



Una esperanza para los países endeudados

¿Logrará crear la ONU un procedimiento de insolvencia para los Estados?

JÜRGEN KAISER
Diciembre 2014

- Por primera vez en su historia la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adopta una posición de liderazgo para resolver el problema de las crisis de deuda soberana. A contramano del voto de rechazo emitido por varios países industrializados importantes (entre ellos, Alemania), la mayoría de los países emergentes y en desarrollo logró imponer su postura en la Asamblea General de ese organismo.
- Esta decisión desafiante de la mayoría expresa la enorme frustración que reina en el Sur global respecto del régimen actual para manejar las crisis de deuda. Este régimen, impuesto por los países industrializados, es catalogado como ineficiente e injusto.
- Ahora, los países industrializados tienen hasta septiembre de 2015 la oportunidad de abandonar su actitud de bloqueo e involucrarse en el proceso de forma constructiva aportando sus propias posiciones.

El 9 de septiembre de 2014 la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas (ONU) decidió por clara mayoría “elaborar y aprobar (...) un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana”. Más aún: resolvió que el proceso de esa reestructuración no se llevara a cabo en un marco temporal abierto, que podría demorar muchos años, sino dentro del actual período de sesiones, es decir, antes de fines de septiembre de 2015.

Esta resolución aporta una nueva dimensión al debate en torno del manejo de las crisis de deuda que viene dándose desde la eclosión de la “crisis de deuda del Tercer Mundo” en la década de 1980: ¿cómo hacer para que Estados insolventes puedan volver a empezar de forma tan eficiente y jurídicamente regulada como puede hacerlo cualquier empresa en un procedimiento de insolvencia?

Hoy esta cuestión no es menos acuciante que hace 30 años. La crisis del euro está lejos de haberse superado y el nivel de deuda de algunos países europeos continúa siendo alarmante. También el nivel de endeudamiento de numerosos países emergentes y en desarrollo ha vuelto a tomar dimensiones preocupantes. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), en la actualidad 15 países de bajos ingresos o con el estatus de “pequeños Estados insulares en desarrollo” (SIDS, por sus siglas en inglés) presentan un riesgo “elevado” de recaer en un sobreendeudamiento. Otros 29 ostentan un riesgo “moderado”. Mientras que la calificación de “elevado” implica que, según el escenario que el FMI asume como probable, efectivamente se producirá una crisis de deuda, se habla de riesgo “moderado” cuando uno entre varios escenarios de crisis estimados por el FMI pronostica una crisis de deuda pública.

La resolución del 9 de septiembre es algo más que otra ronda de un debate que lleva tres décadas. Así lo demuestra la argumentación de los 11 países que votaron en contra del proyecto de resolución del G-77. Su principal argumento apunta a que esa clase de discusiones no corresponde al ámbito de la ONU sino al del FMI: en efecto, allí se discutió hace 12 años intensa pero infructuosamente una propuesta similar del organismo de Washington como reacción al *default* argentino. En esta oportunidad, el G-77 quiso evitar a toda costa que volviera a suceder lo mismo y decidió ignorar a sabiendas ese “consenso” no explicitado en ningún lado según el cual las decisiones respecto de la arquitectura global de las finanzas se toman en Washington y no en Nueva York.

El camino hacia la resolución de la ONU

La resolución presentada ante la ONU a principios de agosto por el G-77+China (es decir, por prácticamente todos los países en desarrollo y emergentes) chocó con el asombro y la incompreensión de los dos grupos de países industrializados dentro del sistema de la ONU. Aunque desde entonces fueron invitados por los impulsores de la iniciativa a numerosas rondas de diálogo, los países industrializados se negaron prácticamente en su totalidad a participar de la discusión. Como consecuencia, los integrantes del G-77 reaccionaron del siguiente modo:

- Suavizaron *motu proprio* el texto del proyecto, que originalmente apuntaba a crear una “convención” de carácter vinculante para el derecho internacional y se limitaron a fijar como único objetivo la creación de un “marco legal”.
- Promulgaron la resolución el 9 de septiembre con mayoría propia, concretamente con 124 votos a favor, 11 en contra y 41 abstenciones.

En lo formal, esta decisión implica que la Asamblea General tiene un mandato expedido por ella misma y el compromiso de presentar una propuesta dentro del plazo ya mencionado. Es por demás inusual que en la Asamblea General de la ONU se tome por mayoría una decisión semejante. Mucho más acorde con el estilo de esta organización mundial habría sido –tal como, por otra parte, ambicionaban los países del G-77– conversar primero en grupos de trabajo y en reuniones informales el tiempo que fuera necesario hasta dar con una redacción concebida en forma conjunta.

En esos casos, la redacción final suele ser de carácter general, poco vinculante y, sobre todo, no incluye un marco temporal definido dentro del cual se exige el compromiso de actuar. Los países industrializados contaban con que los impulsores de la iniciativa no se apartarían de esta costumbre. Por lo tanto, especulaban con que un rechazo sistemático de su parte llevaría a que el fantasma se desvaneciera solo. Sin embargo, ese cálculo del “Norte” falló, lo cual es más que llamativo y solo puede entenderse en el contexto de algunos desarrollos actuales en el área del endeudamiento de los Estados.

Tres hechos recientes han contribuido en gran medida a que las cosas se dieran de ese modo: el primero fue el

rechazo de la Corte Suprema de Estados Unidos a la apelación del fallo de un tribunal de Nueva York a favor del fondo de inversión NML Capital contra Argentina. El fondo NML Capital es uno de los llamados “fondos buitres”, cuyo modelo de negocios consiste en comprar a bajo precio bonos de deuda de Estados en crisis y reclamar luego el monto total de las obligaciones adquiridas no bien esos Estados comienzan a levantar cabeza. Una interpretación caprichosa, que generó polémica entre los juristas, es la que hizo el juez de Nueva York Thomas Griesa de la cláusula *pari passu*, que suele figurar en las emisiones de deuda soberana, para impedir que el gobierno argentino continuara pagándoles a sus acreedores legítimos hasta tanto no cancelara también el monto total de lo adeudado a ese “fondo buitre” querellante, que había adquirido bonos de deuda argentina antiguos de la época previa al canje de 2005, al precio de alrededor de 20 centavos de dólar.

El fallo generó una sensación de amenaza entre los Estados del Sur global, que venían emitiendo deuda pública en la plaza financiera de Nueva York desde hacía muchos años y a gran escala. En ese sentido, un mecanismo jurídico para casos de insolvencias de Estados constituiría una solución, en la medida en que podría incluir todas esas deudas e impediría así que en contextos de crisis de deudas los “fondos buitres” obtengan rédito a costa de otros acreedores.

Hay otros dos hechos que pasaron más desapercibidos pero no por ello resultan menos importantes: el primero, la decisión del directorio del FMI de atenerse a las instrucciones de sus miembros más ricos y no presentar otro proyecto ambicioso propio para superar las crisis de deuda más allá de la inclusión de cláusulas de acción colectiva en futuros contratos de emisión de deuda pública. En la primavera boreal de 2013, el FMI había presentado un inventario llamativamente abierto y autocrítico de los procedimientos existentes hasta entonces para superar las crisis de deuda pública, que en principio dejaba abierta la manera en que se respondería a la necesidad de reformas. Pero más tarde, en una conferencia de prensa brindada en el marco de las Reuniones de Primavera 2014 del FMI y el Banco Mundial (BM), la directora del FMI, Christine Lagarde, aclaró que las ambiciones del organismo que ella presidía se limitarían a esas reformas “contractuales”.

El tercer hecho fue la Cumbre del G-77 y China celebrada en junio de 2014 en Santa Cruz de la Sierra,

Bolivia. El encuentro, muy bien puesto en escena por el presidente boliviano Evo Morales, constituyó para un grupo de países dispersos una rara oportunidad de atar los otros dos cabos –la amenaza para la Argentina y la negativa del FMI a evitar el peligro en ciernes sobre los países más pobres– para crear una iniciativa conjunta del “Sur global”. Las expresiones centrales de la Resolución de la ONU del 9 de septiembre ya pueden rastrearse en la Declaración de Santa Cruz, texto de cierre de la cumbre boliviana. Sin ese consenso logrado en Santa Cruz, evidentemente bajo el radar de las potencias occidentales, es prácticamente inentendible la fuerte cohesión exhibida por ese grupo de países, integrado incluso por los pesos pesados de los BRICS, para presentar su propia iniciativa.

La actitud de los países industrializados

La actitud de Alemania respecto del proyecto de resolución estuvo signada por dos posiciones fundamentales:

- No es la ONU, sino únicamente el FMI, el espacio donde, por principio, han de tratarse las cuestiones relacionadas con la arquitectura global de las finanzas.
- Con la resolución a la que aspira, Argentina está tratando de manipular de un modo inadmisibles a esta organización mundial, involucrándola en la disputa que mantiene con los “fondos buitres”.

Las carteras que se ocuparon del tema (el Ministerio Federal de Finanzas, el Ministerio Federal de Economía, el Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Ministerio de Asuntos Exteriores) de ningún modo comparten estos argumentos en forma unánime. Sin embargo, quien lleva la batuta que define la posición alemana es el Ministerio Federal de Finanzas, y las carteras que ostentaban posiciones más abiertas no estaban dispuestas a expresar formalmente su disenso. De haber existido ese disenso formal entre las carteras, Alemania no habría votado por el “No”, sino que se habría decidido, tal como la mayoría de los Estados europeos, por la abstención.

Entre las abstenciones europeas se incluyeron numerosos países de Europa del Este que prefirieron no tomar partido en un asunto tan controvertido. La presidencia

italiana de la Unión Europea (UE) se abstuvo en lo individual de votar, aunque expresó su no aprobación en el nombre de la UE, y también se abstuvieron los Países Bajos, que habían iniciado conversaciones para que la Corte Permanente de Arbitraje en La Haya se constituya como sede de una institución tal como aquella a la que la resolución aspira.

Hay dos países industrializados que en realidad deberían haber apoyado la iniciativa del G-77 teniendo en cuenta que en los últimos años ellos mismos habían hecho propuestas similares. Sin embargo, ninguno de los dos votó por el "Sí" porque a) tenían sus problemas con el lenguaje y el modo en que fue redactada la iniciativa del G-77 y b) no querían abandonar del todo su solidaridad informal con los Estados europeos que expresaron su rechazo, entre otras cosas con miras a futuros acuerdos.

Esos dos países son:

- Noruega, que en los últimos años aspiró a posicionarse como motor de las discusiones internacionales en torno de la superación de las crisis de deuda y que no ha renunciado a esas ambiciones ni siquiera tras el cambio de un gobierno de centroizquierda a uno de centroderecha, y
- Suiza, cuyo *Ständerat* (Consejo de Estados Suizos, la cámara alta del Parlamento suizo) comprometió al *Bundesrat* (el gobierno) a proponer iniciativas respecto de la creación de un procedimiento ordenado de insolvencia para Estados.

Entre las 11 naciones que votaron por "No", las líderes fueron Estados Unidos y Gran Bretaña. Con respecto al rol protagónico de Argentina, criticado por Alemania, en realidad al menos Estados Unidos no pudo haber tenido problemas, ya que el gobierno estadounidense se pronunció a favor de la posición argentina en una carta de *amicus curiae* dirigida a la Corte Suprema. Por lo tanto, lo que motivó el accionar de los gobiernos de ambos países fue fundamentalmente el intento de mantener el monopolio de los países industrializados sobre el FMI.

Ambos argumentos son endeables:

- En términos formales, el FMI es una organización subordinada a la ONU. Ambas instituciones están ligadas mutuamente por un complejo tratado que, entre

otras cosas, le impide a cada una actuar por indicación de la otra. El FMI tiene posibilidades de amplio alcance como para definir reglas de juego para el sistema financiero internacional sobre la base de sus *Articles of Agreement*. Sin embargo, en ningún lado está escrito que tenga el monopolio para hacerlo. Por otro lado, en el marco de la ONU, en principio es posible concertar acuerdos internacionales de carácter vinculante. No existen motivos que invaliden la aplicación de esa posibilidad al abordaje de la cesación de pagos de deudas soberanas.

- El argumento según el cual Argentina abusa de la Asamblea General de la ONU en el contexto de un fallo que le es desfavorable no convence por el simple hecho de que es difícil imaginar que un proceso de la ONU que recién se inicia pueda tener influencia alguna sobre una decisión ya tomada por la máxima instancia de apelación de los tribunales estadounidenses. Es por eso que el canciller argentino Héctor Timerman dejó bien en claro en la conferencia de prensa del 10 de septiembre que no se trata de Argentina, sino de "todos los que se encuentren en la misma penosa situación que nosotros en el futuro".

El rechazo de la institución de Nueva York como sede para dar a luz un procedimiento de insolvencia para Estados –que, por otra parte, todos consideran deseable– también se justificó con el argumento de que los procesos desarrollados en Washington –es decir, en el FMI– involucran a los ministerios de Finanzas y los bancos emisores, mientras que en Nueva York la batuta queda en manos de los ministerios de Asuntos Exteriores, que en realidad no tienen competencia en el asunto. ¿Por qué entonces habría de darse la espalda a la tradicional "competencia washingtoniana" para volver a inventar la rueda en Nueva York?

Sin embargo, apenas unas pocas semanas después de la resolución de la ONU del 9 de septiembre, una serie de declaraciones oficiales en la Asamblea Anual del FMI –entre ellas, el comunicado del G-24, es decir, de los representantes de los países emergentes y en desarrollo ante el FMI y el BM– demostró que de ningún modo se trata de una "cuestión de competencia": los ministros de Finanzas y los jefes de los bancos emisores del "Sur" apoyaron expresamente el proceso iniciado en Nueva York por sus colegas de la cartera de Asuntos Exteriores. Por lo tanto, evidentemente consideran a la

“incompetente” ONU como un suelo más fértil para desarrollar una propuesta sensata que el FMI, dominado por el G-7.

¿Qué pasará de aquí en más?

A principios de noviembre, los países opositores le presentaron al G-77 una propuesta de acuerdo. La propuesta consistía en que en la próxima resolución pendiente sobre las modalidades del procedimiento a seguir se eliminara el concepto de “jurídicamente vinculante” del texto sobre el objetivo al cual se aspira con la creación del “marco legal”. El planteo resultaba interesante por cuanto en lugar de un marco legal muy difícil de alcanzar también podría aspirarse a un resultado más informal, como por ejemplo la creación de una oficina de contacto mandatada por la ONU para países que necesitan reestructurar sus deudas. Esta alternativa ya viene siendo planteada desde noviembre por *erlassjahr.de* y otras organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, el interés del G-77 en la propuesta de acuerdo decayó abruptamente cuando los países ricos dejaron en claro que de ningún modo aprobarían el acuerdo propuesto por ellos mismos, sino que únicamente se abstendrían. Consecuentemente, el Segundo Comité de la Asamblea General de la ONU aprobó el 5 de diciembre, con una mayoría similar a la que había conseguido en septiembre (128:16:34) un documento de “modalidades” presentado por el G-77. De acuerdo con este documento, el actor principal hasta el final del 69º período legislativo será una comisión *ad hoc* que debe crearse bajo la presidencia paritaria de los Estados del Sur y del Norte. A fines de enero, en mayo y en junio-julio de 2015, el comité se reunirá respectivamente por tres días y escuchará tanto a las delegaciones como a las partes interesadas relevantes, incluyendo organizaciones de la sociedad civil. A diferencia de otras organizaciones internacionales, uno de los fuertes del sistema de la ONU es su capacidad para llevar adelante procesos de apertura y transparencia de este calibre. A fines de septiembre, en una tercera votación con una constelación idéntica, se aprobó un presupuesto (magro) para todo el proceso.

De este proceso participarán varias organizaciones no gubernamentales como *erlassjahr.de*, que desde hace muchos años vienen trabajando con una red de cooperación

internacional en pos de la creación de un procedimiento de insolvencia para Estados. Que a partir de septiembre de 2015 los Estados efectivamente puedan superar en forma ordenada su insolvencia dependerá de que los protagonistas del “marco jurídico” logren desarrollar una propuesta que constituya un progreso sensible respecto del “no sistema” imperante hasta ahora y que además sea aceptable al menos para una parte esencial de aquellos países que hasta ahora se han mostrado reticentes.

A todo esto, el consenso político es muchísimo más importante que apurarse a convertir un borrador en derecho internacional. Al fin y al cabo, la gestión de las crisis de deuda pública desde siempre se ha basado, en el mejor de los casos, solo de forma parcial en el derecho internacional vinculante. Por el contrario, más bien se apoya en acuerdos informales como el Club de París, que ni siquiera tiene personería jurídica propia, o en el simple poder que instituciones financieras como el FMI y el BM tienen para imponerse. De manera que por lo pronto –en lo que respecta al estatus jurídico de un procedimiento a desarrollarse en la ONU– la vara de las expectativas no se ha puesto muy alta, lo cual obviamente no significa que no deba aspirarse a que el procedimiento tenga carácter jurídicamente vinculante.

Otra cosa importante es que no hay ninguna necesidad de que en Nueva York alguien tenga que volver a inventar la rueda en el tema de la insolvencia ordenada para Estados. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) viene trabajando sobre el tema desde 1986, y en la actualidad mantiene un grupo de trabajo que pretende presentar en marzo de 2015 una “hoja de ruta” propia para futuras insolvencias de Estados. El departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (UNDESA, por sus siglas en inglés), que lleva la voz cantante en lo referente al proceso de Financiación para el Desarrollo (Financing for Development), también trabaja desde hace algún tiempo en el desarrollo de propuestas similares. Y el Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana (SDRM, por sus siglas en inglés), la propuesta lanzada en 2001 por el FMI para un procedimiento de reestructuración de deuda soberana, contiene igualmente elementos que podrían ser usados para un mecanismo “oficial” de la ONU. Por último, a partir de la crisis del euro, numerosos *think tanks* dedicados a la economía política pusieron sobre la mesa propuestas propias. Casi podría pensarse que en Nueva



York, para los responsables, el problema pasará más por la profusión de propuestas que por la necesidad de redactar un documento sólido y progresista en un plazo relativamente breve.

En cuanto al contenido, la resolución prácticamente no establece ninguna indicación específica. Sin embargo, teniendo en cuenta los problemas que llevaron a su aprobación, hay como mínimo tres elementos claves que deberían garantizarse en el procedimiento para alcanzar un progreso efectivo respecto del *statu quo*.

- Un procedimiento reformado debe abarcar la totalidad de las demandas al Estado endeudado en vez de obligarlo, como venía sucediendo hasta ahora, a negociar con diferentes acreedores en diferentes foros.
- En lugar del monopolio interpretativo del FMI y el BM respecto de la necesidad de otorgar alivios de deuda (análisis de sostenibilidad de la deuda), debe realizarse un informe pericial independiente.

- En lugar de que los acreedores sean juez y parte, como venía sucediendo hasta ahora, la instancia que decida si las deudas se han de condonar, reestructurar o continuar pagando debe ser independiente.

Más allá de estos objetivos básicos, al G-77 le convendría mostrarse tan flexible como le sea posible a la hora de configurar un procedimiento a futuro. El proceso que se ha puesto en marcha representa una gran oportunidad para resolver un problema de las relaciones financieras internacionales que permanece sin solución desde 1982. Sin embargo, un bloqueo sistemático de los 11 países que rechazaron la resolución podría volver a paralizar este promisorio comienzo al apelar a cuestiones profanas vinculadas al procedimiento y la financiación.

En este contexto, se advierte aún más la importancia de que –sobre todo en los países industrializados– una alianza amplia integrada por la sociedad civil, los parlamentos y la comunidad científica abogue por que esta oportunidad de crear un procedimiento de insolvencia apoyado por la comunidad internacional no sea desperdiciada.



Sobre el autor

Jürgen Kaiser es coordinador político de la alianza nacional para el desarrollo erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung. Correo electrónico: <j.kaiser@erlassjahr.de>.

Traducción: Alejandra Obermeier

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política Global y Desarrollo
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlín | Alemania

Responsable:
Katharina Meier | Coordinadora, Proyecto de Globalización
Tel.: +49-30-269-35-7415 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes-globalization.org>

Para solicitar publicaciones:
Sandra.Richter@fes.de

Política Global y Desarrollo

El departamento de Política Global y Desarrollo de la Friedrich-Ebert-Stiftung fomenta el diálogo entre el Norte y el Sur y promueve el debate público y político sobre asuntos internacionales en Alemania y Europa. Por medio de esta plataforma de discusiones y consultas, queremos llamar la atención sobre las interdependencias globales, desarrollando escenarios para tendencias futuras y formulando recomendaciones de políticas.

Dialogue on Globalization

Como parte del trabajo internacional de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Dialogue on Globalization enriquece el debate sobre globalización y gobernanza global. El programa se basa en la premisa de que –a través de un enfoque político inclusivo y sensible– la globalización puede ser conducida hacia una dirección que promueva la paz, la democracia y la justicia social. El programa se apoya intensamente en la red internacional de la FES, una institución alemana sin fines de lucro que está comprometida con los principios de la democracia social y que cuenta con oficinas, proyectos y socios en más de 100 países. Dialogue on Globalization se dirige a los activistas y líderes que actúan tanto en los países en desarrollo como en las partes industrializadas del mundo. El programa es coordinado por la oficina central de la Fundación Friedrich Ebert en Berlín y por las oficinas de la FES en Nueva York y en Ginebra. Más información en <<http://www.fes-globalization.org>>.

No está permitido ningún uso comercial de los medios editados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) sin consentimiento de la FES por escrito.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente son las de la Fundación Friedrich Ebert.



Committed to excellence



ISBN
978-3-95861-094-1