money, Liquidity Preference and the Principle of Increasing Risk: Horizontalism versus the Loanable Funds Approach” Scottish Journal of Political Economy.

- ❖ LE BOURVA, J. (1962), "Creation de la monnaie et multiplicateur du crédit", Paris, Revue Economique.
- ❖ LÓPEZ, A. (1983), La deuda externa en cifras, Buenos Aires, Argentina, inédito, Una Síntesis en Clarín.
- ❖ LÓPEZ, H. (2003), Derecho Internacional Público Contemporáneo e instrumentos básicos, México, Editorial Porrúa
- ❖ MARICHAL, C. (1989), La historia de deuda externa en América Latina, México, Alianza Editorial.
- ❖ MARQUÉS, R. E. (2004), "Derecho Económico Internacional y Deuda Externa" en Revista de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM.
- ❖ MARX, K. (1972), El Capital, México, Fondo de Cultura Económica.
- ❖ MENÉNDEZ, M. (1995), Derecho Internacional (Parte General), Madrid, Editorial Trotta
- ❖ Menger, K. (1892), "On the Origin of Money", Economic Journal.
- ❖ MILLET, D., (23 de Noviembre de 2004), "Le dette de l'Irak n'a jamais existé", Le Monde.
- ❖ MILLET, D., y TOUSSAINT, E. (2002), 50 questions, 50 réponses sur la dette le FMI et la Banque Mondiale, Paris, CADTM, Ed.
- ❖ MINSKY, H. (1996). "Profits, Deficits and Instability: A Policy Discussion" en Papadimitriou, D. B. (1996), Profits, Deficits and Instability, Londres, Macmillan.
- ❖ MOCHON, F. (2000), Economía, Teoría y Práctica, Madrid, Mc Graw Hill.
- ❖ MOORE, B. (1988), Horizontalists and Verticalists: The Macroeconomics of Credit Money, Cambridge, Cambridge University Press.
- ❖ MOYANO, B. y ORTIZ, A. (1994), La Deuda Externa y la Responsabilidad Internacional del Estado, México, UNAM.
- ❖ NELL, E. J. (1998), The General Theory of Transformational Growth, Keynes after Sraffa, Cambridge, Cambridge University Press.
- ❖ OBSTFEL, M. (1996), "Rational and Self-Fulfilling Balance of Payment Crises", En American Economic Review, Nr.76.
- ❖ ORTIZ, I. y UGARTECHE, O. (2009), "El Banco del Sur: avances y desafíos" en Comercio Exterior, México, Vol.59, Núm. 5.
- ❖ OSORIO, R. (1997), La deuda externa latinoamericana y sus principales consecuencias (1975-1989), México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- ❖ PARGUEZ, A. (1980), "Profit, épargne, investissement: éléments pour une théorie monétaire du profit", Paris, Economie Appliquée.

- ❖ PARGUEZ, A. SECARECCIA, M. (2000), "The crédit theory of money: the monetary circuit approach", en SMITHIN, J. (ed) (2000), What is money? Londres, Routledge.
- ❖ PATERSMANN, H.G. (1985), "The World Bank's Contribution to the Law of International Finance and Development (1944-1984), Washington, D.C., Adv, Vol. 23.
- ❖ PATTILLO, C., POIRSON, H. RICCKI, L. (2002), External Debt and Growth. IMF, Working Paper 02/69.
- ❖ PATINKIN, D. (1965), Dinero, interés y precios, Madrid, Aguilar ediciones.
- ❖ PÉREZ, P. (1988), Les organisations internationale et le droit de la responsabilité, París, RGDIP, No 1.
- ❖ PIGRAU, A. (1990), Subdesarrollo y adopción de decisiones en la economía mundial, Madrid, Editorial Tecnos.
- ❖ POLLIN, R. (1991), "Two Theories of Money Supply endogeneity; some empirical evidence", Londres, Journal of Post Keynesian Economics.
- ❖ REALFONZO, R. (1998), Money and Banking: Theory and Debate (1900-1940), Edward Elgin, Cheltenham.
- ❖ ROBINSON, J. (1956), La acumulación de capital, México, Fondo de Cultura Económica.
- ❖ ROCHON, L. P. (1999), Credit, Money and Production: An Alternative Keynesian Approach, Cheltenham Edward Elgar.
- ❖ RONCAGLIA, A. (1978), Sraffa and the Theory of Prices, Nueva York, John Wiley.
- ❖ SABELLI, S. (1994), La Religión del Crédito. El Banco Mundial y su Imperio Secular, Barcelona, Editorial Intermón.
- ❖ SACHS, J. (1994), "Do We Need an International Lender of Last Resort?", manuscrito inédito, Universidad de Harvard, Cambridge, Mass.
- ❖ SACK, A. (1927), Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligatins, Traité Juridique et financier, Paris, I-Dettes publiques, Recueil Siry.
- ❖ SAMUELSON, P. A. (1990), Economía, Madrid, Mc Graw-Hill.
- ❖ SCHMITT, B. (1966), Monnaie, salaires et profits, Paris, PUF.
- ❖ SCHUMPETER, J. A. (1954), Historia del análisis económico, Barcelona, Ariel.
- ❖ SEARA, V. M. (2001), Derecho Internacional Público, México, Editorial Porrúa.
- ❖ _____(1984), Teoría del Desarrollo Económico, México, Fondo de Cultura Económica.

- ❖ _____ (2001), Derecho Internacional Público, México, Editorial Porrúa.
- ❖ SEPÚLVEDA, C. (1960), Curso de Derecho Internacional, México, Editorial Porrúa.
- ❖ _____ (2000), “La responsabilidad internacional del Estado” en Derecho Internacional, México, Editorial Porrúa.
- ❖ SERVEN, L. (1997), Un certainty, Instability, and Irreversible Investment: Theory, Evidence and Lessons for Africa, Washington, D.C., World Bank Policy Research Paper, Nr.1722.
- ❖ SMITH, D. (1992), “Market, development, conflict”, intervención ante la 42nd Pugwash Conference on Science and World Affairs, Shaping our Common Future: Dangers and Opportunities, 11-17 Septiembre.
- ❖ SRAFFA, P. (1960), Producción de mercancías por medio de mercancías. Preludio a una crítica de la teoría económica, Vilassar de Mar, Ed. Oikos-Tao.
- ❖ STIGLITZ, J. (2006), Cómo hacer que funcione la globalización, México, Altea Taurus Alfaguara.
- ❖ TOUSSAINT, E. (2006), con base en el Informe de World Bank, Global Development Finance, Washington, D.C.
- ❖ VARIAN, H. (1987), Microeconomía intermedia, Barcelona, Antonio Bosh.
- ❖ VAQUERO, C. (1999), La Deuda del Tercer Mundo. Alternativas para su condonación, Madrid, Editorial Talasa.
- ❖ VITELLI, C. (2001), “Los resultados de la Convertibilidad”, en Revista Realidad Económica, No. 181, Agosto, Argentina.
- ❖ VUSKOVIC, P. (1988), América Latina ante los desafíos de la crisis, Un informe de la crisis, Argentina, Editorial, Universidad de las Naciones Unidas.
- ❖ WALRAS, L. (1987), Elementos de Economía Política Pura, Madrid, Alianza Editorial.
- ❖ WICKSELL, K. (1898), La tasa de interés y el nivel de los precios, Madrid, Ediciones Acosta.
- ❖ WRAY, L. R. (1990), Money and credit in Capitalist Economics: The Endogenous Money Approach, Aldershot, Edward Elgar.
- ❖ ZALDUENDO, A. (1998), La deuda externa, Buenos Aires, Depalma.
- ❖ ZARB, H. (1980), Les Institutions spécialisées des Nations Unies et leurs Membres, París, Pedone.

REFERENCIAS DOCUMENTALES Y HEMEROGRÁFICAS.

- ❖ Acuerdos CPI y CPII.(1987).
- ❖ AGNU. (16 de Diciembre de 1966), Resolución 2200 A (XXI).
- ❖ _____ (1º de Mayo de 1974), Resolución 3,201 (S/VI) y Resolución 3,281 (XXIX).
- ❖ ARGENPRESS (15 de Julio de 2007), “El FMI deja sus oficinas del Banco Central”.
- ❖ Asociación Americana de Juristas. [(AAJ), (1988)], “Denuncia al FMI y al BM ante el Tribunal Permanente de los Pueblos”, Sesión de Berlín.
- ❖ _____ (1989), “Denuncia al FMI y al BM ante el Tribunal Permanente de los Pueblos”, presentada por la Asociación Americana de Juristas.
- ❖ Asociación de Consultores ACSAM-ICA. (Junio de 2005), Informe Final sobre el contrato de construcción del Plan Maestro de Agua Potable de Loja.
- ❖ BANCO CENTRAL DE ECUADOR. (1985), Informe Anual.
- ❖ _____ (1987), Informe No. SRSP-1279-87.
- ❖ BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA. (1984), Series estadísticas sobre compromisos financieros externos y balanzas de pagos de la República Argentina.
- ❖ BANCO MUNDIAL. (1973), Informe Anual sobre el Desarrollo del Mundo.
- ❖ _____ (1997), Informe Anual sobre el Desarrollo del Mundo.
- ❖ _____ (Abril de 1998), PPME: objetivos y aspectos fundamentales.
- ❖ _____ (1981), Informe Anual sobre el Desarrollo en el Mundo.
- ❖ _____ (Junio y Diciembre de 1984), Informe Anual, Economic Memorandum on Argentina.
- ❖ _____ (2000), Informe anual sobre el Desarrollo en el Mundo.
- ❖ _____ (2004). Informe Anual sobre el Desarrollo del Mundo.
- ❖ _____ (2007), Informe Anual sobre el Desarrollo del Mundo.
- ❖ CAIC. (2008), Informe de resultados.
- ❖ CADTM: <http://www.user.skynet.be/cadtm/>, “Dossier Argentina”.
- ❖ Carta dirigida por EADS/CASA al Ministro de Defensa Nacional. (8 de Abril de 2003).

- ❖ Cartas emitidas por el Municipio de Loja al Instituto de Crédito Oficial (España) y, al Ministerio de Finanzas respecto a la supuesta exoneración de ABENGOA al pago de impuestos (15 de Julio de 2004 y 27 de Octubre de 2004, respectivamente).
- ❖ CIJH. (1970), Recueil, Arrêt Barcelona Traction.
- ❖ Centro de Derechos Económicos y Sociales de Ecuador. [CDES (noviembre de 2002)]. Informe de Investigación y Resolución de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, “La Deuda Externa Ecuatoriana con el Gobierno de Noruega”, La Revuelta en el Patio Trasero, Deudas Ilegítimas y Derechos Humanos: el caso Ecuador-Noruega.
- ❖ CDES. (1980), “Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina”, Argentina, archivo de CDES.
- ❖ _____ (Noviembre de 2002), Informe de Investigación y Resolución de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, “La Deuda Externa Ecuatoriana con el Gobierno de Noruega”, La Revuelta en el Patio Trasero, Deudas Ilegítimas y Derechos Humanos: el caso Ecuador-Noruega.
- ❖ CEIDEX. (2007), Informe de la Auditoría practicada a la deuda externa a Ecuador.
- ❖ CEPAL. (1982), Estudio Económico para América Latina.
- ❖ _____ (1990), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.
- ❖ Comisión de Control Cívico de la Corrupción. (CCCC). (2006), Informe Final.
- ❖ Comisión de Instituta et Pax. Documento: “Al Servicio de la Comunidad Humana: Una Consideración Ética de la Deuda Internacional.
- ❖ CNN, (3 de Febrero de 2002), en Economía y Finanzas.
- ❖ Convenio Constitutivo del Banco Mundial.
- ❖ Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.
- ❖ Declaración de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz (1936), Buenos Aires, Argentina.
- ❖ FINANCIAL TIMES. (Enero de 2000).
- ❖ FMI. (1982), Economic World Outlook.
- ❖ _____ (Septiembre 1988), Boletín.
- ❖ Foro Científico de Viena, Octubre de 1991.
- ❖ GITEK. (2002), Annual Report.
- ❖ ICJE. (Noviembre 2008), Resoluciones del Foro de Iniciativa Canadiense para el Jubileo Ecuménico, Toronto, Canadá.

- ❖ Informe de Investigación y Resolución de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. (1991). La Deuda Externa Ecuatoriana con el Gobierno de Noruega.
- ❖ Informe Técnico CVP-2003-INF-83. (11 de Julio de 2003).
- ❖ Jurisprudencia Argentina del 31 de Enero de 2001.
- ❖ Memoranda SCP-91-554 del Ministerio de Finanzas de Ecuador. (16 de Octubre de 1991).
- ❖ OECEQ. (2006), Informe Anual.
- ❖ Oficio emitido conjuntamente por el BM y el BID a ECAPAG. (Abril de 1995).
- ❖ ONU. (1983), Viena Convention on Succession of States in Respect of States Property, New York, Archives and Debts, United Nations.
- ❖ ONU-Consejo Económico y Social-, Comisión de Derechos Humanos (1999), Informe presentado por el Experto Independiente Fantu Cheru, “Efectos de las políticas de ajuste estructural sobre el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales”.
- ❖ _____ (4 de Enero de 2000), Informe conjunto presentado por el Relator Especial Ronaldo Figuerero y el Experto Independiente Fantu Cheru, E/CN.4/2000/51.
- ❖ ONU. (Marzo 2002), Report of the International Conference of Financing for Development (A/Conf.198/11), Monterrey, México.
- ❖ Report of the British International Development Committee (Mayo de 1998).
- ❖ Reunión de la Comisión Redactora, Roma, 16 de Julio de 1992.
- ❖ Seminario “Deuda Externa-Principios Generales del Derecho-Corte Internacional de Justicia”, Roma, Mayo de 1995.
- ❖ Seminario de Roma-Universidad Lateranense, Marzo de 1992.
- ❖ SELA. (2001), ¿Una nueva Arquitectura Financiera Internacional?
- ❖ Tratado de Versalles (1919).
- ❖ XII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina, (Junio de 1995), Informe, Bruselas.
- ❖ XV Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional (HILADI) que tuvo lugar en Santo Domingo en Marzo de 1989.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS.

<http://alainet.org/active/1553&lang=es>

<http://www.evaluatecon.com.ar>

<http://www.cme-espana.org/doc2006/Luces%20y%20sombras.pdf>

<http://www.inf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0269.pdf> (04.11.2004)

<http://www.user.skynet.be/cadtm/> , "Dossier Argentina".