

# Cara un Tribunal Internacional de Arbitraxe da Débeda Soberana

*Alberto Acosta e Óscar Ugarteche*

## Volvendo a pensar unha proposta global para un problema global

---

**A**o longo da historia financeira internacional, pódese observar que os países debedores repetidamente collen créditos, teñen un auxe, declinan, cesan os pagamentos e a vida continúa. As sucesivas moratorias constituíron un pano de fondo das relacións de case todos os países empobrecidos. E os casos dos cesamentos de pagos máis frecuentes rexistráronse naquelas etapas nas que a economía dos países líderes sufriu unha recesión.

A estratexia seguida desde os anos 90 consistiu en reducir a débeda externa e substituíla pola débeda interna. Non obstante, isto se ben reduciu a vulnerabilidade da economía ás fluctuacións do ciclo económico internacional, non o elimina. Esta evolución explícase especialmente pola inestabilidade da economía internacional, que é cíclica e que pasa por alzas e baixas do crecemento económico, das taxas de interese e dos prezos das materias primas; polo demais unha situación inherente ao capitalismo.

A actual situación presentada co desequilibrio externo e fiscal da maior economía do mundo en niveis *record*, pode introducir unha inestabilidade externa aguda, máis aínda cando as economías son lideradas polas exportacións. Esa fragilidade internacional eleva o risco de crise nas economías empobrecidas, que viven angustiadas polas presións financeiras.

Neste contexto, ante os sucesivos fracasos dos arranxos convencionais da débeda, xorde con forza en diversas partes do planeta a idea dun Tribunal Internacional de Arbitraxe de Débeda Soberana, TIADS. Búscase unha solución definitiva ao problema recorrente do constante endebedamento externo e as súas consecutivas crises, tal como o conseguiu a República Federal de Alemaña co Acordo de Londres do 27 de febreiro de 1953. Pero máis que iso, o punto medular desta proposta radica en deseñar e aplicar unha solución que teña en mente un enfoque global, non simplemente solucións illadas que en breve conducen a novas situacións críticas.

A nova arquitectura financeira internacional debe ter en conta polo menos un tribunal internacional de arbitraxe para a débeda soberana, un código financeiro internacional, a auditoría dos créditos e o condicionamento do servizo da débeda baseado nos dereitos económicos, sociais e culturais.

Así, debe existir un tribunal onde tanto os acredores privados, como os tecedores de bonos, os gobernos do Grupo dos Sete, G7 e outros, e os organismos multilaterais sexan suxeitos dun tratamento homoxéneo. Con este fin debe existir unha

lexislación internacional que non deixe a ningún acreedor, interno ou externo, fora das negociacións, e que fixe a validez dos documentos a presentarse; é dicir, aqueles documentos que non se presenten á data das convocatorias do tribunal perderán vixencia e capacidade de cobranza. Iso debería de ser parte dunha nova xurisprudencia internacional para eliminar do todo aos *free riders*: especuladores que se lucran da miseria dos países empobrecidos pola débeda.

En vistas dos seus fracasos históricos, o Club de París e o Club de Londres nin resolveron os problemas de pagamentos dos debedores nin aseguraron aos acredores a recuperación do seu diñeiro. Unha situación que se repite co mesmo FMI que é unha das entidades financeiras internacionais máis desprestixiadas logo das crises asiática e arxentina e que comeza a se quedar á marxe das recentes negociacións da débeda, véxase os casos arxentino e nixeriano. O TIADS sería un espazo onde atópense as diversas categorías de acredores e, polo tanto, substitúa a institucionalizade existente.

A saída ao conflito entre acredores e debedores pasa, entre outras cousas, polo establecemento dun sistema sustentado na legalidade e a lexitimidade da débeda e que conduza á aceptación da corresponsabilidade por parte dos acredores. Desde esa perspectiva o tribunal deberá de validar a débeda tras unha auditoría, e decidirá os que deberán asumir perdas por débedas ilexítimas, cando sexa o caso. Logo deberá definir a sustentabilidade da débeda e determinar se o debedor require de reducións no saldo, como se fai coas débedas persoais e corporativas.

Todo isto representan accións indispensábeis para poder afrontar o acelerado proceso de empobrecemento no mundo. Téñase presente que as desigualdades nas relacións entre acredores e debedores foros os causantes de moitos dos problemas nos procesos de endebedamento e da propia incerteza financeira. É necesario restablecer a igualdade entre as partes, máis aínda cando existe un debedor global maior que a suma de todos os acredores.

## **O complexo tema da soberanía e a débeda externa**

---

O tema da soberanía é un punto complexo. De feito un país que se acolla a un tribunal desta natureza estaría aparentemente aceptando a súa insolvencia. Pero isto, en realidade, é imposible porque os países non quebran.

O tema da xurisdición dos créditos merece ser incorporado na análise. Actualmente rexe a xurisdición de Nova York e Londres, co argumento de que trátase de contratos privados. Esta práctica produce, de facto, un recorte da soberanía dos países endebedados. En suma, aplícanse as leis dos acredores, deixando aos debedores expostos a todo tipo de atropelos. Co establecemento dun Tribunal Internacional de Arbitraje da Débeda Soberana e do código financeiro internacional, eliminaríanse aquelas situacións nas cales os acredores, directa o indirectamente, son “xuíz e parte”, como sucede co FMI, o Banco Mundial e o Club de París.

Nos países industrializados, orgullosos das súas instancias xurídicas, é imposible que alguén sexa xuíz, asesor, consultor e executor á vez; son inimaxinables situacións onde a falta de transparencia e democracia estea á orde do día. Entre o dereito do acredor a recibir os pagamentos e o dereito do debedor a non ser forzado a cumprir un contrato que lle conduce a unha situación inhumana, en calquera país cun mínimo Estado de Dereito, existe o principio da protección do debedor para impedir que o servizo da débeda afecte a súa dignidade humana. Esta protección non asoma no campo del endebedamento externo. O dereito financeiro internacional que deberá ser desenvolvido debe tomar estes elementos en conta.

Ante o fracaso dos mecanismos existentes para afrontar o tema do sobreendebedamento, algúns funcionarios do goberno norteamericano e do propio FMI –á cabeza Ann Krueger, subdirectora do Fondo– chegaron a formular fai poucos anos unha saída ordenada do problema a partir da racionalidade dos acredores e tendo ao FMI como portal dun procedemento para procesar a insolvencia dos países debedores. A pesares de que non prosperou esta iniciativa do FMI, isto constitúe unha demostración de que as cousas non funcionan como se véñense instrumentando, pero por outra representa un intento do FMI por manter o control da situación a pesares do seu fracaso pois, tal como propuxo Krueger, o FMI tería baixo o seu mandato o pretendido esquema de insolvencia internacional e, a traveso del, seguiría controlando a situación económica internacional.

Sen embargo, nos países empobrecidos pola débeda, aínda cando oficial xuridicamente non é posible a quebra nacional, na práctica déixase na insolvencia aos seus habitantes, deteriorándose as estruturas sociais, empobrecendo á poboación, debilitando as prácticas democráticas destruindo a natureza para tratar de cumprir coas imposicións dos acredores. Perversa realidade: un Estado non chega á insolvencia oficial ou formal, as súas sociedades moitas veces si. Porén, ao aceptar a non insolvencia os gobernos dos países asumen pasivamente os axustes fondomonetaristas e bancomundialistas para garantir o pagamento continuado da débeda.

## **Dos límites da arbitaxe a un Tribunal Internacional de Arbitaxe da Débeda Soberana**

---

Se o Tribunal de Insolvencia formulado polo FMI é totalmente inaceptable, unha arbitaxe nun caso illado xa sería, nas actuais condicións, un avance. Pero, en realidade, non é suficientemente potente como para crear unha estrutura global que enfrente este reto global. Por iso propoñemos un Tribunal Internacional de Arbitaxe da Débeda Soberana, como un acordo internacional suscrito pola maioría do mundo e que se inscriba nun código financeiro internacional; este Tribunal podería funcionar no marco da Conferencia das Nacións Unidas para o Comercio e o Desenvolvemento, UNCTAD polas súas siglas en inglés, polo menos ata que non se estableza unha nova normativa e institucionalidade

financeiras internacionais. (De feito descártase un tribunal ao estilo do CIADI, apoiado polo Banco Mundial).

Pero antes recordemos que a discusión sobre un tribunal arbitral non é nova. Kunibert Raffer propuxo que este tribunal estea nun Estado neutral que non sexa acredor e usar como base o capítulo 9 da Lei de quebras dos Estados Unidos, Sachs propuxo un usando un código voluntario, o de Schröder e Berensmann, outro baseado no código voluntario de conduta, e outros tantos de académicos estadounidenses que tiñan diversos acercamentos, todos usando as leis estadounidenses existentes, sexa do capítulo 11 ou do capítulo 9 da Lei de quebras deste país, durante a década dos 90 e inicios do século XXI.

Entrementres, Barry Eichengreen descartou a idea porque, desde a súa visión, os tribunais deben operar como os tribunais de quebras en espazos nacionais. Nós propoñemos que a neutralidade non sexa do territorio en referencia ao acredor, nin onde se establece o tribunal, senón do código xurídico. Os códigos xurídicos existentes ata a data corresponden á territorialidade dos acredores polo tema da execución de garantías. A neutralidade do código debe asegurar a protección dos debedores, sexan os acredores públicos ou privados. O que se propón para evitar a figura de *tomar partido* é que a xurisprudencia do acredor non sexa a que se utilice senón unha xurisprudencia internacional.

O Tribunal non sería a primeira instancia de negociación senón aquela á que se chega cando a rixidez do sistema e dos instrumentos non permite un reordenamento de pagamentos e unha revisión da validez dos contratos, nun acordo amigable entre as partes. Unha conciliación podería incluso ser viable pola propia existencia (ameaza) do Tribunal en mención.

De todos os xeitos, o punto de partida de calquera solución radica na identificación das débedas ilegais e ilexítimas. É preciso separar as débedas adquiridas legalmente e que poidan ser pagadas, distinguíndose daquelas débedas que poden e deben ser impugnadas a partir da doutrina das débedas odiosas e corruptas, por exemplo. O descubrimento daquelas débedas odiosas, ou sexa contratadas polos gobernos ditatoriais, non só conduciría á suspensión do seu pagamento senón que podería constituírse nunha barreira para prever aventuras ditatoriais.

Para proceder a transparentar a situación das débedas nada mellor que unha auditoría con varios criterios, non só financeira. Se require que estas auditorías sexan realizadas coa participación activa da sociedade civil nacional e internacional. Os resultados das auditorías serán entregados directamente ao Tribunal.

Propoñemos igualmente o establecemento de cláusulas de continxencia nos instrumentos rixidos de créditos. Se historicamente sábese que as caídas nos prezos das materias primas, o alza nas taxas de interese e o peche do fluxo crediticio é o que precipita unha crise de pagamentos, enténdese que as crises da débeda son en realidade crises de ingresos que se expresan nunha incapacidade, pola falta de ingresos, de pagar débedas externas. As causas de cesamento de pagamentos deben quedar

establecidas de forma que os Casos de Forza Maior sexan tratados dun modo distinto que os casos de mala administración.

Hai que establecer no código financeiro internacional unha cláusula de forza maior, que protexa ao debedor de alzas bruscas nas taxas de interese internacional, de caídas bruscas nos prezos dos produtos que o país exporta ou daqueles casos nos cales a moeda dun país é suxeito dun ataque especulativo. Entendemos que o desenvolvemento dos bonos anclados no crecemento do PBI e nos prezos das materias primas apuntan nesa dirección.

Por outra banda, hai que buscar a posibilidade de facer uso de cláusulas de acción colectiva, que son aquelas polas que se unha maioría cualificada de acredores de bonos está disposta a sentarse a negociar un acordo de refinanciación, entón o íntegro dos bonistas estaría representado. É dicir, ningún acredor podería non quedar representado para evitar accións como as efectuados polos fondos *voitres* e os beneficiarios libres. A suspensión de pagamentos incluíría a posibilidade de conxelar os procesos xudiciais en contra do debedor iniciado polos acredores en conxunto ou por cada un por separado, de maneira de poder levar a bo termo as negociacións.

Ao suspenderse os xuízos redúcense as presións dos acredores por embargar a maior cantidade de activos posibles do Estado, contas de bancos no exterior u outros activos, que poderían dificultar a marcha da economía nacional do Estado debedor e impedirle así a súa pronta recuperación.

Para o servizo da débeda contratada e renegociada con acordos definitivos e en condicións de lexitimidade, haberá que establecer parámetros claros en termos fiscais e de capacidade real de pagamento, para que o servizo das débedas que aínda houbera que pagar, non afecten os investimentos sociais e tampouco minimicen o potencial de desenvolvemento, ou sexa a capacidade de aforro interno.

En suma, a condicionalidade utilizada na resolución do problema debe xirar en torno á búsqueda de solucións apegadas á legalidade e lexitimidade das débedas; aos dereitos humanos económicos, sociais e culturais; ao superávit fiscal, sen afectar os investimentos sociais e a capacidade de recuperación do aparato produtivo; ao superávit comercial, tal e como sucedeu na Alemaña en 1953, como complemento se require dun esquema que estimule a compra de produtos dos países endebedados por parte dos países acredores, por exemplo. Incluso a rebaixa nos saldos da débeda debe ser directamente proporcional ás restricións comerciais dos acredores: é dicir, a máis barreiras arancelarias nos países acredores, menos endebedamento da súa parte.

Seguindo co esquema da negociación do Acordo de Londres da débeda alemá, preveuse un tribunal de arbitraje que habería tido, no caso de haber sido necesario, cinco membros, dous nomeados polos acredores, dous polos debedores e un quinto polos catro árbitros. Pero que quede absolutamente claro, non ten ningún futuro un tribunal de arbitraje atrapado pola racionalidade fondomonetarista, isto é polo manexo de caso por caso e, sobre todo, pola lóxica de respos-

tas netamente financeiras que non abordan os temas de fondo, pois mantense, entre outros elementos cuestionables, por exemplo o balance xurídico negativo ao ser o Fondo tamén un acreedor.

### **Cara á constitución dun código financeiro internacional**

---

En paralelo a estas demandas é necesario que se estableza un novo e mellor sistema monetario e financeiro internacional, o cal non se resolve cunha simple reforma interna de institucións como o FMI ou o Banco Mundial. Precísase dun sistema que axude a regular e normalizar outro proceso de globalización sobre bases de solidariedade e sustentabilidade. Noutras palabras, é necesario que estes organismos volvan as súas orixes en tanto institucións especializadas de Nacións Unidas, unha organización que se debería basear na cooperación internacional.

Esta transformación é urxente, pois o FMI e o Banco Mundial funcionan como simples instrumentos e mandatarios das grandes potencias e do gran capital, ou sexa dos acredores. Polo tanto, esta iniciativa non pode de ningunha maneira ser instrumentada no marco das actuais institucións de Bretton Woods, que deberían ser totalmente reformadas desde afora.

Parte do problema dos países subdesenvolvidos ou empobrecidos é que os organismos financeiros internacionais están por riba de todas as leis e todos os controis. Isto é inaceptable nun mundo máis integrado, onde propónse a democracia como o sistema de goberno. Os organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial deben render contas a algunha instancia, por exemplo, á Asemblea Xeral das Nacións Unidas, que a súa vez podería servir para canalizar as demandas nacionais sobre estes. Deben crearse mecanismos internacionais e instancias de sanción aos organismos internacionais e os seus funcionarios.

Se un novo FMI asume a tarefa de controlador, debe ser a *sociedade civil* nacional e internacional en cada caso a que teña capacidade de supervisar o controlador. E por certo xa é hora de deseñar e poñer en marcha un Banco Central Mundial, para ordenar o caos financeiro e monetario reinante, que constitúe o caldo de cultivo para enormes ganancias especulativas e grandes sacrificios humanos.

No marco dun código financeiro internacional, hai que desenvolver diversos mecanismos de control dos fluxos de capital a nivel internacional, como poderían ser a introdución do Imposto Tobin e a desaparición inmediata de todos os paraísos fiscais. En paralelo, hai que fortalecer o reclamo da débeda ecolóxica, da cal os países subdesenvolvidos son os acredores. Desde esta perspectiva e se consideramos que a débeda externa financeira, en moitos casos, xa se tería pagado, considerando ademais as débedas social, histórica e ecolóxica, a pregunta de fondo que xorde é quen debe a quen.

En suma, é preciso resaltar o potencial político da proposta para establecer un Tribunal Internacional de Arbitraje da Débeda Soberana. A negativa a este xusto reclamo ratifica o abuso que representa o manexo da débeda por parte dos acredores. A débeda debe deixar de ser un mecanismo de exacción de recursos dende os países pobres e de imposición de políticas dende os países ricos.

---

*Alberto Acosta, ecuatoriano, é economista e consultor internacional do ILDIS-FES.*

*Óscar Ugarteche é economista da Universidade Autónoma de México (UNAM) e ex-asesor no Congreso peruano sobre delitos cometidos no período 1990-2001.*