

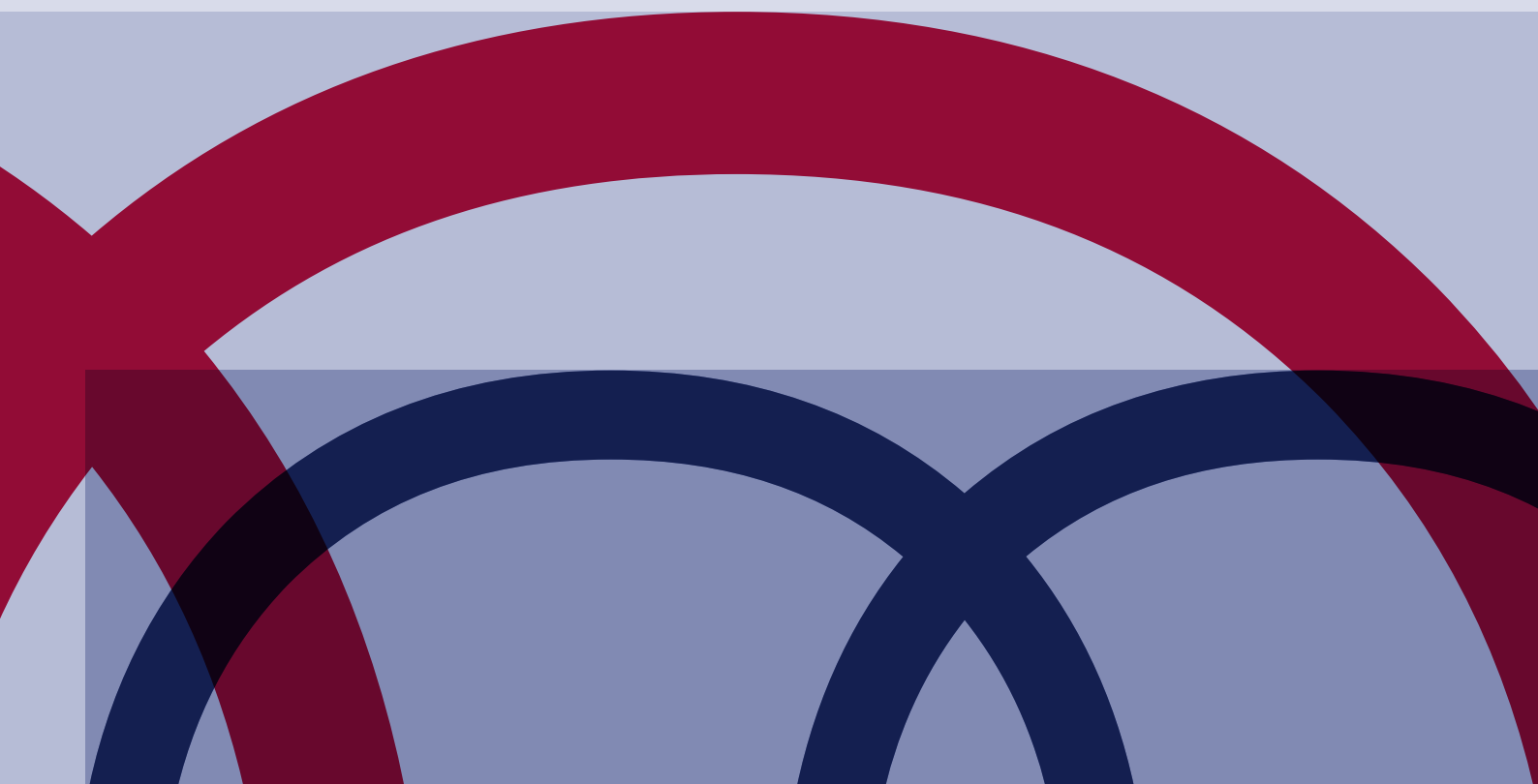


eurodad
european network on
debt and development

La naturaleza evolutiva de la deuda de los países en desarrollo. Propuestas para el cambio.

Bodo Ellmers • Julio 2016

Documento de reflexión de Eurodad



Contenidos

Resumen ejecutivo	3
Introducción	5
Parte 1 – La naturaleza evolutiva de la deuda de los países en desarrollo	6
Capítulo 1: La deuda vuelve a aumentar	7
Capítulo 2: El riesgo de nuevas crisis de deuda	9
Capítulo 3: Las nuevas crisis de deuda serán distintas de las anteriores	10
Capítulo 4: Implicaciones para la gestión de crisis de deuda	15
Capítulo 5: El nuevo contexto dificulta todavía más la prevención y resolución de crisis de deuda	19
Parte 2 – Acabar con las crisis de deuda: Prevención y resolución	20
Capítulo 6: Las personas primero: La primacía de los derechos humanos ante el servicio de la deuda	21
Capítulo 7: Prevenir las crisis de deuda: Promover los préstamos y el endeudamiento responsables	24
Capítulo 8: Resolver las crisis de deuda: Un mecanismo internacional de resolución de la deuda	28
Conclusión	35
Referencias	36

Con el apoyo financiero de

Brot
für die Welt

Resumen ejecutivo

El presente documento de reflexión de Eurodad se publica en un momento en el que los impactos de la última crisis financiera mundial, que comenzó hace casi 10 años, todavía pueden sentirse en muchos países. Simultáneamente, con la caída de los precios de los productos básicos y los flujos de capital volátiles, se ha originado una nueva crisis de deuda que ya está afectando a algunos países en desarrollo.

La carga de la deuda de los países en desarrollo ha alcanzado su máximo histórico. Cuando se adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000, los países en desarrollo se enfrentaban al desafío de financiar la implementación de dichos objetivos a la vez que tenían que hacer frente a una deuda externa de 1,4 billones de USD. Ahora que se han adoptado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (mucho más completos y costosos), los esfuerzos por financiarlos deben competir con una carga de deuda tanto pública como privada que se ha triplicado hasta alcanzar 5,4 billones de USD. El servicio de la deuda cuesta a los países en desarrollo 575.000 millones de USD al año.

La mayor parte de las economías han crecido mucho en los últimos 15 años, por lo que la carga de la deuda como porcentaje de la renta nacional o los ingresos por exportaciones se ha reducido. En cierto sentido, esto es consecuencia de las iniciativas de alivio de la deuda introducidas durante los primeros años de los ODM que ahora, sin embargo, ya no existen para respaldar la puesta en práctica de los ODS. Aunque la carga relativa de deuda se ha reducido entre el 2000 y el 2010, esta tendencia se ha invertido en 2011. Desde entonces la deuda ha continuado ascendiendo, incluso en términos relativos.

Lo más sorprendente es el cambio en la composición de la deuda y los instrumentos de deuda que se están empleando. Cada vez es más frecuente que la deuda pública de los países en desarrollo provenga de prestamistas privados, lo que ha dejado al margen a los prestamistas oficiales, sobre todo los bilaterales, que han pasado de representar el 33% al 16% de la deuda acumulada. Los prestamistas privados también han cambiado: Los bonos han reemplazado a los préstamos, convirtiéndose en la forma más habitual de empréstito privado. Por otro lado, la cantidad de bonos se ha duplicado, pasando del 21% al 42% de la deuda acumulada. Desde 2004, 23 países nuevos han empezado a emitir bonos en los mercados financieros. Los préstamos y empréstitos nacionales también están en aumento, así como la concesión de créditos por parte de nuevos acreedores oficiales de las economías emergentes.

Dada la naturaleza evolutiva de la deuda, las nuevas crisis serán distintas de las anteriores. Una amalgama de titulares e inversores acaba de empezar a conceder préstamos a aquellos países que hasta la fecha sólo podían recibir créditos de unos cuantos bancos privados y oficiales. El régimen de deuda anterior, heredado por la agenda de desarrollo de 2030, nunca consiguió plenamente que los préstamos contribuyeran al desarrollo, a prevenir crisis de deuda o a resolverlas de forma rápida, justa y sostenible. Malas noticias: la situación está empeorando.

Cuando la deuda se obtenía predominantemente a través de acreedores privados, se desarrollaron una serie de instituciones con el fin de abordar este tema. Sin embargo, dichas instituciones siempre fueron muy lentas; además estaban compuestas en su mayoría por acreedores y, como resultado, tuvieron un impacto bastante negativo.

Algunos prestamistas introdujeron salvaguardas para evitar estos impactos (por ejemplo, el Banco Mundial introdujo salvaguardas y el Fondo Monetario Internacional el Marco de Sostenibilidad de la Deuda). Sin embargo, actualmente cada vez proviene menos financiación de estos prestamistas. La principal institución para la resolución de crisis de deuda en nuestros días es el grupo bilateral, oficial y occidental de acreedores denominado Club de París. No obstante, este tipo de deuda representa un porcentaje cada vez menor de la deuda total, y con ello, de los problemas actuales de la deuda.

Cada vez hay una parte más significativa del crédito no cubierta por ningún tipo de normativa eficaz, quedando dentro de una laguna regulatoria. El contexto de la deuda ha cambiado sustancialmente y las instituciones para prevenir y resolver crisis de deuda no han sido capaces de modernizarse y ponerse al día. Al existir cada vez más acreedores y distintos tipos de deuda, se vuelve cada vez más difícil encontrar una solución completa y coordinada a las crisis de deuda.

La naturaleza evolutiva de la deuda requiere soluciones actualizadas que se puedan aplicar a un régimen de deuda eficaz con el desarrollo además de utilizarlas para prevenir y resolver las crisis de deuda. Además, es importante cubrir toda la deuda: la pública, la privada, la externa y la nacional. Buenas noticias: esto no es nuevo.

Ya se ha realizado una gran cantidad de trabajo conceptual para plantearse cómo podría ser un régimen de deuda eficaz para el desarrollo en el siglo XXI. A nivel internacional, destacan tres procesos para la construcción de un régimen de este tipo:

- Para promover la eficacia del desarrollo de los préstamos y proteger a las personas y el desarrollo de las consecuencias negativas de la deuda, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha adoptado los Principios Rectores sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos.
- Con el objetivo de que los préstamos sean más eficaces para el desarrollo y evitar nuevas crisis, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD) ha declarado los Principios Consolidados sobre Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos, basándose en conceptos anteriores desarrollados por organizaciones de la sociedad civil (incluyendo Eurodad).
- Existen varios intentos de resolver las crisis de deuda de forma rápida, justa y sostenible tanto dentro del FMI como de las Naciones Unidas, donde se ha intentado crear un régimen de insolvencia para deudores soberanos. En otras palabras, un mecanismo de resolución de la deuda para países.

Principalmente, lo que queda por hacer es superar los escollos políticos y poner en práctica estas propuestas. Construir un régimen de deuda es un trabajo muy engorroso. Dependiendo de las oportunidades políticas, pueden producirse innovaciones rápidas o paulatinas, a través de acuerdos internacionales o nacionales que luego se amplíen a nivel internacional. Los ciudadanos deben representar un papel preponderante en todos estos casos.

Introducción

El presente documento de reflexión de Eurodad analiza la naturaleza evolutiva de la deuda de los países en desarrollo y las propuestas para el cambio. Su objetivo es identificar procesos de reforma relevantes a nivel internacional, además de mantener a los sectores progresistas que quieren liderar el cambio a la vez de estar informados acerca de las oportunidades existentes.

Cubriremos un periodo que comienza en el año 2000, con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para llegar a nuestros días, en que la comunidad internacional asume el desafío de poner en práctica los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para poder hacer realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible es esencial comprender los problemas de deuda, prevenir las crisis de deuda y, por lo menos, resolverlas de forma rápida y eficaz.

Las crisis de deuda no resueltas durante los años 80 y 90 han hecho que se pierdan décadas de desarrollo en muchas regiones en desarrollo. A principios de los 2000, la puesta en práctica de los ODM progresó sobre todo en los países que no tenían problemas significativos de deuda, como es el caso de China. Por esa razón, la resolución de los problemas de deuda se convirtió en el pilar esencial de los ODM, a través de iniciativas de alivio de la deuda tales como la de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Los ODS no pueden permitirse perder una década de desarrollo, por lo que es esencial contar con instituciones eficaces para gestionar y prevenir las crisis de deuda para poder implementarlos.

Podemos distinguir dos tipos de crisis de deuda: el primer tipo está relacionado con los riesgos de impago, es decir, el riesgo de que los países endeudados no puedan continuar con el servicio de la deuda (conforme a la definición limitada del FMI sobre los problemas de deuda). El segundo tipo es la crisis de gasto público e inversión en desarrollo causada por el aumento de los costes del servicio de la deuda, que se sigue pagando a pesar de su efecto negativo para el desarrollo. Cada euro invertido en el servicio de la deuda es un euro menos invertido en desarrollo y en la consecución progresiva de los derechos humanos. El riesgo de que se produzcan ambas crisis es muy alto.

El presente informe viene a completar las valiosas investigaciones realizadas por Eurodad y sus organizaciones miembros de otras regiones en el pasado, que en los últimos años han realizado un ingente trabajo para supervisar los problemas de deuda y analizar los riesgos de nuevas crisis.¹ La primera parte del informe ofrece un breve resumen de estos riesgos, sobre todo los relacionados con la deuda externa y soberana. La segunda parte del informe analiza estas soluciones.

Evidentemente, una solución esencial pasaría por que los gobiernos y los países en desarrollo no necesitaran obtener préstamos para financiarse y contaran con suficientes ingresos como para no endeudarse. Para ello necesitarían ingresos fiscales y arancelarios, por ejemplo, o provenientes de la exportación, o derechos especiales de giro del FMI y ayuda al desarrollo. Sin embargo, la falta de instituciones eficaces que puedan luchar contra la evasión fiscal y la competencia fiscal negativa hace que la recaudación de impuestos se convierta en un gran desafío. Los países más ricos siguen sin cumplir su objetivo de destinar el 0,7% de su Renta Nacional Bruta a asistencia al desarrollo, el mandato del FMI para emitir derechos especiales de giro está limitado y los ingresos por exportación son muy frágiles y están muy expuestos ante cualquier perturbación. Los préstamos y empréstitos, con su consecuente deuda, han venido para quedarse. El presente informe no va a abordar los grandes problemas de financiación pública, sino que se concentra en las soluciones para el régimen de deuda con el objetivo de mejorar las políticas de préstamos y empréstitos, además de en prevenir y resolver las crisis de deuda.

La nueva situación de deuda requiere nuevas soluciones que abarquen la totalidad de la deuda acumulada. El presente documento de reflexión presenta una serie de soluciones clave en tres áreas esenciales:

- En primer lugar, lograr que los préstamos sean eficaces para el desarrollo, algo que es esencial dado que la financiación basada en el endeudamiento se utiliza con mucha frecuencia para el desarrollo junto con los ingresos fiscales o la ayuda oficial al desarrollo.
- Además, ofrecer soluciones para prevenir las crisis de deuda mediante préstamos y empréstitos más responsables.
- En tercer lugar, proporcionar soluciones para resolver las crisis de deuda de forma justa, rápida y sostenible.

Somos conscientes de que las soluciones que proponemos no son exhaustivas y de que se necesita reflexionar y hacer mucho más para acabar con los escollos políticos que impiden la necesaria modernización del régimen de deuda. El presente documento de reflexión constituye ante todo una contribución a los debates estratégicos de los actores de la sociedad civil que desean conseguir este cambio.

Capítulo 1: La deuda vuelve a aumentar

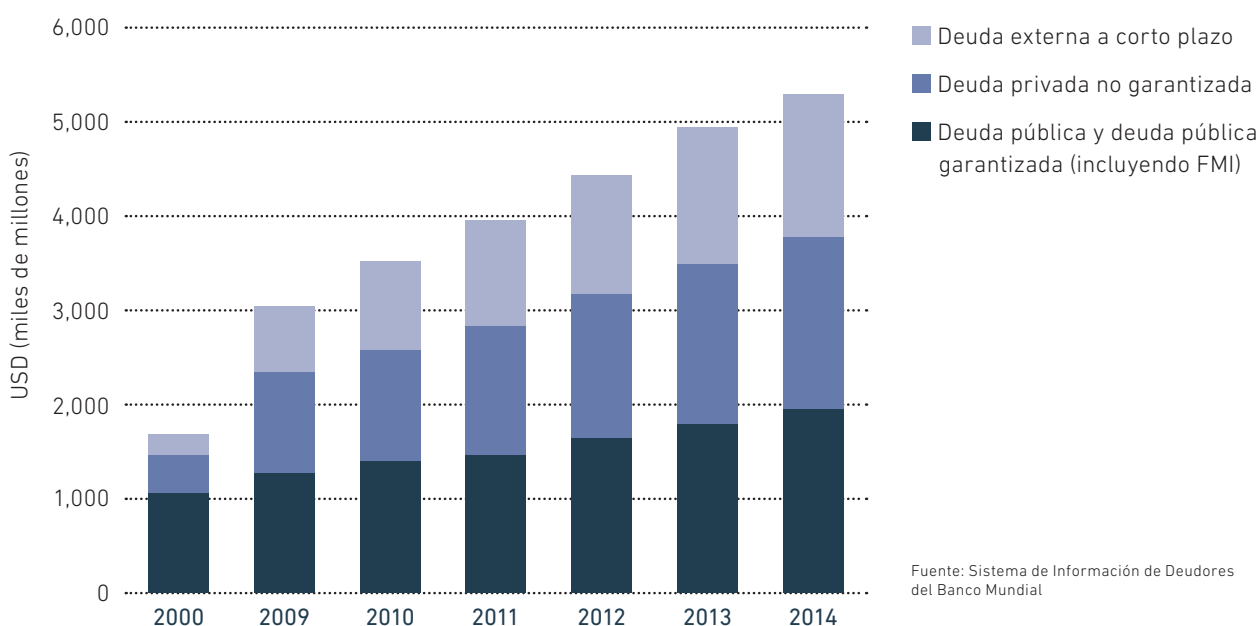
El Banco Mundial dispone de amplios bancos de datos sobre la deuda de los países en desarrollo dentro de sus Estadísticas de la Deuda Internacional. Dichas estadísticas demuestran que la deuda externa de los países de renta baja y media ha aumentado sin cesar en los últimos 15 años. En el año 2000, cuando se empezaron a implementar los ODM, los países en desarrollo cargaban con una deuda externa de 1,8 billones de USD, que aumentó hasta 5,4 billones en 2014. Por tanto, los ODS coinciden con un momento en que la carga externa de los países en desarrollo se ha triplicado. La mitad de esta deuda corresponde a deudores privados de los países en desarrollo.²

Las economías de los países en desarrollo han crecido mucho en los últimos 15 años, y con ello su capacidad de asumir deudas de mayor envergadura. Aunque la deuda externa suponía un 34,6% de la RNB en 2000 (un 122,5% de los ingresos provenientes de la exportación) se redujo a un 19,8% en 2011 (un 67% de las exportaciones). Estas mejoras se deben al enorme crecimiento económico además de las iniciativas para el alivio de la deuda de las que se han beneficiado muchos países. El 2011, sin embargo, marcó un punto de inflexión y los indicadores pasaron de estar en positivo a estar en negativo. Desde entonces, la deuda de los países en desarrollo no ha dejado de aumentar, incluso en términos de fuerza económica. Los niveles de deuda alcanzaron el 22,2% de la RNB y el 79,1% de los ingresos por exportación en 2014.³

Es difícil predecir lo que sucederá en el futuro (de hecho, incluso los análisis a futuros de sostenibilidad de la deuda del FMI se revisan constantemente para que reflejen la realidad), pero los cambios recientes en el entorno macroeconómico sugieren que las cosas pueden empeorar. En concreto, la CNUCYD identifica el hundimiento de los precios de los productos básicos al final del superciclo de productos básicos como uno de los principales factores de riesgo. La mayor parte de los países en desarrollo continúa dependiendo de las exportaciones de productos básicos al extranjero para ingresar lo necesario para pagar la deuda externa. En este contexto, la reducción de los precios de los productos básicos implicó una caída en el nivel de ingresos.⁴

Otro factor importante es la depreciación de la moneda de los países en desarrollo frente al dólar. Incluso cuando la carga de la deuda en dólares es constante, el hecho de que el dólar aumente su valor supone que la deuda también aumente. Esto genera un problema político. Los países en desarrollo podrían intentar que sus industrias de exportación fueran más competitivas devaluando su moneda, pero eso también aumentaría la carga de deuda externa.⁵ Por tanto, para muchos países no es factible basar su crecimiento en la exportación para así solucionar los problemas de deuda externa. Para generar un nuevo ciclo de crecimiento y posibilitar la recuperación económica es necesario reducir la deuda externa.

Cuadro 1: Deuda externa acumulada de los países de renta baja y media en 2000-2014



Curiosamente, el sector privado ha reemplazado al sector público como principal prestatario, representando un papel crucial en la nueva oleada de préstamos y empréstitos que se ha producido en los últimos 15 años. Esto, a su vez, se debe a que, en plena época neoliberalista, los préstamos están muy controlados y regulados en la mayor parte de los países, tanto por parte de las instituciones nacionales como de las leyes de responsabilidad fiscal y por organismos externos como el FMI. Sin embargo, los préstamos privados no lo están. La CNUCYD opina: "Los órganos de supervisión están influenciados por los defensores del libre mercado que se oponen a la intervención del gobierno en el creciente endeudamiento externo."⁶

Los prestamistas privados han aprovechado esta laguna reglamentaria para prestar a diestro y siniestro, dejando la deuda a su libre albedrío y con ello han contribuido en gran medida a la carga actual de deuda externa a que se enfrentan los países en desarrollo. Los prestamistas externos también comparten esta responsabilidad dado que al conceder préstamos han contribuido a facilitar las cosas. Los prestamistas privados iban en busca de posibles oportunidades de inversión para lucrarse en el Sur Global. Incluso los préstamos públicos cada vez se han dirigido más a bancos y empresas privadas a través de las instituciones financieras de desarrollo como la Corporación Financiera Internacional y otras organizaciones bilaterales.⁷ La deuda privada puede convertirse en un pasivo contingente para los estados como consecuencia de las garantías explícitas o implícitas. Por tanto, cualquier solución futura a las crisis de los países en desarrollo también debe tener en cuenta los problemas relacionados con el endeudamiento privado.

La mayor parte de los países en desarrollo todavía son capaces de hacer frente a su carga de deuda, pero para ello deben asumir grandes costes que merman sus recursos. El servicio anual de la deuda externa ha aumentado hasta los 575.000 millones de USD, aproximadamente cuatro veces la cantidad declarada como ayuda oficial al desarrollo (AOD). Por tanto, la primera crisis a la que deben enfrentarse los países en desarrollo es la que se produce como consecuencia de los costos de oportunidad. Cada dólar que se transfiere a los acreedores extranjeros es un dólar que no se utiliza para financiar los ODS en dichos países.

Capítulo 2: El riesgo de nuevas crisis de deuda

La oleada de préstamos de la última década ha sido posible porque para los países en desarrollo era muy fácil acceder al crédito. Las altas tasas de crecimiento, unidas a los precios también altos de los principales productos que exportaban, hicieron que parecieran solventes y constituyeran buenas oportunidades de inversión. Asimismo, el crédito abundaba porque los bancos centrales obtuvieron muchos ingresos adicionales en el norte global impactado por la crisis que no podían invertir en dicha región porque las políticas de austeridad impedían que los gobiernos del norte adquirieran préstamos. El sector privado, sobreendeudado, tampoco fue capaz de absorber este crédito en plena crisis económica, que por lo tanto se dirigió a los países en desarrollo. Los préstamos Sur-Sur también se convirtieron en una nueva fuente de deuda, sobre todo porque China estaba en busca de oportunidades de inversión para lucrarse.

A partir de 2014, sin embargo, los nuevos créditos a los países en desarrollo se han reducido. De acuerdo con el Banco Central, la deuda neta de los países en desarrollo se redujo en casi 100.000 millones de USD en 2014 hasta los 463.000 millones de USD, y ello a pesar de que los préstamos netos de los acreedores oficiales se han duplicado desde el año anterior. Así que son los acreedores privados los que han reducido sus préstamos. Algunos datos de 2015 apuntan a que esta es una tendencia que se mantiene.⁸

Por otro lado, esta reducción es una buena noticia porque significa que la deuda acumulada por los países en desarrollo se acumula más lentamente, es decir, los países en desarrollo ya no se endeudan con la misma rapidez y en el mismo grado. Sin embargo, esto puede no deberse a que no quieran adquirir más préstamos, sino a que no pueden hacerlo.

La sostenibilidad de la deuda (entendida como el riesgo de que un deudor no pueda devolverla) no depende únicamente de indicadores objetivos como la deuda como porcentaje del RNB o la relación entre la deuda y las exportaciones. Normalmente, el impago se produce cuando el deudor no es capaz de refinanciar la deuda acumulada, cuando no es capaz de encontrar nuevos acreedores dispuestos a financiarle las deudas vencidas. Esta ralentización a la hora de conceder nuevos préstamos puede implicar, además, que para los países en desarrollo se está volviendo más difícil acceder al crédito. Dado el alto nivel de endeudamiento existente, de producirse una crisis crediticia sería necesario reestructurar gran parte de la deuda en muchos de los países en desarrollo.⁹

Por tanto, la segunda crisis de los países en desarrollo es la que se produce como consecuencia de los impagos, es decir, del riesgo de que ya no puedan sostener ni refinanciar la enorme carga de deuda que han venido acumulando durante la última década. Estas crisis de deuda distorsionan la economía, provocando recesiones económicas y aumentando el desempleo, además de reducir los ingresos fiscales y otra serie de ingresos públicos, lo que hace que resulte difícil financiar los servicios públicos del Estado.

Ya en circunstancias normales, el servicio de la deuda limita la cantidad de dinero que se puede utilizar para financiar el desarrollo; pero, en este caso, de producirse una nueva ronda de crisis de impagos, se produciría un verdadero desastre para el desarrollo. Durante el Foro de 2016 de Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, el Presidente de la Junta de Comercio y Desarrollo de la CNUCYD advirtió: "Las crisis de deuda soberana pueden suponer un retraso económico y social de una década o más y obstaculizar la capacidad de los gobiernos de participar en las inversiones económicas y sociales necesarias para el desarrollo sostenible." De repetirse, esto supondría el fin de los ODS incluso antes de que comenzaran.¹⁰

Capítulo 3: Las nuevas crisis de deuda serán distintas de las anteriores

El riesgo de que se produzcan crisis de deuda es cada vez mayor. No se trata sólo de los riesgos relacionados con deudas externas sino también los de la deuda soberana (compuesta de deuda externa y nacional) y de las deudas privadas en general. El último seguimiento global de endeudamiento soberano de Erlassjahr.de identificó graves problemas de deuda de diverso tipo en 108 países en desarrollo y economías emergentes. También confirmó que la situación está empeorando y que existe una tendencia a la baja: el análisis de seis indicadores de deuda para todo el grupo de países identificó 234 cambios negativos y únicamente 127 positivos. Los peores resultados se obtienen en la deuda soberana. Oriente Medio, el Norte de África y Latinoamérica fueron las regiones con cambios más negativos durante el último año, mientras que Europa Oriental y Asia central tuvieron los problemas más graves de deuda.¹¹

La composición de la deuda y el uso de los instrumentos de deuda por parte de los países en desarrollo y sus prestamistas ha cambiado drásticamente en la última década. Esto supone ante todo nuevos desafíos para los sistemas existentes de gestión de la deuda y de las crisis que se habían creado para hacer frente a las crisis sufridas hasta la fecha. ¿Cuáles son las tendencias más significativas?

El boom de los bonos

Una tendencia remarcable es que cada vez hay más países que han empezado a adquirir préstamos emitiendo bonos en los mercados financieros internacionales. De acuerdo con un análisis reciente del FMI, 23 países más han empezado a utilizar bonos y emitieron bonos por primera vez en 2004.¹² Además, el Banco Mundial advierte de que el porcentaje de deuda externa de los países en desarrollo en forma de préstamos soberanos llegó al 42% en 2014.¹³ Los bonos han empezado a sustituir a las formas tradicionales de préstamos bancarios y préstamos oficiales (concesionales) a muchos países.

Cabe destacar que esta tendencia a una mayor emisión de bonos también se ha producido en países de renta media y baja, tales como Ruanda y Tanzania. Los países de renta baja solían tener una estructura de deuda muy distinta a los países de renta media: normalmente tenían un mayor porcentaje de deuda externa que nacional y más préstamos públicos que privados. Estadísticamente, todavía sigue siendo así, pero, como consecuencia de la explosión de la emisión de bonos, la estructura de la deuda de los países de renta baja cada vez se parece más a la de los países de renta media. Lo mismo sucede con los problemas de deuda.

Cuadro 2: Niveles de deuda y tendencias por región

Explicación		Asia		África subsahariana		América Latina y Caribe		Norte de África / Oriente Medio		Europe / CEI	
nivel de deuda alta, pero tendencia	nivel de deuda alta y tendencia	1	5	1	5	4	7	1	1	4	7
nivel de deuda baja tendencia positiva	nivel de deuda baja, pero tendencia negativa	11	6	15	15	5	9	0	4	4	3

Fuente: seguimiento global de endeudamiento soberano de Erlassjahr

Tabla 1: Emisiones de bonos por primera vez en 2004-2013

País	Año de emisión	PIB nominal (miles de millones de USD)	PIB per cápita (USD PPP 2005)	Tamaño (millones de USD)	Tamaño (% del PIB)	Duración (años)
Albania	2010	12.7	8,059	407	3.2	5
Armenia	2013	10.1	5,727	700	7.0	7
Bielorrusia	2010	63.3	13,427	600	0.9	5
Bolivia	2012	27.4	4,552	500	1.8	10
Ecuador	2005	80.9	8,393	650	0.8	10
Gabón	2007	18.4	13,864	1,000	5.4	10
Georgia	2008	15.9	5,086	500	3.1	5
Ghana	2007	38.9	1,764	750	1.9	10
Honduras	2013	18.4	3,614	500	2.7	10
Jordania	2010	31.2	5,298	750	2.4	5
Mongolia	2012	10.3	4,708	1,500	14.6	10
Montenegro	2010	4.3	10,711	254	5.9	5
Namibia	2011	12.3	6,453	500	4.1	10
Nigeria	2011	268.7	2,294	500	0.2	10
Pakistán	2004	231.9	2,491	500	0.2	5
Paraguay	2013	26.0	5,290	500	1.9	10
Ruanda	2013	7.2	1,167	400	5.5	10
Senegal	2009	13.9	1,675	200	1.4	5
Seychelles	2006	1.0	23,277	200	19.4	5
Sri Lanka	2007	59.4	5,384	500	0.8	5
Tanzania	2013	28.2	1,380	600	2.1	5
Vietnam	2005	138.1	3,133	750	0.5	10
Zambia	2012	20.5	1,475	750	3.7	10

Fuente: FMI basado en Bloomberg y Dealogic

Esta explosión de bonos tiene consecuencias muy graves para la gestión de las crisis de deudas. En primer lugar, los bonos suelen ser mucho más caros que los préstamos oficiales (concesionales). Algunos países, como Ghana o Senegal, pagan un interés anual superior al 8% por sus bonos, por lo que para ellos el servicio de la deuda resulta mucho más gravoso y una cantidad de deuda en bonos mucho menor se vuelve insostenible para ellos. En segundo lugar, muchos de los bonos emitidos han sido por grandes importes. En el caso de las Seychelles, en 2006, supusieron el 22% del producto nacional bruto mientras que Mongolia emitió el 2012 el equivalente al 30% de la deuda acumulada de dicho país.

Estos bonos vencen simultáneamente y no existe ninguna garantía de que los inversores pongan a su disposición suficiente capital como para refinanciarlos, lo que supone un riesgo considerable a la hora de conseguir su refinanciación y un mayor peligro de impago. Las Seychelles ni siquiera pudieron servir la deuda hasta su vencimiento, dejaron de pagarla dos años después de su emisión y tuvieron que reestructurarla en 2009.¹⁴

Reestructurar los bonos no es sencillo: en el caso de los países cuyos acreedores son organismos públicos y bancos se puede negociar con un número limitado de ellos de cara a reestructurar su deuda, pero esto no implica que los acreedores estén dispuestos a admitir una reestructuración de la deuda siempre que sea necesario (a pesar de que por lo menos deja esa puerta abierta). Esto se debe a que, normalmente, estos créditos están bastante bien coordinados por el Club de París en el caso de los acreedores oficiales o por el Club de Londres en el caso de los bancos. Sin embargo, este no es el caso de los bonos. Los titulares de bonos pueden ser miles de inversores distintos. Dado que no existe un organismo permanente para coordinar sus negociaciones, se encuentran dispersos. Con frecuencia, los soberanos ni siquiera saben quiénes son los titulares de los bonos, dado que no existen registros públicos y que es posible comerciar con ellos en cuestión de segundos en los mercados secundarios. Siempre existe el riesgo de que existan holdouts, es decir, grupos de titulares de bonos que no aceptan un acuerdo de reestructuración de la deuda.

Lo que es peor, como es tan difícil reestructurar los bonos ha surgido un grupo de inversores predatorios que pretende enriquecerse al máximo especulando con las crisis de bonos nacionales: los denominados fondos buitres. Los fondos buitres adquieren el total de los bonos de los países impactados por las crisis de los acreedores holdout en el mercado secundario a precios que normalmente distan mucho de su valor nominal. Posteriormente, rechazan participar en las negociaciones de reestructuración de la deuda y denuncian a los estados para que repaguen toda la deuda. Con ello retrasan la obtención de una solución sostenible para la crisis de deuda, además de hacer que esta crisis se encarezca mucho más.

Las insolvencias como consecuencia de la deuda de bonos no son algo nuevo. En el caso de la deuda corporativa, las reestructuraciones están reguladas por leyes de insolvencia corporativa y las gestionan tribunales insolvencia. No existe un marco similar para la insolvencia soberana y los bonos soberanos. Se necesitaría un marco actualizado para resolver las crisis de deuda basado en instituciones que posibiliten la reestructuración de los bonos de forma justa, rápida y sostenible.

Otro problema cuando se tiene financiación en forma de bonos es que también resulta difícil hacer que los acreedores rindan cuentas. Como respuesta a la presión de la sociedad civil, los bancos multilaterales y bilaterales de desarrollo han desarrollado salvaguardias importantes (aunque imperfectas) para prevenir las violaciones de los derechos humanos y los impactos negativos a nivel social y medioambiental. Los bancos privados también están preocupados por poner en riesgo su reputación y muchos han suscrito normas voluntarias como los Principios de Ecuador.¹⁵ Nunca ha resultado fácil garantizar el cumplimiento de las normas y resulta difícil sancionar los casos de incumplimiento, pero al menos existe un marco de financiación responsable. Los titulares de bonos, por contra, son anónimos y el dinero que se recauda a través de los bonos es todavía más fungible que los préstamos a proyectos, lo que implica que es imposible hacer un seguimiento de las actividades que se financian con cada uno de ellos.

Garantizar la eficacia del desarrollo de la deuda en bonos es uno de los principales desafíos y las regulaciones al respecto todavía son muy recientes. La CNUCYD ha identificado este problema y desarrollado los Principios sobre Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos (véase capítulo ocho en adelante). Pero todavía deben entrar en vigor para poder prevenir el mal uso y las conductas indebidas relacionadas con la deuda de bonos.

Tendencia al endeudamiento nacional

La deuda nacional ha experimentado una segunda explosión¹⁶ y cada vez utiliza más los préstamos provenientes de fuentes externas. Cada vez son más los mercados financieros de países en desarrollo que se han desarrollado en tal medida que es posible obtener préstamos de fuentes nacionales. Este tipo de deuda sustituye a los préstamos privados de los acreedores externos, por ejemplo, el Banco Mundial, haciendo que desaparezca el oligopolio existente, lo que es algo positivo. La deuda nacional puede resultar más cara al acarrear unos mayores intereses, pero con ella se consigue al menos que el servicio de la deuda quede dentro de su economía y se acumule capital (mientras que el servicio de la deuda externa fluye hacia inversores extranjeros). Otras ventajas incluyen el hecho de que los deudores no necesitan generar ingresos en moneda extranjera para pagar la deuda de moneda nacional. Además, cuando los instrumentos de deuda se emiten en base a la legislación nacional, los deudores soberanos disponen de más recursos para reestructurar la deuda.¹⁷

Existe, sin embargo, algo a tener en cuenta: normalmente, el sistema bancario del país deudor tiene grandes cantidades de deuda nacional que son parte de los activos que incluyen en sus balances financieros. Si la deuda nacional se vuelve insostenible y hay que reestructurarla, estos bancos incurrirán en grandes pérdidas. Si se producen grandes condonaciones de deuda, los bancos nacionales pueden volverse insolventes. En dicho caso, será necesario cerrar los bancos (lo que tendrá graves consecuencias para la economía del país en cuestión) y los inversores de los bancos afectados perderán sus ahorros. Otra opción es que el gobierno recapitalice los bancos. Sin embargo, cuando el propio soberano está en bancarrota, razón por la que necesita reestructurar su deuda, esto es muy difícil (por razones obvias).

Este vínculo entre el estado soberano y los bancos ya es bien conocido después de la última crisis financiera europea y la del Sudeste Asiático a finales de los 90. En estos casos, se eligió rescatar los bancos mediante grandes inyecciones de capital de inversores externos como el Banco Mundial o el Mecanismo Europeo de Estabilidad haciendo que la deuda nacional de los acreedores privados pasara a engrosar los balances de acreedores públicos externos. Tras la crisis europea, la Unión Europea también trató de romper el vínculo entre estados soberanos y bancos estableciendo un marco para la recuperación y la resolución de las instituciones crediticias y las empresas de inversión.¹⁸ Dicho marco aspira a crear un mecanismo de seguridad para los bancos de forma que los costes de los bancos insolventes sean asumidos por el propio sector financiero. De las crisis de deuda en las que existía una gran cantidad de deudas nacionales hemos aprendido que parte de la solución consiste en tener las protecciones necesarias para romper este vínculo entre el estado soberano y los bancos.

Evidentemente, la deuda doméstica no está cubierta por el Banco Mundial ni por las salvaguardas de otros acreedores oficiales. Para garantizar la eficacia para el desarrollo, el respeto de los derechos humanos y de las normas sociales y medioambientales es necesario que exista una legislación nacional adecuada en todos los países en desarrollo. Los Principios de la CNUCYD también sirven de guía para los prestamistas soberanos y sus prestatarios nacionales.

Tendencia hacia una deuda fuera de balance: Asociaciones público privadas

Por último, existe mucha más deuda cuasi soberana de la indicada por la información oficial. Los gobiernos cada vez utilizan más las asociaciones público privadas (APP) para financiar proyectos de infraestructura y otros proyectos públicos que tradicionalmente se habían financiado a través de los presupuestos nacionales. Estas APP generan pasivos similares a la deuda para los gobiernos dado que estos conceden distintos tipos de garantías a los inversores privados que es probable (aunque es difícil calcular en qué medida) que se activen en el futuro.

La tendencia hacia las APP es la consecuencia, por un lado, de una ideología neoliberal (" el sector privado puede hacerlo mejor") así como de la presión de empresas privadas y consultorías, pero también se debe al marco legal e institucional nacional e internacional. Por ejemplo, la política de límite del endeudamiento del FMI y el Marco de Sostenibilidad de la Deuda elaborado conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI establecen un límite a la cantidad de dinero que los gobiernos pueden tomar prestado. Los países en desarrollo han respondido financiando las inversiones a través de APP no incluidas en el balance. Curiosamente, la CFI y otros bancos multilaterales de desarrollo están facilitando esta tendencia con su financiación y recomendaciones políticas.¹⁹ Además, muchos países han impuesto restricciones nacionales a los déficits presupuestarios (similares al límite del endeudamiento incluido como anexo por la Unión Europea al tratado de Maastricht) o los ministros tratan de convencer al público de que sus presupuestos se adoptaron prudentemente, cuando en realidad se estaban creando obligaciones a futuro.

Las APP permiten a los gobiernos implementar proyectos adicionales cuyos costes no aparecen en el presupuesto actual, por lo que están fuera de balance y se pueden utilizar para burlar los límites del endeudamiento legal o cuasi legal. En realidad, están ocultando su endeudamiento. Sin embargo, está claro que esto tiene un coste a futuro. En la mayoría de los casos, las APP resultan mucho más costosas que las formas tradicionales de financiar infraestructuras y servicios públicos.

No existen datos a escala mundial, pero los análisis sobre la situación en el Reino Unido, el líder mundial en el uso de APP, demuestran que el gobierno británico malgastó 200.000 millones de GBP entre 1990 y 2013 al dar prioridad a las APP por delante de otras opciones de licitación y financiación.²⁰ De acuerdo con el análisis realizado en 2011 por la Comisión del Tesoro del parlamento británico, el uso de APP dentro de la Iniciativa de Financiación Privada "contribuye a aumentar el coste de la financiación de las inversiones públicas en relación con lo que costaría al gobierno si adquiriera préstamos por su cuenta".²¹ La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido encontró en un informe de 2015 que la inversión a través de la Iniciativa de Financiación Privada costaba más del doble de lo que le habría costado al gobierno tomar préstamos directamente,²² y eso sin incluir el coste de las empresas privadas que participan en dicha iniciativa. De hacerlo, la Iniciativa de Financiación Privada costaría incluso más que la inversión y los préstamos públicos directos.

Una serie de casos de estudio, como el elaborado por Oxfam sobre un hospital en Lesoto, llegaron a conclusiones sorprendentes: El nuevo hospital, financiado a través de una APP, resultó tres veces más caro que aquel al que sustituiría y los inversores obtuvieron un rendimiento anual garantizado de un 25% sobre su inversión. La IFC, que gestionó el acuerdo, se llevó la enorme comisión de 720.000 USD por su trabajo.²³

Actualmente, existen una serie de incentivos para que los gobiernos elijan las APP por delante de otras opciones. Una solución sencilla consistiría en generar más transparencia y desvelar los verdaderos costes de las APP. Además, las políticas de deuda deberían reformarse para incluir los pasivos de las APP de forma que la financiación no incluida en el balance deje de utilizarse cuando no sea ventajosa. El FMI ha empezado a trabajar estos temas. Además, dentro de la Agenda de Acción de Adís Abeba sobre financiación para el desarrollo, las Naciones Unidas sugirieron acordar unos criterios y principios basados en el desarrollo para utilizar y evaluar las APP.

Capítulo 4: Implicaciones para la gestión de crisis de deuda

La prevención de la crisis de deuda no ha funcionado: limitaciones del sistema actual

El sistema para prevenir y gestionar las crisis de deuda soberana nunca ha funcionado del todo bien. Desde los años 50 se han producido más de 600 casos de deudas soberanas insostenibles que han tenido que ser reestructuradas, la mayor parte de los cuales se han producido en los países en desarrollo.²⁴ Está claro que se ha fracasado a la hora de prevenir las crisis de deuda. Además, no hablamos sólo de aquellos casos en que evitar las crisis de deuda supone evitar impagos sino también de cuando se trata de evitar la pobreza y la recesión.

Se han desestimado las necesidades de desarrollo y los derechos humanos.

Las reestructuraciones de deuda deberían producirse con más frecuencia y antelación. Un problema fundamental desde la perspectiva de los derechos humanos y el desarrollo es que en muchos casos los gobiernos continúan pagando deudas mientras que los acreedores y las instituciones financieras internacionales les obligan a hacerlo, a pesar de que esto implica que no dispongan de los recursos necesarios para el desarrollo o los servicios públicos básicos. Jeffrey Sachs criticó en una ocasión la definición de sostenibilidad de la deuda utilizada por el FMI y el Banco Mundial: "Es perfectamente posible (y de hecho sucede) que un país o región tengan una deuda sostenible (y sirvan la deuda) de acuerdo con estas definiciones mientras que millones de sus ciudadanos mueren de hambre o como consecuencia de la enfermedad."²⁵ El sistema existente no ha conseguido prevenir completamente las crisis de deuda y gestionarlas aplicando un enfoque basado en los derechos humanos que incluya el derecho al desarrollo. Para garantizarlo, uno de los criterios clave para comenzar con una reestructuración de la deuda debería ser la capacidad de financiar las necesidades relacionadas con los recursos humanos de forma que se garantice que los derechos humanos prevalecen por encima del servicio de la deuda.

Los préstamos y empréstitos responsables no están garantizados

Otra razón por la que la prevención de crisis de deuda no ha funcionado es porque ni los prestamistas ni los prestatarios soberanos adoptan decisiones crediticias de forma plenamente responsable. Una serie de observadores independientes y de campañas a favor de la auditoría de la deuda han identificado numerosos casos de deuda ilegítima como resultado de préstamos y empréstitos irresponsables.²⁶ Tampoco existe un marco legal constitucional eficaz para asegurarse de que sean responsables.

La legislación existente es unilateral y se limita únicamente a la cantidad de deuda

Existen algunos reglamentos que se concentran en la cantidad del empréstito. Algunos de los ejemplos más prominentes son la política de límites del endeudamiento del FMI o los criterios de Maastricht europeos (el anexo al tratado de Maastricht) que determinan que los déficits fiscales no deberían superar el 3% de la RNB y la acumulación de deuda soberana no debería superar el 60%. Algunos países disponen de legislación nacional para restringir los empréstitos, que con frecuencia se denominan leyes de responsabilidad fiscal.

Sin embargo, no existen reglamentos similares para restringir la cantidad de los préstamos. La única excepción es el Marco de Sostenibilidad de la Deuda del BM/FMI, que se aplica a las decisiones financieras del Banco Mundial. Los países que tienen un alto riesgo de sobreendeudamiento o que ya están sobreendeudados únicamente pueden recibir ayudas de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, para asegurarse de que sus problemas no empeoran.²⁷ El Banco Mundial tiene la esperanza de que otros prestamistas apliquen esta misma política, pero no tiene forma de garantizarlo.

Por lo general, aunque siempre hay dos partes en todo contrato de deuda (mínimo dos, dado que un prestatario no puede tomar nada prestado si nadie se lo quiere prestar), el prestatario es el que carga con la responsabilidad de evitar las crisis de deuda. El principio de corresponsabilidad a la hora de prevenir y resolver crisis de deuda se ha reconocido a nivel político, entre otros por las Naciones Unidas en el Consenso de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo, que establece: "Los deudores y los acreedores deben compartir la responsabilidad de evitar y resolver las situaciones en que el nivel de endeudamiento es insostenible."²⁸ Pero esto nunca se ha puesto en práctica del todo.

La falta de un marco legal e institucional para la financiación responsable resulta todavía más grave cuando se analiza la calidad de los préstamos y empréstitos. Teóricamente, si los préstamos se utilizan adecuadamente, el monto del préstamo y empréstito no resulta demasiado significativa. Incluso las grandes deudas pueden ser sostenibles si los préstamos se utilizan de forma productiva y responsable y generan una rentabilidad financiera superior a su tasa de interés.²⁹

El problema es que, en la práctica, los préstamos muchas veces no se utilizan de forma productiva y responsable. Por parte del prestamista, los problemas incluyen que tienden a ligar condiciones a los préstamos que hacen que los países prestatarios sean más vulnerables a las crisis de deuda o que les obligan a adquirir productos excesivamente caros e inútiles. En lo que respecta al prestatario, la corrupción puede hacer que se desvíen los recursos, el dinero prestado puede utilizarse para financiar intereses políticos inadecuados o invertirse en proyectos ingentes que no generen la rentabilidad necesaria para mantener el servicio de deuda.

El resultado es que muchos préstamos generan deudas ilegítimas. Los préstamos y empréstitos irresponsables y las deudas ilegítimas que generan suponen uno de los principales riesgos de las crisis de deuda. Si todos los prestamistas y prestatarios actuaran de forma responsable se podrían evitar muchas crisis de deuda.

Ese es un problema que ya se ha tratado de solucionar. Existen una serie de principios o normas que establecen en qué consiste la financiación responsable que no genera deudas ilegítimas. Entre los ejemplos más conocidos se encuentran los Principios sobre Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos de la CNUCYD, pero también otros creados por organizaciones de la sociedad civil, como la Carta de Financiación Responsable de Eurodad o la Carta de Empréstitos de Afrodad.³⁰ El problema es que ninguno de estos principios se ha traducido en legislación y no son principios vinculantes ni aplicables, por lo que en la práctica no suelen cumplirse.

Algunos de estos principios, por ejemplo, los de la CNUCYD, también recomiendan cómo deben actuar y reaccionar los prestamistas y prestatarios para resolver las crisis de deuda.

La resolución de crisis de deuda tampoco funcionó.

El hecho de haber tenido que reestructurar la deuda en aproximadamente 600 ocasiones desde los años 50 (es decir, tres veces el número de países del planeta) también saca a relucir otro problema: La resolución de crisis nunca ha sido sostenible. Muchos países son "reestructuradores en serie". Solucionar su último problema de deuda no ha bastado para evitar que vuelva a producirse el mismo problema poco después. En este caso no importa si el problema de deuda de un país está relacionado con préstamos públicos u oficiales. Un análisis realizado por el FMI encontró una relación entre los impagos en serie y las reestructuraciones (entre los peores casos se encuentran ocho en Polonia, siete en Jamaica y seis en Ecuador y Brasil entre 1978 y 2010).³¹ El tema de la deuda oficial de Senegal se ha abordado 14 veces en el Club de París entre 1981 y 2004, en que gracias a la iniciativa de PPME se alivió gran parte de la deuda, consiguiendo una solución más sostenible.³²

El principal problema es que no existe ningún régimen de insolvencia que pueda cubrir a los deudores soberanos. Para la insolvencia corporativa y la privada existen tribunales especiales de insolvencia que adoptan decisiones vinculables y ejecutorias, además de leyes sobre insolvencia para la adopción de decisiones. Las leyes de insolvencia para personas físicas normalmente protegen las necesidades básicas de las personas endeudadas, y, cuando se producen crisis de deuda soberana se emplea una suerte de "ausencia de régimen" interno, basado en decisiones arbitrarias y concentrado en los acreedores, que también son los que lo lideran.

Fragmentación de los foros existentes: ausencia de instituciones para la adopción de decisiones independientes y un enfoque global

El Club de París sigue siendo esencial para las instituciones del régimen actual. Se trata de un grupo informal de acreedores bilaterales occidentales que se reúne por orden del ministro francés de asuntos financieros cada vez que se necesita.

El Club de París sólo se ocupa de los préstamos bilaterales de sus propios miembros, que ni siquiera incluyen a todos los acreedores bilaterales.³³ Dicho Club puede decidir aliviar la deuda de forma bastante generosa e incluso condonar parte del capital de deuda. Sin embargo, no existe una norma establecida sobre quién, cómo y en qué medida se puede beneficiar del alivio de la deuda. Esto significa, que, en la práctica, los alivios de deuda del Club de París son bastante arbitrarios y políticos.

El Club de París espera que el resto de los acreedores les garanticen la "comparabilidad del trato", es decir, que reduzcan sus reclamaciones en la misma medida en que ellos lo hacen. Sin embargo, con frecuencia esto no es así. ¿Por qué iban a hacerlo teniendo en cuenta que no pueden influir en las decisiones del Club de París? Además, el Club de París no puede imponer su cumplimiento.

En su página web, el Club presume con orgullo de que ha negociado 433 acuerdos desde que se fundó. En realidad, esto podría interpretarse como una prueba de que su trabajo es tan ineficaz que deriva en la necesidad de grandes reestructuraciones. También demuestra que proporcionar asistencia financiera a los países en desarrollo en forma de préstamos y no de ayuda puede haber sido una mala idea y tener más efectos negativos que positivos.³⁴

Por otro lado, también tenemos el Club de Londres, un organismo informal que coordina a los bancos cuando los préstamos de bancos privados a un país en concreto se vuelven insostenibles y necesitan reestructurarse. El Club de Londres normalmente se reúne a petición del banco que represente al mayor acreedor. Al igual que el Club de París, el Club de Londres tampoco tiene normas preestablecidas sobre quién, cómo y cuándo se alivia la deuda y tampoco puede exigir a sus acreedores que adopten sus decisiones. El Club de Londres no ha estado muy activo en los últimos años, en parte porque los préstamos bancarios se han reducido conforme se utilizaban más bonos para proporcionar financiación privada a los países en desarrollo.

Por supuesto, también tenemos el FMI, que, en realidad, no participa directamente en las reestructuraciones de deuda. El FMI insiste en que sus préstamos no pueden reestructurarse porque tiene un estatus de acreedor preferente. Esto implica que, por norma general, los préstamos del FMI no son objeto de reestructuraciones. Sin embargo, existen una serie de excepciones para algunos países y situaciones. Por ejemplo, la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral de 2005 o, más recientemente, el Fondo Fiduciario para el Alivio y la Prevención de Catástrofes.³⁵

Sin embargo, el FMI representa un papel importante a la hora de iniciar las reestructuraciones de deuda. Su marco de préstamos establece que no puede conceder préstamos a ningún país insolvente. Si el análisis de sostenibilidad de la deuda del FMI considera que un país es insolvente, su préstamo viene ligado a la condición de que se reduzca la cantidad de deuda acumulada, lo que en muchos casos provoca un proceso de reestructuración de la deuda atrasada. Si bien esta es la norma oficial, la realidad es distinta. En la práctica, las decisiones sobre los préstamos del FMI las adopta su Directorio basándose en decisiones políticas y/o en sus intereses. El FMI concede préstamos a países insolventes sin exigirles de antemano que realicen una reestructuración de la deuda. Entre los casos más significativos que se han producido recientemente encontramos los ejemplos de Grecia y Ucrania.³⁶

Incluso las normas del marco de préstamos del FMI se han suavizado recientemente. Se ha introducido una acción intermedia, denominada redefinición de la deuda, que implica que se puedan modificar los términos de pago cuando se considera que es muy probable que esta sea sostenible.³⁷ Los análisis de sostenibilidad del FMI se basan en una metodología sofisticada. A pesar de ello, con frecuencia obtienen resultados demasiado positivos, lo que implica que se producen muy pocos alivios de la deuda porque hay cantidades muy grandes de deuda que se consideran sostenibles. En cualquier caso, ni siquiera el FMI puede adoptar decisiones vinculantes y exigir a los acreedores que participen en las reestructuraciones de deuda inevitables. La participación es voluntaria por lo que los holdouts tanto públicos como privados son frecuentes.

En el caso de los bonos, no existe ningún organismo ni estructura similar: Los titulares de bonos pueden formar comités de acreedores para negociar las reestructuraciones de deuda, pero dado que su participación en las reestructuraciones de deuda sigue siendo voluntaria también lo es su participación en dichos comités. Por esta razón, no existe ningún comité de acreedores que represente a todos los titulares de bonos o que pueda exigir a todos ellos que apliquen sus decisiones.³⁸ Recientemente, se ha trabajado mucho para facilitar la adopción de decisiones conjuntas por parte de los titulares bonos. El FMI y la Asociación Internacional de Mercados de Capital han desarrollado cláusulas de acción colectiva todavía más amplias. Ambas sugieren que los soberanos que emitan bonos deben añadirlos a sus nuevos contratos de bonos de forma que una minoría no pueda oponerse a la voluntad de una súper mayoría de titulares de bonos.³⁹

Sin embargo, los fondos buitres han encontrado formas innovadoras de burlar estas limitaciones. En cualquier caso, los denominados problemas de acción colectiva no sólo aparecen cuando sólo existe un único tipo de deuda (como los bonos) sino también cuando hay diferentes tipos de acreedores (por ejemplo, bilaterales y privados). A pesar de que los bonos representan un porcentaje cada vez mayor de la deuda acumulada por los países en desarrollo, no dejan de ser sólo una parte de ella. Para poder poner solución a todo el problema de crisis de deuda sería necesario introducir marcos de reestructuración de la misma que tuvieran en cuenta toda la deuda.

Es imposible encontrar soluciones rápidas

La consecuencia de la fragmentación de foros mencionada anteriormente es que actualmente es imposible para un país insolvente reestructurar todas sus deudas dentro de un único proceso. Los distintos tipos de deuda deben negociarse con distintos acreedores en distintos foros. Este puede ser un arduo proceso: Trebesch et al calculan que de media se tarda 32 meses en reestructurar los préstamos bancarios y 13 en reestructurar los bonos. Estos plazos pueden aumentar enormemente si existen diferentes tipos de deuda que deben renegociarse en diferentes foros y/o si los acreedores holdout y los fondos buitres comienzan a litigar contra el deudor. La resolución de la crisis de deuda peruana de 1983 duró 14 años, hasta 1997. La resolución de la crisis de deuda argentina de 2001 todavía no ha finalizado 15 años después. Durante este tiempo, los problemas de deuda no resueltos han causado daños significativos al tejido social y económico de los países afectados y sus poblaciones.⁴⁰ La ausencia de régimen actual no sirve para solucionar rápidamente las crisis de deuda.

No está garantizado que la carga se comparta de forma justa

Por otro lado, resulta casi imposible garantizar que se trata de forma justa a los distintos grupos de acreedores. Cuando un acuerdo se negocia de forma consecutiva es poco probable que se firme un acuerdo similar entre todos los grupos. La ausencia de régimen genera un problema a la hora de tomar la iniciativa, además de generar un incentivo para que los acreedores se nieguen a participar en el proceso de reestructuración. Cuando un primer grupo de acreedores acuerda un alivio de deuda, contribuye en parte a recuperar la solvencia del país en crisis por lo que los siguientes grupos podrían insistir en que no es necesario aliviar la deuda o que hay que condonar menos deuda.

Un ejemplo llamativo en este contexto fue la crisis de deuda de Argentina en 2001/2002. Los acreedores que participaron en la reestructuración de 2005 cancelaron una parte sustancial de su inversión. Los acreedores bilaterales del Club de París que negociaron un acuerdo con Argentina en 2014 están siendo completamente repagados⁴¹ y algunos fondos buitres que adquirieron bonos impagados a precios de ganga y demandaron al país ante los tribunales de Nueva York consiguieron obtener unos beneficios incluso superiores al 1000% de su inversión cuando Argentina por fin cedió en 2016.⁴²

Los préstamos ilegítimos quedan impunes

Un problema común es que ninguno de estos foros establece una distinción entre la deuda legítima y la ilegítima. Eso también deriva en un trato injusto dado que podemos asumir que, en muchos casos, han sido los préstamos irresponsables los que han causado la crisis de deuda. Como no se distingue entre prestamistas responsables e irresponsables, todos se benefician de la misma quita de deuda y condonan el mismo porcentaje de la misma cuando figuran en la misma categoría de deuda. Esto implica que los prestamistas responsables comparten la carga mientras que los irresponsables se aprovechan. Una operación de reestructuración de la deuda, por tanto, siempre debería incluir una auditoría de la deuda independiente o una comprobación de las reclamaciones.

Las necesidades básicas y los derechos humanos al descubierto

Por último, uno de los principales problemas sigue siendo que los indicadores financieros (como la relación entre la deuda y el PIB o los niveles de ingresos de las exportaciones) son determinantes a la hora de tomar decisiones. Las necesidades básicas de la población y las implicaciones financieras no son importantes a la hora de decidir la cantidad de deuda a condonar ni el momento en el que iniciar una operación de alivio de la deuda. Las leyes de insolvencia privada protegen a los individuos endeudados para que no se desangren repagando la deuda; sin embargo, este tipo de protecciones no existe en el caso de los deudores soberanos a quienes es posible presionar para que continúen sirviendo su deuda incluso si con ello se pone en peligro a la población de su país.

Capítulo 5: El nuevo contexto dificulta todavía más la prevención y resolución de crisis de deuda

La ausencia actual de un régimen para la prevención y resolución de las crisis de deuda presenta importantes desventajas. Sin embargo, las nuevas tendencias de deuda mencionadas anteriormente implican que en el futuro es posible que todavía sea menos eficaz. Cada vez hay más porcentaje de la deuda acumulada que no se trata en ningún foro. Los préstamos oficiales de nuevos acreedores bilaterales tales como China, Brasil o los estados del Golfo Pérsico no se abordan dentro del Club de París. La Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, creada en 2005 para reestructurar los préstamos del Banco Mundial, del FMI y otros cuando fuera necesario ha tocado a su fin y ya ningún país puede acceder al mismo. Esto significa que actualmente no existe ningún mecanismo para reestructurar los préstamos multilaterales. El aumento de la deuda nacional implica que los gobiernos de los países en desarrollo, incluso en los países de renta baja, están tan a expensas del nexo con los bancos soberanos como los países europeos cuando comenzó la crisis financiera en 2008. Y es posible que todos los cortafuegos construidos para protegerse de la insolvencia de los bancos privados y de otros prestatarios privados muy endeudados sean cada vez menos eficaces.

El hecho de que los acreedores estén cada vez más dispersos y sean más diversos también hace que las labores de seguimiento y la rendición de cuentas sean cada vez más difíciles. Hasta la fecha este trabajo se podía concentrar principalmente en el Banco Mundial y algún otro acreedor oficial, pero actualmente existe un amplio abanico de acreedores e inversores diferentes que conceden préstamos a los países en desarrollo. Por tanto, las salvaguardas que sólo se pueden aplicar a un acreedor cubren a un porcentaje cada vez menor de la financiación disponible y los prestatarios más atrevidos pueden esquivarlas obteniendo crédito de acreedores no cubiertos por dichas salvaguardas. Con los acreedores tan dispersos, cualquier mecanismo futuro de rendición de cuentas debe concentrarse en las políticas de préstamos y empréstitos en su totalidad.

Dado el boom de bonos que se ha producido en los últimos años, con muchos nuevos países que han empezado a utilizar este instrumento de deuda, los impagos de bonos van a ser clave durante las próximas crisis de deuda en muchos países de renta baja y media por primera vez en la historia de este grupo de países. La aparición de fondos buitres cada vez más agresivos hará que en el futuro las reestructuraciones de bonos basadas en la participación voluntaria de los acreedores sean cada vez más difíciles.

El hecho de que las APP se hayan convertido en una nueva forma de deuda significativa no incluida en el balance supondrá desafíos adicionales. No existen indicios para pensar que los inversores privados de las APP serán fáciles de convencer a la hora de renegociar sus contratos en caso de que sea necesario. Al igual que con los fondos buitres, normalmente se prefiere recurrir a los litigios. En este caso es difícil encontrar una solución, no sólo por la falta de un marco legal para la insolvencia soberana, sino también porque los inversores de APP pueden utilizar los acuerdos bilaterales de inversión y las cláusulas de resolución de disputas inversor-Estado para litigar contra los países.⁴³ A la hora de diseñar los contratos de APP se sigue sin tener en cuenta el riesgo de insolvencias soberanas y la posible necesidad de reestructurar la deuda.

Si no se introducen grandes reformas, la próxima oleada de crisis de deuda de los países en desarrollo puede resultar todavía más difícil de gestionar y solucionar que la anterior.

Parte 2 – Acabar con las crisis de deuda: Prevención y resolución

Los desafíos existentes a la hora de prevenir y resolver las crisis de deuda de forma justa, rápida y sostenible requieren reformas sustanciales. No es necesario empezar de cero: La mayor parte de los problemas y soluciones potenciales ya se conocen y ya se han iniciado numerosos procesos de reforma relevantes. Sin embargo, algunos procesos se están enfrentando a bloqueos políticos mientras que otras reformas no han sido capaces de pasar de la formulación política a su implementación real.

La segunda parte del presente documento presenta algunas soluciones clave para crear un régimen para la crisis de deuda, así como soluciones para asegurarse de que la financiación está al servicio de las personas y su desarrollo y no a la inversa. Los problemas de deuda son complejos por lo que no existe una solución sencilla.

Cabe destacar tres problemas principales:

- En primer lugar, la necesidad de contextualizar la deuda, y aclarar el papel de las obligaciones de deuda frente al desarrollo y la consecución progresiva de los derechos humanos
- En segundo lugar, la necesidad de evitar crisis de deuda mediante una legislación eficaz que garantice los préstamos y empréstitos responsables.
- En tercer lugar, crear un mecanismo de resolución de la deuda o de insolvencia para los estados soberanos que pueda resolver las crisis de deuda de forma justa, rápida y sostenible

En esta parte del informe analizamos estos temas en más detalle.

Capítulo 6: Las personas primero: La primacía de los derechos humanos ante el servicio de la deuda

Los préstamos y empréstitos soberanos deberían garantizar que los gobiernos pueden hacer más por sus ciudadanos y el desarrollo de sus países, al igual que lo harían si utilizaran otra fuente de financiación que no les endeudara, por ejemplo, los ingresos fiscales o la AOD. Sin embargo, en la práctica, el régimen de deuda pocas veces funciona así. Este régimen de deuda mal diseñado dificulta el desarrollo y la prestación de servicios públicos, en lugar de promocionarlos.

En los países muy endeudados la salida neta de deuda constituye una de sus principales limitaciones. Cada dólar o euro que se utiliza para servir la deuda no se invierte en prestar servicios públicos ni en inversiones productivas. Cephas Lumina, el que fuera el experto independiente de la ONU sobre deuda y derechos humanos lamenta que “cumplir con las obligaciones de servir la deuda normalmente va en detrimento de la inversión social, incluyendo las inversiones en servicios que contribuyen al respeto de los derechos humanos”.⁴⁴

Cuando se producen crisis graves y los países muy endeudados ceden parte de su soberanía a las instituciones acreedoras en busca de préstamos que los rescaten, las condiciones impuestas por los acreedores dificultan las cosas todavía más. Eurodad encontró numerosos ejemplos de condiciones de los acreedores nocivas y con un impacto negativo sobre el desarrollo que los países endeudados se veían obligados a aceptar en un intento desesperado por liberar dinero para poder continuar sirviendo la deuda a expensas de la población.⁴⁵

Grecia es un ejemplo reciente y tangible del que tenemos datos particularmente fiables. Una evaluación realizada en 2015 por Juan-Pablo Bohoslavsky, el actual experto independiente de la ONU sobre deuda y derechos humanos, descubrió que, para responder a las demandas de los acreedores se produjeron recortes masivos de la inversión pública. El gasto público general se redujo en un 15,7% y, lo que es peor, se produjeron recortes desproporcionados en aquellas partidas relevantes para garantizar el bienestar y los derechos humanos de lo más pobres y vulnerables. La inversión en sanidad se redujo en un 42,5%, en enfermos y discapacitados en un 32,6% y en el desempleo en un 29,8% (precisamente en un periodo en que el desempleo se triplicó). A la vez que se producían estos recortes se utilizaba dinero público para financiar los rescates bancarios. Esto es un indicio de que la inversión en derechos humanos y servicios básicos se ve negativamente impactado en tiempos de crisis como consecuencia de la combinación entre los recortes del gasto público general y la utilización de la financiación para otros propósitos que benefician a los más ricos, sobre todo rescates bancarios.

Tabla 2: Medidas de austeridad y rescates bancarios en tiempos de crisis. El ejemplo de Grecia

Gasto público general en millones de EUR	2009	2010	2011	2012	2013	cambio
Gasto público total general	128,150	117,774	111,633	104,491	108,009	-15.7%
Servicios públicos	28,365	27,590	26,672	20,796	17,645	-37.8%
Protección social	44,473	42,908	42,422	39,799	34,997	-21.3%
Mayores	30,794	30,516	30,218	29,731	26,274	-14.7%
Enfermedad y discapacidad	3,974	3,919	3,682	3,435	2,680	-32.6%
Desempleo	2,377	2,266	3,241	1,840	1,668	-29.8%
Sanidad	16,089	15,393	13,314	11,079	9,249	-42.5%
Educación	9,636	9,007	9,164	8,607	8,189	-15.0%
Alojamiento e instalaciones comunitarias	884	446	384	416	514	-41.9%
Defensa	8,167	5,768	4,960	4,607	3,881	-52.5%
Economía (sobre todo costes de rescates bancarios)	12,735	9,805	8,398	12,987	27,535	116.2%

Fuente: Experto independiente de la ONU basándose en información de Eurostat

Un principio general del derecho nacional e internacional es *pacta sunt servanda* (hay que respetar los acuerdos). Sin embargo, los recursos financieros de los gobiernos con frecuencia no son suficientes como para respetar todos los acuerdos, que en algunos casos incluyen contratos de préstamo con acreedores, obligaciones de pensiones para los jubilados y otras obligaciones relacionadas con los derechos humanos a nivel nacional e internacional en las áreas de educación y derechos humanos. El régimen actual de deuda hace que los acuerdos de derechos humanos con frecuencia pasen a ser secundarios por detrás de los contratos de préstamo dado que los gobiernos optan por utilizar sus pocos ingresos para servir la deuda. Esto no siempre se hace con el consentimiento informado de los ciudadanos, de cuyos impuestos provienen estos ingresos. Algunos países con problemas de deuda incluso han cambiado su constitución para dar prioridad al servicio de la deuda y preservar la confianza de los acreedores.⁴⁶

Los Principios Rectores sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos han intentado revertir estas tendencias y priorizar a las personas por encima del servicio de la deuda. Estos Principios, desarrollados a petición de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, son el resultado de un amplio proceso de consulta desarrollado desde 2004 y respaldado por el Consejo de los Derechos Humanos de la ONU en 2012.⁴⁷

Se trata de una serie de principios fundacionales acompañados de una serie de principios operativos. Bajo el título "Garantizar la primacía de los derechos humanos" explican que "Todos los Estados, tanto si actúan individual como colectivamente (así como cuando lo hacen por conducto de organizaciones internacionales y regionales de las que son miembros), tienen la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. Los Estados deben asegurarse de que ninguna de sus actividades relacionadas con las decisiones acerca de la concesión y solicitud de préstamos, las de las instituciones internacionales o nacionales, públicas o privadas a las que pertenezcan o en las que tengan intereses, la negociación y aplicación de acuerdos sobre préstamos y otros instrumentos de deuda, la utilización de los fondos, los pagos de deuda, la renegociación y reestructuración de la deuda externa, y, en su caso, el alivio de la deuda, irá en detrimento de esas obligaciones."⁴⁸ Por consiguiente, la parte operativa de los principios deja claro que "Las asignaciones presupuestarias de los Estados deudores deben reflejar la prioridad de los gastos relacionados con los derechos humanos".⁴⁹ Posteriormente, afirman que los países deben diseñar sus estrategias de tal forma que contribuyan a las condiciones necesarias para garantizar que respetan sus obligaciones en materia de derechos humanos, además de responder a sus necesidades sociales y económicas y requisitos de desarrollo.⁵⁰

Los Principios Rectores también dejan claro que las obligaciones de los países no sólo incluyen el garantizar la consecución progresiva de los derechos humanos, sino que además deben satisfacer un nivel mínimo básico de derechos y evitar cualquier retroceso (es decir, cualquier acción deliberada que suponga un obstáculo para los derechos). La Carta de las Naciones Unidas que han suscrito todos los miembros de la ONU, además de otros acuerdos sobre derechos humanos, obligan a cooperar internacionalmente para conseguir estos objetivos. Esto es sorprendente, dado que existen pruebas de que la cooperación internacional a través de préstamos de acreedores con condiciones muchas veces no tiene en cuenta el impacto sobre los derechos humanos.

Por último, los Principios Rectores establecen que: "Los Estados deudores no deben permitir que sus reembolsos de la deuda externa alcancen un nivel tan excesivo o desproporcionado que se vean incapacitados para cumplir las obligaciones mínimas".⁵¹ Por tanto, sirven de mecanismo de activación a la hora de decidir que un país tiene que dejar de pagar su deuda y pedir una moratoria o una reestructuración.

Evidentemente, este mecanismo de activación todavía no se ha utilizado en la práctica. Normalmente, es la incapacidad de acceder a nueva financiación y la acumulación de deuda la que origina un impago o cuasi impago, lo que deriva en un largo y costoso proceso de reestructuración de la deuda. Entre las razones para no activar este mecanismo se incluye que, a pesar de que los Principios Rectores han sido adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, no se han traducido en legislación nacional e internacional, ni tampoco hay cláusulas de derechos humanos incluidas en los contratos de deuda o de bonos. Esto último es lo que hace que se genere un dilema con el *pacta sunt servanda* que puede llevar a que los gobiernos adopten decisiones presupuestarias tan erróneas que arruinen a las poblaciones más vulnerables. Los contratos de préstamos son bastante claros y explícitos, las implicaciones financieras de las obligaciones de derechos humanos con frecuencia no lo son tanto.

Por tanto, las OSC deberían promover la concienciación sobre los Principios Rectores y su mensaje fundamental, la primacía de los derechos humanos por delante del servicio de la deuda, con el objetivo de transponer estos principios a la legislación nacional e internacional y, lo que, es más, en los contratos comerciales relacionados con deudas, como los contratos de préstamo o las cláusulas sobre bonos. Un primer paso podría ser dar una mayor visibilidad al impacto que tiene la gestión de la deuda sobre las políticas de derechos humanos, promoviendo un seguimiento y un análisis sistemáticos. Con ello se aumentaría la concienciación, pero además se conseguiría obtener información que pueda servir de guía a los que adoptan las decisiones presupuestarias cuando lo necesiten.

Hacer un seguimiento del impacto sobre los derechos humanos

Si todos los países cumplieran con los Principios Rectores y respetaran la primacía de los derechos humanos por delante del servicio de la deuda, se controlaría mejor el impacto negativo (y en algunos casos incluso desastroso) de la deuda y las crisis de deuda. Sin embargo, está claro que todavía queda mucho margen de mejora en este sentido. En primer lugar, existen muchas lagunas relacionadas con el cumplimiento. Se necesitan evaluaciones sistemáticas del impacto sobre los derechos humanos de las políticas de gestión de la deuda, así como de los programas de asistencia financiera de acreedores externos.

Este tipo de evaluación sistemática todavía no existe, pero sí contamos con ejemplos de ellos:

- El Banco Mundial realiza un análisis del impacto social y sobre la pobreza de sus diálogos políticos con los estados miembros, herramienta introducida como respuesta a las críticas recibidas por qué algunas de sus reformas tenían impactos sociales negativos.⁵²
- La Comisión Europea ha establecido una serie de directrices generales para realizar evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos.⁵³ Desde 2014, el presidente Juncker ha pedido a la Comisión Europea que realice estudios de impacto social de los programas financiados por el Mecanismo Europeo de Estabilidad. En otoño de 2015, se publicó un primer informe sobre Grecia.⁵⁴
- El experto independiente de las Naciones Unidas sobre derechos humanos visita países con problemas de deuda. Los informes de estas visitas incluyen una evaluación somera del impacto sobre los derechos humanos.

Es importante recalcar que las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos deben realizarlas actores independientes y nunca instituciones que actúen como acreedores o tengan relación con ellos. A continuación, explicamos por qué. Tanto la Comisión Europea como el Experto Independiente de las Naciones Unidas elaboraron recientemente una evaluación sobre Grecia. El documento de la Comisión da la impresión de que el objetivo principal del autor es respaldar el tercer programa del Mecanismo Europeo de Estabilidad en Grecia. Llega a la conclusión de que "las medidas previstas por el nuevo programa de apoyo del mecanismo europeo de estabilidad contribuirán a que Grecia recupere su estabilidad y crecimiento de forma sostenible tanto social como financieramente. Para ello, la carga del ajuste será distribuida de la forma más equitativa y justa posible entre toda la sociedad, teniendo en cuenta las principales necesidades sociales y los desafíos a los que se enfrenta Grecia."⁵⁵ Sin embargo, el Experto Independiente de la ONU llega a una conclusión muy distinta en su informe: Considera que "las obligaciones del gobierno griego y los prestamistas internacionales hacia los titulares de derechos del país siguen ignorándose tanto a la hora de diseñar como de implementar los programas de reforma estructural." Llega a la conclusión de que "los derechos sociales y económicos se han desatendido en gran medida."⁵⁶ La Comisión Europea es parte de la Troika que ha diseñado las condiciones de los acreedores impuestas a Grecia.

Este ejemplo demuestra que las evaluaciones independientes de las políticas de gestión de la deuda y los programas de asistencia financiera deberían ser obligatorias. Con sus resultados contribuirían a la elaboración de las políticas de préstamos y la gestión de la deuda; además, podrían servir de desencadenante de los procesos de reestructuración de la deuda. Por último, pueden contribuir al diseño de programas de ajuste que incorporen un lado humano cuando sea inevitable que se produzca una crisis de deuda.

Capítulo 7: Prevenir las crisis de deuda: Promover los préstamos y el endeudamiento responsables

Si todos los prestamistas y prestatarios actuaran de forma responsable se podrían evitar la mayor parte de las crisis de deuda. Si los prestamistas conceden préstamos con condiciones justas y los prestatarios los utilizan con prudencia el resultado no debería ser una deuda insostenible dado que, al igual que los préstamos generan pasivos, el dinero bien invertido genera activos. Una excepción a esta norma son las crisis de deuda relacionadas con grandes convulsiones difíciles de predecir tales como los desastres naturales, los conflictos armados, las grandes crisis financieras y su efecto de contagio o el hundimiento de los precios de los productos básicos. Por desgracia, los marcos legales y políticos que regulan la financiación pública todavía no son capaces de garantizar los préstamos y empréstitos responsables.

1. Promover un consenso universal y la aceptación de los principios

No cabe duda de que los préstamos y empréstitos deberían ser responsables. El principal problema radica en que la palabra "responsable" tiene diferentes significados para distintas personas, algo que también se refleja con el aumento de normas y principios no vinculantes para promocionar la autorregulación dentro de las leyes de préstamos y empréstitos.⁵⁷ El hecho de que existan tantos principios relacionados con la financiación responsable, los préstamos y empréstitos responsables demuestra que no existe un consenso global. La falta de una serie de normas internacionales consensuadas también hace que sea difícil que los diferentes actores rindan cuentas.

Las Naciones Unidas han debatido intensamente el problema de cómo prevenir las crisis de deuda mediante una financiación responsable. La cumbre de Monterrey sobre financiación para el desarrollo de 2002 se estableció que "deudores y acreedores deben compartir la responsabilidad de prevenir y solucionar las situaciones de deuda insostenible."⁵⁸ El trabajo más relevante para poner en práctica el enfoque de responsabilidad acordado en Monterrey y para conseguir un consenso dentro de las Naciones Unidas lo ha desarrollado la CNUCYD gracias al trabajo de un grupo de expertos inclusivo que se tradujo en los principios para promover los préstamos y empréstitos soberanos responsables, presentados en la XIII conferencia de CNUCYD en 2012.

Estos 15 principios representan un avance por diversas razones: Reconocen que los límites cuantitativos de la deuda son secundarios a la hora de prevenir las crisis de deuda. Se concentran sobre todo en la legislación sobre los contratos de préstamo y en cómo se invierten estos préstamos. Adoptan un enfoque equilibrado y establecen principios tanto para los prestamistas como para los prestatarios. El principio de representación, por ejemplo, establece que los gobiernos tienen la responsabilidad de proteger los intereses de sus ciudadanos. Los prestamistas no pueden intentar que los funcionarios del gobierno incumplan sus funciones (por ejemplo, mediante sobornos) y deben comprobar que los prestamistas disponen de la autorización adecuada. De no ser así deben desistir de firmar un acuerdo de préstamo.

El principio de transparencia incluye que los gobiernos deben asegurarse de que el préstamo y la aprobación se realizan de forma adecuada y de que los parlamentos se involucran en el proceso. La financiación de proyectos requiere una profunda investigación ex ante, así como la supervisión de los desembolsos a posteriori, analizando tanto los aspectos sociales como medioambientales. En los casos en que se necesite reestructurar la deuda, ambas partes tienen la obligación de negociar de buena fe y los prestamistas no deben recurrir a medidas abusivas, por ejemplo, los litigios de los fondos buitre.⁵⁹

Los Principios de la CNUCYD han sido respaldados indirectamente por la comunidad internacional a través de tres resoluciones de la Asamblea General de la ONU. Sin embargo, sólo tres estados miembros los han respaldado de forma directa y explícita.⁶⁰ El hecho de que sean tan pocos, probablemente también se deba a que, por falta de recursos, la CNUCYD no pudo difundirlos suficientemente. La reciente Agenda de Acción de Addis Abeba de las Naciones Unidas se hace eco de este problema. En el párrafo 97 establece "tomamos nota de los Principios de la CNUCYD sobre el otorgamiento y la toma responsables de préstamos soberanos." Sin embargo, después de mencionar otros principios continúa diciendo: "Trabajaremos para lograr un consenso mundial sobre las directrices de responsabilidad del deudor y el acreedor al tomar y otorgar préstamos soberanos, sobre la base de las iniciativas existentes."⁶¹

Los principios de la CNUCYD se alejan en cierta medida de las propuestas de las OSC, tales como la Carta de Empréstito de Afrodad y la Carta de Financiación Responsable de Eurodad. También fueron objeto de crítica cuando se publicaron. Por ejemplo, Latindadd criticó que no incluyeran la obligación de auditar la deuda con participación ciudadana, el derecho a cancelar la deuda ilegítima o una referencia a la necesidad de un mecanismo universal para la resolución de la deuda, en lugar de las negociaciones bilaterales entre deudores y acreedores.⁶²

Sin embargo, existen suficientes razones para que las OSC que abogan por una deuda justa promuevan la aceptación y el cumplimiento de los Principios de la CNUCYD (aunque sigan trabajando para conseguir unas normas de financiación responsable más fuertes). Si se establecen principios firmes para ambas partes (acreedores y prestamistas) se reflejará claramente la idea de la responsabilidad compartida de deudores y acreedores a la hora de prevenir y resolver crisis de deuda. Actualmente, esta idea está volviendo a defenderse.⁶³ A pesar de que existen algunas deficiencias, por lo general las OSC están bien asesoradas para promover la concienciación y la aceptación de los Principios de la CNUCYD entre prestamistas y prestatarios, como por ejemplo mediante una serie de actividades generales de concienciación y a través de su interacción directa con los gobiernos, parlamentos y sus respectivas instituciones y representaciones a cargo de los préstamos y empréstitos.

2. Promover el cumplimiento: Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas

No hay razones para pensar que los prestamistas y prestatarios van a cumplir automáticamente con principios voluntarios, ni siquiera en aquellos países cuyos gobiernos han respaldado formalmente dichos principios. Para poder avanzar hacia un cumplimiento completo es necesario crear mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas que deberían realizar comprobaciones a distintos niveles.

Pilar 1: Mecanismo internacional de control

Hasta la fecha, la CNUCYD y otras partes del sistema de la ONU no han sido capaces de crear un sistema de supervisión para los Principios.⁶⁴ Los nuevos sistemas generales de supervisión para la financiación al desarrollo de las Naciones Unidas (el futuro informe del grupo de trabajo interagencias) han sido un primer intento de supervisar los préstamos y empréstitos responsables, aunque sólo para una selección de Principios.⁶⁵

Además, no existen suficientes pruebas sobre el cumplimiento de los países a nivel individual. Esto sería esencial para los promotores de la justicia de la deuda a la hora de exigir rendimientos de cuentas en dichos países. Tampoco existe ningún análisis transnacional que muestre cuáles son las mejores prácticas y que establezca públicamente los países que mejor lo están haciendo y aquellos que no lo hacen tan bien. Este tipo de análisis permitiría seguir desarrollando las mejores prácticas además de presionar a los que obtuvieran los peores resultados. También sería necesario hacer un seguimiento continuo y repetido para identificar tendencias. Es urgente que la CNUCYD introduzca un mecanismo oficial de supervisión para los préstamos y empréstitos responsables.

Pilar 2: Supervisión del país

Un segundo pilar consistiría en que los países supervisen su propio cumplimiento en materia de préstamos y empréstitos responsables. Un ejemplo clave es la auditoría de la deuda noruega en 2013. El gobierno noruego contrató a una consultoría privada para que auditara 34 acuerdos de deuda con siete países en desarrollo comparándolos con los Principios de la CNUCYD (su primera aplicación práctica y sistemática).⁶⁶

La ventaja de las auditorías nacionales de deuda es que el nivel de apropiación es mayor que cuando la supervisión la realizan organizaciones internacionales. Sin embargo, el caso de Noruega no es un ejemplo perfecto, dado que no se le ha dado ningún seguimiento. Otra de las desventajas de este caso pionero es que únicamente comprobaron una muestra reducida de préstamos. Para que la supervisión fuera completa debería haber cubierto todos los tipos de préstamos (incluyendo los del fondo fiduciario soberano) y empréstitos. Otros países únicamente han realizado la supervisión desde la perspectiva de los prestatarios. Un ejemplo en este sentido es la auditoría de la deuda de Ecuador en 2007.⁶⁷ Sin embargo, este tipo de auditorías no han realizado una comparación con una serie de criterios o principios preestablecidos y consensuados, por lo que hay quien los considera arbitrarios.

Por lo general, las supervisiones nacionales o gubernamentales no son completamente independientes, incluso cuando se externalizan a terceras partes, por lo que son proclives a la manipulación política. A pesar de estas deficiencias, sin embargo, merece la pena promover los ejercicios de supervisión liderados y apropiados por los países.

Para evitar que las auditorías basadas en criterios cualitativos se conviertan en una excepción, como ha sucedido incluso en los países más avanzados como Ecuador y Noruega, tendría sentido requerir que las instituciones nacionales de auditoría (que supervisan la financiación pública) incluyan los Principios sobre Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos entre sus criterios de auditoría y que formen a los auditores nacionales al respecto. La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores ya ha comenzado a incluir los principios de la CNUCYD como módulos formativos.

Pilar 3: Supervisión ciudadana

El tercer pilar es la supervisión ciudadana de los préstamos y empréstitos públicos, una actividad que se conoce como auditorías ciudadanas de la deuda. Existen numerosos ejemplos de este tipo de auditorías. Los informes incluyen estudios de caso muy valiosos que ilustran los préstamos y empréstitos irresponsables y la deuda ilegítima que generan.⁶⁸ La mayor parte de ellos forman parte de campañas más amplias que cumplen con otra serie de cometidos como el control presupuestario, la educación sobre la deuda y la concienciación en general. Las campañas de auditoría ciudadana de la deuda son un instrumento para la rendición de cuentas. En este sentido, son similares a los mecanismos de supervisión nacionales o gubernamentales. Sin embargo, mientras que estos últimos son el resultado de la incidencia de las OSC, las auditorías ciudadanas de la deuda son una actividad que dichas organizaciones pueden y deben hacer por sí mismas.

La principal ventaja de estas auditorías es que los ciudadanos las pueden iniciar por sí mismos, en cualquier momento. Además, también tienen una consecuencia positiva y es que el proceso de auditoría educa, empodera y moviliza a los ciudadanos, lo que puede contribuir a crear una mayor apertura política de cara a introducir reformas para los préstamos y empréstitos responsables. Una desventaja es que en algunos países puede no ser fácil acceder a la información relevante y que el nivel de apropiación del gobierno de los resultados de la auditoría puede ser bajo y por tanto es posible que los encargados de los préstamos y empréstitos no tomen ninguna acción, salvo que se consiga generar suficiente presión política.

Resulta problemático que la mayor parte de las auditorías ciudadanas de la deuda en estos momentos se realizan de manera ad hoc. Aparecen y desaparecen con tal rapidez que nadie sabe cuáles se están realizando en cualquier momento. Las auditorías ciudadanas de la deuda deberían estar mejor institucionalizadas. Primero, para poder repetir las a lo largo del tiempo. Además, para garantizar que se puede hacer un seguimiento, es decir la comunicación, educación y el trabajo de incidencia necesarios para garantizar un impacto. Por otro lado, las auditorías ciudadanas funcionan de forma fragmentada y no se producen acciones transfronterizas coordinadas. Las auditorías no son comparables porque no utilizan el mismo grupo de criterios preestablecidos. Las auditorías ciudadanas de la deuda deberían basarse en criterios predecibles y preestablecidos, tales como los Principios de la CNUCYD sobre Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos.

3. Sancionar los incumplimientos: Debe cancelarse la deuda ilegítima

Los Principios normalmente contienen algunos elementos incluidos en la legislación nacional o internacional. Además, añaden otra serie de principios adicionales que se basan en las buenas prácticas o en elementos normativos, dependiendo de cómo los interpreten los diferentes actores encargados de ellos. Estos principios presentan un menor grado de protección legal y a la hora de aplicar la ley disponen de menos mecanismos sancionadores. En general, ninguno de los grupos de principios existentes se puede considerar legislación dura, es decir, no son vinculantes ni aplicables desde el punto de vista legal. Se trata de herramientas suaves con los problemas que suelen caracterizarlas: básicamente, que no se puede exigir su cumplimiento y por tanto el nivel de cumplimiento es bajo. Mientras que no se garantice su inclusión completa en la legislación nacional e internacional será necesario utilizar otros mecanismos sancionadores.

Deben producirse sanciones cuando se identifiquen casos de violación de los principios. Sin embargo, incluso para la legislación dura (por ejemplo, la relacionada con la corrupción) también resulta difícil sancionar los abusos porque muchos prestamistas están basados fuera de la jurisdicción de los países prestatarios y por tanto están fuera del ámbito de acción de su sistema de justicia. Los sistemas de justicia de los países prestamistas es posible que se mantengan al margen porque normalmente los prestamistas son actores con influencia política en sus países. Pueden ser agencias gubernamentales (por ejemplo, agencias de crédito a la exportación o bancos bilaterales de desarrollo) o instituciones multilaterales que se benefician de cláusulas de inmunidad. Sería necesario un mecanismo sancionador eficaz ex post para garantizar que aquella deuda que se considera que incumple los principios de préstamos y empréstitos responsables no se devuelve. Es decir, es imprescindible que el deudor repudie la deuda ilegítima e incluso la cancele. Esto es importante para los prestamistas responsables dado que únicamente si se acaba con la deuda ilegítima se podrán evitar crisis de deuda y reestructuraciones de deuda y se les podrá garantizar que se les van a devolver sus préstamos.

Capítulo 8: Resolver las crisis de deuda: Un mecanismo internacional de resolución de la deuda

Para poder resolver la deuda insostenible de forma justa, rápida y sostenible es necesario un mecanismo internacional adecuado de resolución de la deuda. Esto no es nuevo: hace mucho tiempo que se sabe y podría parecer que hay muchas propuestas sobre la forma que podría adoptar dicho mecanismo de resolución de la deuda. Sin embargo, una serie de bloqueos políticos, sobre todo por parte de los acreedores, ha supuesto que todavía no se haya podido colmar esta laguna dentro de la arquitectura financiera internacional (como la denominó la antigua vicedirectora del FMI, Anne Krueger).⁶⁹ El hecho de que las economías capitalistas con sus ciclos de auges y caídas requieren instituciones eficaces para luchar contra las crisis de deuda (sobre todo aquellas relacionadas con la deuda externa⁷⁰ y soberana) es tan antiguo como el propio capitalismo y es un tema sobre el que los políticos e intelectuales llevan reflexionando desde el principio. A continuación, vamos a explicar su evolución en las últimas décadas:

El mecanismo de resolución de la deuda de Keynes, “úsalo o piérdelo”

Ante el desafío de cómo resolver los enormes problemas de deuda y los desequilibrios macroeconómicos generados por la Segunda Guerra Mundial, el economista británico John Maynard Keynes sugirió un mecanismo de resolución de la deuda como parte de la International Clearing Union. Su propuesta tenía por objetivo no volver a caer en los errores cometidos después de la Primera Guerra Mundial, en que los problemas de deuda sin solucionar desembocaron en la Gran Depresión. Los países con superávit (es decir, los de acreedores netos) se vieron obligados a importar de los países deudores, a construir fábricas en ellos o a hacerles donaciones para darles una oportunidad para librarse de la deuda (externa).

La delegación de los Estados Unidos rechazó la propuesta, dado que era el principal acreedor mundial en aquellos momentos tras la creación del sistema de Bretón Woods (BWS) a partir de 1944. El BWS ignoró que los países pudieran entrar en bancarrota y estableció dos instituciones de rescate cuyo papel se convirtió en proporcionar nuevos préstamos (más liquidez) a los países endeudados: el Banco Mundial y el FMI. Es decir, el sistema se creó para retrasar la búsqueda de soluciones sostenibles a las crisis de deuda. Este fue el pecado original.

El enfoque del acuerdo sobre la deuda de Londres

El mecanismo de resolución de la deuda anterior inspiró el acuerdo sobre la deuda de Londres de 1953 tras la conferencia sobre la deuda externa alemana con el objetivo de resolver los problemas de deuda de la Alemania Occidental tras la guerra. Las principales características del acuerdo incluían que los acreedores se comprometían a condonar una parte significativa de la misma. Se comprometían a una quita de aproximadamente el 50% de los préstamos pendientes (“piérdelo”). Además, contenía una cláusula de que el servicio de la deuda tenía que financiarse exclusivamente con superávits comerciales lo que generaba un incentivo para que los países acreedores importaran bienes de los deudores si querían que se les devolviera (“úsalo”).

Este plan de devolución protegió la base económica alemana que de otra manera se habría visto destruida por cualquier plan de devolución basado en ahorros fiscales. La prohibición de financiar la devolución de antiguas deudas mediante importaciones de capital (es decir, nuevas deudas) género verdaderas reducciones de la deuda en lugar de su acumulación. Otra de las características de este acuerdo incluye que todas las deudas externas (tanto públicas como privadas) se abordaban dentro de un único proceso y que las partes negociaban en pie de igualdad. El acuerdo sobre la deuda de Londres se considera generalmente uno de los mecanismos de resolución de la deuda más amplios, más exitosos y más sostenibles.⁷¹

Desde el punto de vista político fue posible gracias a un cambio en la actitud de los Estados Unidos. El objetivo geopolítico de permitir que Alemania Occidental se convirtiera en un aliado y actuara como país limítrofe durante la Guerra Fría fue ganando importancia y los Estados Unidos utilizaron su poder para sentar a la mesa a todos los acreedores relevantes. A pesar de que el enfoque tuvo mucho éxito (sin duda es un ejemplo de buenas prácticas, si no el mejor ejemplo de resolución de la crisis de deuda hasta la fecha), los mecanismos de resolución de la deuda similares al acuerdo de la deuda de Londres no se han institucionalizado ni se han repetido. Sin embargo, los mecanismos de resolución de la deuda motivados por cuestiones geopolíticas sí que se han repetido. Tenemos los ejemplos de Indonesia en 1969, Irak en 2005 y en reiteradas ocasiones en el Club de París. En el caso de Irak, el que fuera Secretario del tesoro de los Estados Unidos, John Snow, alegó que la deuda era odiosa e ilegítima para justificar su alivio.⁷²

Respuestas a las crisis de deuda de los países en desarrollo desde los años 70

Tanto los avances políticos como el debate intelectual se quedaron estancados entre los años 50 y 70, en que las crisis de deuda eran un fenómeno excepcional. A partir de los 70, sin embargo, ganaron fuerza, conforme se hizo evidente que el boom de préstamos y empréstitos había derivado en problemas de deuda insostenible en la mayor parte del Sur Global.⁷³ De cara a la conferencia de la CNUCYD en Manila en 1979, el G77 sugirió crear una Comisión internacional de deuda, compuesta por personajes prominentes que sirviera para mantener un debate más neutro sobre las negociaciones de lo que ofrecían el Club de París o el FMI. En 1981, Christopher Oechsli sugirió un marco procedimental para la negociación de la deuda que resuelve los problemas de coordinación entre los diferentes tipos de deuda y tiene en cuenta las necesidades básicas de los países endeudados. Este marco podría ser similar a un tribunal o a las cláusulas de arbitraje dentro de los contratos de préstamo.

Las soluciones basadas en el FMI siempre han sido objeto de controversia dado que el FMI (en tanto que acreedor y actor político controlado por países acreedores) no es neutral y por tanto no debería adoptar decisiones sobre resoluciones de crisis de deuda. Una serie de académicos como Barnett, Galvis y Gouraige, se plantearon crear un organismo multilateral supranacional establecido por una convención multilateral que fuera independiente del FMI, celebrara negociaciones entre acreedores y deudores y estableciera términos justos para las reestructuraciones de deuda.

Por su parte, Jeffrey Sachs sugirió acabar con los conflictos de interés del FMI transformándolo para que deje de ser un fondo de rescate y se convierta en un tribunal de insolvencia: "Es necesario reorganizar las prácticas del FMI para que represente un papel mucho más similar a un tribunal internacional de bancarrota y mucho menos al de un prestamista de último recurso para los gobiernos miembro."⁷⁴ Mucho antes de la debacle griega ya se había dado cuenta de que la estrategia de rescate estaba avocada al fracaso, de que los países en bancarrota necesitan una hoja en blanco y empezar de cero. Más recientemente, la idea de crear un tribunal internacional de insolvencia ha sido retomada y promovida por académicos que trabajan con Latindadd (Alberto Acosta y Oscar Ugarteche) y Afrodad (John Lungu).⁷⁵

Queda pendiente dilucidar qué base utilizará el tribunal internacional o cualquier organismo de arbitraje para adoptar sus decisiones dado que no existe un derecho internacional de insolvencia. En 1987, el economista austriaco Kunibert Raffer desarrolló un enfoque para la resolución de la deuda basado en el capítulo 9 de la ley estadounidense de insolvencia, el capítulo de insolvencia de los municipios. También incluye un plan para crear un tribunal de arbitraje neutro y establece el derecho a que se escuche a las poblaciones afectadas. Esta idea también ha servido de inspiración para las propuestas de OSC por un "procedimiento justo y transparente de arbitraje" durante las próximas décadas.⁷⁶

En 1990, Daniel Kaeser sugirió un mecanismo de resolución de la deuda soberana en el FMI. Su principal innovación es que su propuesta pretendía resolver los problemas de deuda de los países sobreendeadados de acuerdo con una serie de criterios objetivos y no sólo en los países que tenían dificultades de pago o no podían pagar su deuda. Con esta propuesta, se pasó de un pensamiento basado en "ya no pueden pagar" a otro basado en "ya no deben pagar" para la resolución de la deuda que pronto serviría de inspiración para las iniciativas de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados.

La evolución práctica

El PPME fue un mecanismo de resolución de la deuda diseñado para y destinado a los países de renta baja. El primero se creó en 1996 y se mejoró en 1999 y finalmente se completó con la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) en 2005. Este mecanismo fue excepcional porque por primera vez todo un grupo de países se benefició del alivio de la deuda. Los 36 países que se han beneficiado de la iniciativa PPME/IADM han recibido hasta la fecha 125.700 millones en forma de alivio de la deuda.⁷⁷

A nivel político, estas iniciativas fueron en gran medida el resultado de la presión de la sociedad civil: la gran campaña de movilización de Jubilee a finales de los 90 y principios de los 2000, estuvo dirigida sobre todo a las cumbres del G7, en que se acordaron estas iniciativas.⁷⁸ La iniciativa PPAE/IADM, sin embargo, es todo menos un proceso rápido de resolución de la deuda. Veinte años después de la primera iniciativa de PPME, algunos países todavía no han conseguido completarla. El proceso de resolución de la deuda ha sido arduo, ha estado liderado por los acreedores y cargado de condiciones. Además, ha estado lejos de ser un proceso inclusivo: La PPME se aplicaba a los préstamos oficiales bilaterales de los acreedores del Club de París y, a partir de la IADM también a los préstamos multilaterales. La cantidad de recursos adicionales para el alivio de la deuda también estuvo limitada, sobre todo porque se podía contabilizar como AOD, lo que con frecuencia contribuyó a reducir los desembolsos futuros de AOD. En concreto, dentro de la IADM, los bancos multilaterales de desarrollo podían deducirse los costes del alivio de la deuda de las asignaciones por país. Por último, simplemente se esperaba que los demás acreedores compartieran la visión de los acreedores del Club de París en lo que respecta a la comparabilidad del trato, lo que constituía una invitación abierta para que aquellos acreedores vendieran sus reclamaciones a los fondos buitres y para que los fondos buitres denunciaran a los países de la iniciativa PPME.

Sin embargo, la iniciativa PPME/IADM resultó eficaz y contribuyó a acabar con la acumulación de deuda de los países elegidos durante un tiempo, sobre todo del África Subsahariana, donde se encontraban la mayor parte de los países. La relación entre la deuda y la RNB de toda la región ha caído drásticamente desde los años 90 y se ha mantenido a niveles muy bajos (por no decir insignificantes) hasta hace poco. El conjunto de las iniciativas funcionó como si fuera apoyo presupuestario. Proporcionaron un verdadero espacio fiscal nuevo, mientras que las iniciativas anteriores de alivio de la deuda con frecuencia se limitaban únicamente a reorganizar el calendario de pagos o cancelar las deudas que era muy poco probable que se repagaran. Sin embargo, las condiciones neoliberales a las que venía ligada la iniciativa hicieron que los países elegibles fueran más vulnerables a una nueva oleada de crisis de deuda, algo que incluso el propio personal del FMI reconoce en nuestros días.⁷⁹

Los principales problemas de la iniciativa PPME/IADM fueron que estaba diseñada como iniciativa ad hoc y por tanto ya ha caducado. En segundo lugar, ya no es posible que acoja a ningún nuevo país y sólo podían optar a ella los países de renta baja. Es evidente que se fracasó a la hora de reconocer que los países de renta media y baja también pueden entrar en bancarrota, así como sufrir crisis severas y prolongadas de deuda.

La propuesta del FMI de un mecanismo soberano de reestructuración de la deuda

Tras una fase conceptual y otra práctica relacionadas con los países en desarrollo, el FMI presentó una propuesta para un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, que fue el resultado de la crisis financiera asiática que comenzó en 1997 y, por el efecto contagio, pronto llegó a otros grandes países de renta media como Rusia, Brasil y finalmente Argentina en 2001.

La propuesta del FMI es similar a otras anteriores y sugiere crear una nueva institución para la negociación, el arbitraje y la toma de decisiones: el foro de resolución de disputas de la deuda soberana. El foro elegiría sus miembros de un grupo de árbitros. La lección la realizaría el director del FMI. El punto fuerte de esta propuesta es que se basaría en enmendar los artículos de Convenio Constitutivo del FMI, que son derecho internacional, por tanto, podría adoptar decisiones legalmente vinculantes. Su punto débil es que daría mucha fuerza al FMI, con todos los conflictos de intereses que puede implicar. Obviamente, la propuesta del FMI sugería que sus propios préstamos debían excluirse de la reestructuración de la deuda. El dominio del FMI también fue la razón principal por la que las OSC se negaron a respaldar el mecanismo de reestructuración de la deuda soberana.

Fuera como fuere, no consiguió obtener la mayoría necesaria dentro del Directorio del FMI y finalmente quedó archivado como consecuencia de la amplia resistencia por parte de los Estados Unidos y algunas economías emergentes.⁸⁰ A pesar de ello, el intento de crear este mecanismo en 2001/2002 ha sido la primera iniciativa y la más relevante para conseguir un mecanismo eficaz de resolución de la deuda por parte del Fondo Monetario Internacional. Además, también ha sido la última iniciativa relevante del fondo dado que desde entonces al Directorio nunca ha cambiado de opinión.

Después de las crisis financieras globales

Cuando comenzó la crisis financiera en 2008, que pronto derivó en una nueva oleada de crisis de deuda soberana (en parte debidas a los rescates bancarios), se produjo una tercera oleada de reformas o propuestas de reforma. En esta ocasión, la crisis incluso afectó a países de renta alta sobre todo los de la eurozona. El fracaso a la hora de resolver la crisis de deuda griega en el contexto de la falta de régimen existente contribuyó al replanteamiento de la situación. Sin embargo, también fue el resultado de algo que sucedió en paralelo: el agresivo litigio de los fondos buitres contra Argentina en los tribunales de Nueva York.⁸¹ Dado el bloqueo existente en el FMI, los intentos de crear un nuevo régimen para la deuda se están concentrando en estos momentos en las Naciones Unidas.

Poco después de que comenzara la crisis, la Comisión de Expertos de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional, denominada Comisión Stiglitz, recuperó la idea de establecer un tribunal internacional de reestructuración de la deuda cuyas decisiones sobre la resolución de la deuda fueran reconocidas por los tribunales nacionales y que por tanto fueran vinculantes y ejecutables. Este tribunal también tendría el mandato de evaluar si la deuda es odiosa.⁸² Gitlin y House hicieron una propuesta un poco más suave basada en crear foros de deuda soberana, un organismo neutral para facilitar la consulta y el intercambio de información entre los deudores y acreedores.

La Hoja de Ruta y Guía para la Reestructuración de la Deuda soberana

La Hoja de Ruta y Guía para la Reestructuración de la Deuda es el resultado de las propuestas que han surgido desde comienzos de la crisis financiera global.⁸³ A partir del año 2013, la CNUCYD ha creado un grupo de expertos interesados y publicó la Hoja de Ruta y la Guía en 2015. La Guía establece cinco principios para la resolución de la deuda: legitimidad, imparcialidad, transparencia, buena fe y sostenibilidad.

Igual que otras propuestas, la de la CNUCYD sugiere la creación de una nueva institución, la Institución para la Resolución de la Deuda. También retoma la idea de realizar las reestructuraciones de la deuda soberana de forma preventiva, no sólo cuando se ha producido un impago. Además, recomienda a la comunidad internacional que desarrolle indicadores de alerta temprana que puedan desencadenar procesos de reestructuración de la deuda.

La CNUCYD propone un proceso de resolución de la deuda basado en diecisiete pasos y liderado por los países deudores. Entre sus principales características incluyen que el país deudor realice un análisis de la sostenibilidad de la deuda. Si se considera que es insostenible, el país deudor solicita paralizar los pagos y contacta a la institución para la resolución de la deuda. En ese momento, la Institución para la Resolución de la Deuda les ayuda poniéndose en contacto con los acreedores que organiza una primera reunión en la que se validará la evaluación de sostenibilidad de la deuda y se comenzará con las negociaciones de reestructuración de la misma. Este proceso puede tener lugar mediante negociaciones directas o gestionadas por un mediador o incluso a través de un panel independiente de arbitraje. Además, el proceso incluye una evaluación de las reclamaciones que también puede servir para identificar aquellas que son ilegítimas. El país deudor también debe establecer un programa de recuperación económica y social con la implicación de todas las partes interesadas a nivel nacional. El proceso finaliza con un acuerdo vinculante para la reestructuración de la deuda tras el cual el deudor retoma los pagos de los instrumentos de deuda reestructurados.

Enfrentarse a los fondos buitres

Los fondos buitres cada vez están más presentes en las gestiones de las crisis de deuda. Incluso cuando su estrategia de litigio fracasa, hacen que el proceso de resolución de la crisis de deuda sea mucho más largo y, como consecuencia de los retrasos que se producen, también más costoso. Si además se salen con la suya, las resoluciones se vuelven todavía mucho más caras. Argentina, por ejemplo, tuvo que transferir más de 10.000 millones de USD a los fondos buitres para cumplir la sentencia de un tribunal de Nueva York. También contribuyen a una situación injusta: Los inversores responsables (es decir, los que reconocen la importancia de condonar una parte de los préstamos pendientes cuando el deudor no puede pagarlos) tienen que asumir unas pérdidas desproporcionadas. Los fondos buitres que litigan (invierten dinero adicional para corromper los sistemas legales y políticos próximos a los centros financieros estratégicos) llegan a obtener beneficios del 1000%.

El modelo de negocios de los fondos buitres es posible gracias a la ausencia de un régimen de bancarrota para los deudores soberanos, un régimen diseñado de tal forma que imposibilite la existencia de dicho modelo. Evidentemente, un marco legal multilateral para las reestructuraciones de deuda soberana con alcance global sería la forma más eficaz de combatir la proliferación de fondos buitres. La legislación nacional sobre los fondos buitres, sin embargo, es un paso en la buena dirección. Al poder introducirse de forma unilateral, también es más fácil conseguirlo desde el punto de vista político y la legislación nacional puede contribuir a la creación de un marco legal multilateral.

Los esfuerzos de las OSC en campañas específicas contra los fondos buitres cosecharon grandes éxitos: Las principales campañas de la sociedad civil contra la legislación de los fondos buitres se organizaron en Bélgica y el Reino Unido.

Las campañas de Jubilee Debt "Stop Vulture funds" en el Reino Unido sacó a la luz casos de legislación de fondos buitres y los beneficios ilegítimos que estaban obteniendo gracias a sus análisis y trabajo mediático. En un principio, se concentró únicamente en los países de renta baja. Se utilizó como ejemplo los casos de Liberia y Zambia, pero también se abordó cada vez más el problema en los países de renta media, tales como Argentina, o países que habían sido de renta alta, como Grecia. La campaña se completó con una serie de reclamaciones, interacciones directas con políticos, pero también mediante acciones públicas en momentos clave en lugares clave.

Más del 40% de todos los bonos soberanos del mundo que se emiten de acuerdo con el derecho extranjero se emiten bajo la legislación inglesa. Por ello, Londres también es un lugar clave para los litigios de los fondos buitres y ha habido muchas oportunidades y lugares en los que se ha podido hacer campaña en el Reino Unido.

La primera fase de la campaña del Reino Unido finalizó con la Ley del Alivio de la Deuda (de los países en desarrollo) de 2010.⁸⁴ Dicha Ley establece que los fondos buitres ya no podrán recuperar mediante procesos de litigación cantidades superiores a las que hubieran recibido si dicha deuda hubiera participado en la iniciativa para el alivio de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados. Su principal salvedad es que únicamente se aplica a los PPME. Otro problema es que sólo cubre aquellas deudas de préstamos anteriores a 2004.⁸⁵ Sin embargo, la ley ha sido eficaz en tanto en cuanto en los tribunales británicos dejó de litigarse contra los PPME. La campaña continúa dirigiéndose hacia el objetivo más ambicioso de introducir una legislación de fondos buitres universal.

La campaña belga fue liderada por la sede belga de CADTM, en cooperación de actores de la sociedad civil, tales como 11.11.11 y CNCD. La campaña consiguió recibir apoyo político y las leyes resultantes se aprobaron con gran mayoría de los diferentes partidos políticos del parlamento belga. Bélgica no dispone de un centro financiero similar al de la City de Londres, pero la legislación de los fondos buitres también es esencial porque el sistema de pago Euroclear está basado en Bélgica (para poder conseguir sus reclamaciones, con frecuencia los fondos buitres tratan de confiscar pagos que los deudores hacen otros acreedores. Dentro del sistema de la unión europea estos pagos pasan a través del sistema Euroclear, basado en Bruselas.) La legislación de los fondos buitres puede garantizar que ya no se intercepten y confisquen dichos pagos.

Una ley aprobada en 2008 también protegió a los fondos belgas de ayuda al desarrollo de los fondos buitres. En 2015, el parlamento belga aprobó otras dos leyes sobre fondos buitres que son las más amplias hasta la fecha porque se aplican a toda la deuda del Estado, independientemente del país emisor. Gracias a ellas, los acreedores no pueden obtener una ventaja ilegítima con sus reclamaciones en Bélgica debido a la inmunización de la tasa de interés de los activos extranjeros en Bélgica. Los fondos buitres en este contexto se describen como acreedores que han adquirido deuda a un precio muy inferior a su valor nominal, que se niegan a participar en una reestructuración de la deuda y que litigan para conseguir que se les pague al 100%.⁸⁶ La aprobación de estas leyes ha motivado la protesta de los fondos buitres, que han introducido una demanda para que se declare inconstitucional.

La legislación belga ya ha servido de inspiración a otros países para adoptar iniciativas similares. En 2016, Francia fue el siguiente país en debatir la legislación de los fondos buitres en el parlamento.⁸⁷

El proceso de las Naciones Unidas por un marco legal para la reestructuración de la deuda soberana

La deliberación de los expertos que derivó en la hoja de ruta de la CNUCYD coincidió con un proceso de creación de un nuevo régimen político. En 2014, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución que establecía un Comité ad hoc de la Asamblea General para negociar un marco legal multilateral para la gestión de las reestructuraciones de la deuda soberana que se marcó un calendario muy ambicioso para hacerlo: un año.⁸⁸ La resolución fue el resultado del violento litigio de los fondos buitres contra Argentina, que ya había comenzado a principios del 2000. Una nueva sentencia de un juez de un tribunal de Nueva York obligó a Argentina a pagar íntegramente a los fondos buitres. Cuando el Tribunal Supremo de los Estados Unidos rechazó la apelación de Argentina, el G 77 buscó la forma de proteger a los deudores soberanos que necesitan reestructurar su deuda a través de un mecanismo multilateral acordado en las Naciones Unidas.⁸⁹

La iniciativa supuso un punto de inflexión. Sobre todo las OSC se alegraron de que la Asamblea General de las Naciones Unidas, el organismo mundial más inclusivo para la construcción de un nuevo régimen, finalmente hubiera tomado el liderazgo. El proceso de la Asamblea General podía basarse en diversos mandatos políticos para crear un nuevo mecanismo de resolución de la deuda, por ejemplo, en los acuerdos alcanzados en conferencias internacionales de financiación para el desarrollo como la de Monterrey (en 2002) y la de Doha (en 2008). También podía basarse en el trabajo técnico realizado durante décadas por la CNUCYD y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. La Hoja de Ruta y la Guía de la CNUCYD contribuyeron al trabajo del Comité.

Sin embargo, el proceso tuvo que enfrentarse a mucha resistencia política. Ni siquiera la resolución sobre el mandato del proceso se pudo adoptar de forma consensuada, sino que tan solo consiguió una mayoría únicamente gracias a los votos del G77, mientras que la mayor parte de los estados miembros de la Unión Europea se abstuvieron y 11 países votaron en contra, incluyendo los principales centros financieros y países acreedores tales como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Japón. Además, los centros financieros y los países acreedores del G77 (como Singapur y China) no parecían estar plenamente convencidos de crear un nuevo marco a nivel de las Naciones Unidas que pudiera regular su margen de maniobra. El proceso lo lideraron sobre todo países latinoamericanos próximos a Argentina, que tuvieron que rebajar sus ambiciones y proponer desarrollar un conjunto de principios en el plazo de un año y posteriormente todo quedaría relegado a un proceso de seguimiento.

Este conjunto de principios finalmente se adoptó mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 e incluye cinco principios generales que anteriormente había definido el grupo de expertos de la CNUCYD. Sin embargo, dado que el proceso de las Naciones Unidas estuvo muy influenciado por las experiencias negativas con el litigio de los fondos buitres en los tribunales extranjeros, también incluyen cuatro principios adicionales con el objetivo de proteger a los deudores soberanos de los litigios en caso de crisis. Éstos son: el derecho soberano a la reestructuración, la igualdad de trato de los distintos acreedores, la inmunidad soberana de la jurisdicción y ejecución y que las reestructuraciones por mayoría deben ser respaldadas por los acreedores holdouts. La resolución también contiene un mandato para un proceso de seguimiento.⁹⁰

El hecho de que hasta la fecha el proceso de las Naciones Unidas sólo haya derivado en un conjunto de principios en lugar de un mecanismo nuevo para la resolución de la deuda que incluya innovaciones procedimentales, legales e institucionales tangibles, es una clara decepción. Otra oportunidad que se ha perdido, sobre todo desde la perspectiva de las OSC, es que los principios no han conseguido abarcar las reestructuraciones de la deuda soberana desde el contexto del desarrollo y los derechos humanos. Esta podría ser la principal virtud de un proceso creador de un nuevo régimen de deuda a nivel de las Naciones Unidas si lo comparamos con el proceso liderado por el FMI. No obstante, la mera existencia de un mandato de las Naciones Unidas para un mecanismo de resolución de la deuda constituye de por sí una innovación, además de una base sobre la que puede trabajar la comunidad internacional.

Hacia un nuevo mecanismo de resolución de la deuda: ¿Adónde vamos ahora?

Los expertos coinciden en que se necesitan mejores instituciones para la resolución de las crisis de deuda. Tal y como hemos demostrado, existen innumerables propuestas para nuevas instituciones internacionales y procesos novedosos. A la hora de abordar la insolvencia corporativa y privada, resultan particularmente útiles los tribunales especializados en insolvencias y un enfoque del Estado de derecho basado en legislación clara y predecible sobre la deuda. Por tanto ¿por qué no usar lo mismo para las insolvencias de los estados?

La construcción de una institución ha fracasado hasta la fecha como consecuencia del bloqueo político. La creación de un nuevo mecanismo de resolución de la deuda es un claro ejemplo del dilema del prisionero: a pesar de que no cabe duda de que la comunidad internacional estaría mejor si se pudieran prevenir o por lo menos resolver las crisis de deuda de forma rápida, justa y sostenible utilizando para ello instituciones eficaces, existe un pequeño grupo de países que tienden a pensar (irracionalmente) que este tipo de cambio podría ir en detrimento de sus intereses.

Irónicamente, tanto las coaliciones de los que están a favor como las de los que están en contra son frágiles y no paran de cambiar (y no basan su opinión necesariamente en criterios racionales). Alemania, con todas sus deudas, por ejemplo, fue el principal beneficiario de un mecanismo completo y ad hoc de resolución de la deuda en los años 50. Incluso a pesar de haberse convertido en un acreedor neto, continuó liderando las innovaciones y respaldando firmemente el trabajo del FMI en los derechos especiales de giro (SDRM, por sus siglas en inglés) a comienzos de los 2000, pero, finalmente, acabó uniéndose al grupo de países que ejercen el bloqueo político cuando se lanzó el proceso de las Naciones Unidas en 2014. Argentina y Brasil, por su parte, se oponían a la propuesta del SDRM a comienzos del 2000 cuando ellos mismos tenían problemas de deuda (y temían que con su apoyo pudieran sembrar el pánico entre los acreedores). Cuando Argentina tuvo que enfrentarse al litigio de los fondos buitres y se vio entre la espada y la pared se convirtió en uno de los defensores del proceso de las Naciones Unidas. Esto demuestra que las posturas de los países pueden cambiar y cambiarse.

Otros países que han declarado su apoyo explícito a una reforma global de la gestión de la deuda que se concentre en un nuevo mecanismo para la insolvencia de los países han sido Suiza, Noruega y Países Bajos. Cabe destacar sobre todo el respaldo de Suiza porque rompe con la percepción de que los países que constituyen importantes centros financieros se oponen a este mecanismo internacional. También se obtuvieron resoluciones a favor del Parlamento Europeo y el Parlamento Andino. El hecho de que estos parlamentos tan representativos se pronunciaran a favor del mecanismo, a pesar de que los gobiernos de algunos de sus estados miembros se habían opuesto, confirma una vez más el dilema del prisionero: las reformas son de interés colectivo. Los parlamentos que representan a un amplio abanico de circunscripciones transnacionales lo saben y por eso han adoptado esta postura.⁹¹

Otro factor esencial que determina la posición de los países son las consideraciones políticas nacionales. Los Estados Unidos estuvieron a favor de las reformas en dos ocasiones: en primer lugar, a comienzos de las negociaciones del sistema de Bretón Woods y, posteriormente, cuando se comenzaron las negociaciones del SDRM. En ambos casos, los lobistas de Wall Street consiguieron cambiar la opinión del gobierno. Por otro lado, los países que lo respaldaron lo hicieron porque tenían intereses nacionales especiales, porque algunas campañas de la sociedad civil así lo habían exigido.

Conclusión

Los países en desarrollo han sido testigos de cambios sustanciales en la composición/ los problemas de deuda a que se han enfrentado a lo largo de los años. El porcentaje de la deuda acumulada constituido por préstamos externos oficiales se ha reducido. En parte, esto es consecuencia del hecho de que los préstamos oficiales se han devuelto o aliviado mediante iniciativas multilaterales para el alivio de la deuda.

Simultáneamente, los préstamos se han privatizado. Cada vez son más los gobiernos de países en desarrollo que empiezan a tomar préstamos de acreedores privados nacionales y extranjeros e incluso a emitir bonos en los mercados financieros globales. A través, por ejemplo, de las asociaciones público privadas también han generado deudas que no figuran en su balance.

Los actores privados de los países en desarrollo también han aumentado el tamaño de sus préstamos. Los gobiernos no tienen la responsabilidad directa de que se devuelvan los préstamos asumidos por el sector privado pero la existencia de un sector privado sobreendeudado, también genera riesgos financieros sustanciales para un país, dado que la insolvencia de los actores privados puede contribuir a desestabilizar el sistema financiero y forzar al gobierno a pagar rescates con dinero público. La crisis financiera del sudeste de Asia a finales de los 90 y la crisis europea son ejemplos de lo costoso que puede resultar.

El resultado es que las instituciones actuales para gestionar las crisis de deuda no son capaces de hacer su trabajo ni de prevenir o gestionar dichas crisis. En una ocasión el Club de París gestionó la reestructuración de los préstamos occidentales bilaterales por cuestión de necesidad, pero este tipo de deuda ya no es tan relevante. El Club de Londres se utilizó en otra ocasión para reestructurar los préstamos concedidos por bancos privados, pero actualmente los países en desarrollo cada vez utilizan más los bonos, en lugar de tomar préstamos bancarios. Las iniciativas para el alivio de la deuda PPME y IADM en su momento abordaron los préstamos oficiales bilaterales y multilaterales, por lo menos a los países de renta baja, pero ambas iniciativas ya han caducado.

Este entorno de la deuda tan dinámico está regulado por un marco institucional para la resolución y la gestión de la crisis de deuda que, en el mejor de los casos, está incompleto y anticuado. La prevención de las crisis nunca funcionó bien, tal y como lo demuestran los más de 600 casos de reestructuraciones de deuda soberana realizados desde 1950 a nuestros días (tres veces el número de países del planeta). La falta de un régimen para la resolución de la crisis de deuda ha hecho que sea imposible buscar soluciones justas, rápidas y sostenibles a las crisis de deuda por lo que se han perdido décadas en desarrollo en los países afectados.

La naturaleza evolutiva de la deuda supone un desafío aún mayor. El hecho de que se comience con la implementación de los ODS en un contexto económico difícil hace que sea todavía más importante que se modernice el régimen de deuda y se colmen las lagunas legislativas.

Hemos identificado tres dimensiones distintas, con sus respectivos procesos políticos que todavía son muy recientes:

1. Es necesario comparar el papel de las obligaciones de los países deudores frente a los acreedores con otras obligaciones estatales, sobre todo en el área de los derechos humanos y el desarrollo. Los gobiernos carecen de orientaciones claras a la hora de utilizar los escasos recursos públicos de que disponen y adoptar decisiones para gestionar la deuda, incluyendo su reestructuración. Los Principios Rectores sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos sirven de orientación.
2. Es necesario asegurarse de que los préstamos y empréstitos son verdaderamente responsables. En este sentido, ya existen bastantes instrumentos no vinculantes para las deudas privadas y las instituciones (de hecho, existen tantos que los gobiernos pueden verse sobrepasados) pero falta un enfoque uniforme para toda la deuda soberana. Los Principios de la CNUCYD sobre Otorgamiento y Roma Responsables de Préstamos Soberanos ofrecen un enfoque uniforme.
3. Todavía no existe un régimen de bancarota (un mecanismo de resolución de la deuda) para los deudores soberanos. Éste es un vacío conocido de la arquitectura financiera internacional que hay que remediar. No faltan propuestas sobre cómo hacerlo. El FMI realizó una propuesta para un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, las Naciones Unidas han propuesto iniciativas para un marco legal para la reestructuración de la deuda soberana; además, las OSC y los académicos han presentado otra serie de propuestas para introducir tribunales internacionales de deuda a favor de procesos de arbitraje justos y transparentes.

El principal desafío es cómo superar los escollos políticos y diseñar procesos para construir este régimen. La presión ciudadana va a representar un papel esencial a la hora de asegurarse de que el régimen de deuda que se elabore en el futuro se diseñe con el objetivo de dar un mejor servicio a las personas y el desarrollo.

Referencias

1. Por ejemplo: Bodo Ellmers (2014). The new debt vulnerabilities. Ten reasons why the debt crisis is not over, Eurodad. Tim Jones (2015). The new debt trap. How the response to the last global financial crisis has laid the fundament for the next, Jubilee Debt Campaign. Jürgen Kaiser (2016). Global Sovereign Indebtedness Monitor, Erlassjahr.de.
2. World Bank Group (2016). International Debt Statistics 2016, p. 4, 19.
3. Ibid, p. 19.
4. IMFC (2016). IMFC Statement by Mukhisa Kituyi, Secretary-General, CNUCYD.
5. Para una evaluación complete de los dilemas políticos relacionados con la deuda externa, véase CNUCYD (2015). Trade and Development Report 2015; p. 120- 130.
6. CNUCYD (2015). Development strategies in a globalized world: Multilateral processes for managing sovereign external debt, p. 6.
7. Cf. Eurodad/CRBM (2011). The private turn in development finance. Effective for development?; and Bodo Ellmers, Nuria Molina and Visa Tuominen (2011). Development diverted. How the International Finance Corporation fails to reach the poor.
8. World Bank Group (2016). International Debt Statistics 2016, p. 4.
9. En este contexto, cabe señalar que los empréstitos del sector privado se redujeron, mientras que los del sector público se multiplicaron. Con ello se revirtió la tendencia de la última década en que los préstamos se dirigieron cada vez más a lo privado. Se parece a la situación vivida en el Norte Global los primeros años de la crisis financiera, en que se aumentaron os empréstitos del Gobierno para sustituir al sector privado. Este cambio en el patrón de empréstitos debe entenderse como un indicador de que está surgiendo una nueva crisis.
10. Declaración del Excmo. Alfredo Suescomante el Foro de Financiación para el Desarrollo de ECOSOC, 18 de abril de 2016.
11. Erlassjahr.de (2016). Global Sovereign Indebtedness Monitor 2016. 12. Anastasia Guscina, Guilherme Pedras and Gabriel Presciuttini (2014).
12. First-Time International Bond Issuance – New Opportunities and Emerging Risks, p. 4.
13. Banco Mundial: World Development Indicators Database.
14. Anastasia Guscina, Guilherme Pedras y Gabriel Presciuttini (2014). First-Time International Bond Issuance – New Opportunities and Emerging Risks, p. 25.
15. Véase <http://www.equator-principles.com/> and for compliance <http://www.banktrack.org/>
16. En este contexto definido como deuda en moneda local que debe devolverse a acreedores nacionales.
17. Cuando se obligó a Grecia a reestructurar sus bonos en 2011, fue capaz de conseguir la participación del 100% de los acreedores para todos los bonos basados en la legislación nacional, introduciendo cláusulas de acción colectiva a efectos retroactivos. Esto hizo posible una reestructuración sustancial de la deuda. Los bonos en base a legislación extranjera (sobre todo del Reino Unido) no pudieron reestructurarse El servicio de la deuda de estos bonos sigue siendo una gran carga para el presupuesto griego y absorbe los préstamos de la Troika a dicho país. (cf. Jeromin Zettelmeyer, Christoph Trebesch y Mitu Gulati (2013). The Greek Debt Restructuring: An Autopsy.)
18. Directiva 2014/59/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.
19. María José Romero (2015). What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development.
20. Tim Jones (2016). Die Risiken von Public Private Partnerships für überschuldungsgefährdete Länder; in: Erlassjahr.de: Schuldenreport 2016, p. 47-50.
21. Parlamento del Reino Unido (2011). Private Finance Initiative.
22. Oficina Nacional de Auditoría (2015). The choice of finance for capital investment.
23. Oxfam (2014). A dangerous diversion. Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?
24. Udaibir S. Das, Michael G. Papaioannou y Christoph Trebesch (2012). Sovereign Debt Restructurings 1950–2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts, p. 30-36.
25. Sachs, Jeffrey (2002). Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries, p. 276.
26. Para algunos estudios de cao, véase Eurodad et al. (2007). Skeletons in the cupboard. Illegitimate debt claims of the G7.
27. Véase <http://ida.worldbank.org/financing/debt-sustainability-grants>
28. Naciones Unidas (2002). Monterrey Consensus on Financing for Development, para. 47.
29. Está claro que algunos países pueden aguantar una cantidad mucho mayor de deuda que otros, lo que en cierta medida depende de las características de sus préstamos, por ejemplo, de las divisas que las compongan o el tipo de interés medio, pero también de lo que han hecho y hacen con ellas.
30. Mathieu Vervynckt (2016). Official multilateral responsible financing standards – State of Play; Eurodad (pending).
31. Tamon Asonuma (2016). Serial sovereign defaults and debt restructurings, IMF Working Paper, p. 12.
32. La página web del Club de París incluye una base de datos: <http://www.clubdeparis.org/en/>
33. Cf. <http://www.clubdeparis.org/en/communications/page/permanent-members>
34. Para una crítica antigua, aunque todavía válida, del Club de París por parte de la Sociedad civil, véase Eurodad et al. (2006). Civil Society Statement on the Paris Club at 50: illegitimate and unsustainable.
35. IMF Factsheet: Multilateral Debt Relief Initiative; and IMF Factsheet: The Catastrophe Containment and Relief Trust.
36. Bodo Ellmers (2015). Why it would be good for the IMF if Greece stopped repaying the IMF loans.
37. Cf. IMF (2016). IMF reforms policy for exceptional access lending.
38. Lee C. Buchheit (2009). Use of creditor committees in sovereign debt workouts.
39. Cf. IMF (2014). Strengthening the contractual framework to address collective action clauses in sovereign debt restructurings.
40. Udaibir S. Das, Michael G. Papaioannou y Christoph Trebesch (2012). Sovereign Debt Restructurings 1950–2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts, p. 26-27.
41. Bodo Ellmers (2014). Vultures in Paris. Bilateral creditors achieve deal with Argentina.
42. Bodo Ellmers (2016). After the 'battle of the century': what next for debt crisis management?; Grenada es otro ejemplo: los acreedores del Club de París obtuvieron un acuerdo mejor que Taiwán y los acreedores privados. Véase Erlassjahr.de: Grenada im Pariser Klub. Um Entschuldung gebeten. Spott geerntet.
43. Incluso los propios titulares de bonos empezaron a utilizar este canal. Un ejemplo a destacar es el de Argentina contra un grupo de 6.000 titulares de bonos italianos tratado en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), como parte del Banco Mundial, basándose en el acuerdo de inversión bilateral Argentina-Italia, cf. Caroline Simson (2016). Argentina settles historic ICSID row with Italian bondholders.
44. Naciones Unidas (2011). Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23, párr. 3.
45. Cf. Jesse Griffiths y Konstantinos Todoulos (2014). Conditionally yours. An analysis of policy conditionally attached to IMF loans.
46. España es un ejemplo claro: el Nuevo párrafo 135 de su constitución establece que el servicio de la deuda por parte del Estado "tendrá absoluta prioridad"; cf. José M. Abad y Javier Hernández Galante (2011). Spanish Constitutional Reform. What is seen and not seen, CEPS Policy Brief, p. 2.
47. Resolución de la Asamblea General de la ONU A/HRC/RES/20/10, adoptado por voto registrado.
48. Naciones Unidas (2011). Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23, Anexo, párr. 6.
49. Ibid, párr. 49.
50. Ibid, párr. 8.
51. Ibid, párr. 50.
52. World Bank Brief Poverty and Social Impact Analysis.

53. Comisión Europea, Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, from 6 May 2011, SEC (2011) 567 final.
54. Comisión Europea, Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Programme for Greece, from 19 August 2015, SWD (2015) 162 final.
55. Ibid, p. 20.
56. Consejo de los Derechos Humanos de la ONU: Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights on his mission to Greece, A/HRC/31/60/Add.2, p. 19.
57. Mathieu Vervynckt (2016): Official multilateral responsible financing standards – State of Play; Eurodad (pendiente de publicación).
58. Naciones Unidas (2002). Monterrey Consensus on Financing for Development, párr. 47.
59. CNUCYD (2012). Principios Consolidados sobre Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos.
60. Argentina, Brasil, Camerún, Gabón, Alemania, Honduras, Italia, Marruecos, Nepal, Noruega, Mauritania y Paraguay.
61. Naciones Unidas (2015). Agenda de Acción de Addis Abeba, párr. 97.
62. Carta de Latindad al grupo de expertos de CNUCYD, 25 de octubre de 2012 (no publicado).
63. El texto de la Agenda de Acción de Addis Abeba concentra la carga principal en el prestatario: "Reiteramos que los deudores y los acreedores deben trabajar de consuno para prevenir y resolver las situaciones de endeudamiento insostenible. Mantener niveles sostenibles de endeudamiento es responsabilidad de los países prestatarios; sin embargo, reconocemos que los prestamistas también tienen la responsabilidad de otorgar préstamos de una manera que no menoscabe la sostenibilidad de la deuda de un país."
64. Cabe añadir que las OSC q favor de la justicia de la deuda, como Eurodad o Afrodad, no realizan un seguimiento sistemático el cumplimiento de los principios desarrollados por las OSC.
65. Cf. Naciones Unidas (2016). Inaugural 2016 Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development – Addis Ababa Action Agenda: Monitoring commitments and actions, p. 106-107.
66. Deloitte (2013). Report Norwegian Debt Audit, for a critical assessment see Gina Ekholt (2013). Norway conducts first creditor audit.
67. Comisión de la Auditoría Integral de la Deuda Pública: www.auditoriadeuda.org.ec
68. La web de La Red Internacional de Auditorías Ciudadanas de la Deuda presenta un resumen: <http://www.citizen-audit.net/>
69. Anne O. Krueger (2001). An International Financial Architecture for 2002. A new approach to sovereign debt restructuring.
70. Resulta más fácil solucionar los problemas de deuda nacional porque existen instrumentos políticos adicionales: la deuda en moneda nacional puede hacerse desaparecer mediante la inversión del Banco Central. Para reestructurar los instrumentos de deuda de acuerdo con la legislación nacional, los parlamentos nacionales pueden aprobar la legislación necesaria (como la ley griega de 2012 que introdujo cláusulas de acción colectiva con efecto retroactivo para los bonos basados en el derecho griego, lo que hizo que se pudieran reestructurar. Además, los gobiernos tienen numerosas opciones para ejercer presión sobre los acreedores nacionales para que actúen a favor del interés nacional. Las opciones políticas son mucho menores en el caso de la deuda externa (en moneda externa y/o con acreedores externos y/o basada en derecho extranjero).
71. Cf. Jürgen Kaiser (2013). One Made it Out of the Debt Trap. Lessons from the London Debt Agreement of 1953 for Current Debt Crises.
72. La doctrina de la deuda odiosa, sin embargo, no se invocó, por el miedo a que sirviera de ejemplo para otros casos menos relevantes geopolíticamente. Cf. Jai Damle (2007). The odious debt doctrine after Iraq.
73. Cf. For the evolution of debt workout mechanisms during the developing country debt crises: Kenneth Rogoff and Jeromin Zettelmeyer (2002). Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas, 1976–2001.
74. Ibid., Rogoff/Zettelmeyer, p. 11.
75. Kaiser op cit, p. 18.
76. Véase, por ejemplo: CIDSE and Caritas Internationalis (2004). Sustainability and Justice. A Comprehensive Debt Workout for Poor Countries with an International Fair and Transparent Arbitration Process (FTAP), p. 6-7.
77. Para un magnífico ejemplo de la Iniciativa PPME/IADM véase: Cassimon, Danny, Dennis Essers and Karel Verbeke (2015). What to do after the clean slate? Post- relief public debt sustainability and management, p. 5-24.
78. Sasja Bökkerink y Ted van Hees (1998). Eurodad's campaign on multilateral debt. The 1996 HIPC debt initiative and beyond; and Somers, Jean (2014). Transnationalism. Power and Change: 30 years of debt campaigning.
79. Cf. Tiago Stichelmans (2016). IMF researchers warn: neoliberal policies increase inequalities and jeopardize growth.
80. Cf. Anne O. Krueger (2002). A new approach to Sovereign Debt Restructuring; and for a critical reception Jürgen Kaiser (2013). Resolving Sovereign Debt Crises. Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework, p. 20-22.
81. Para un resumen, véase IMF (2013). Sovereign Debt Restructurings. Recent reform proposals and implications for the Fund's legal and policy framework.
82. Naciones Unidas (2009). Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on the Reform of the International Monetary and Financial System.
83. CNUCYD (2015). Sovereign Debt Workouts: Going forward. Roadmap and Guide.
84. Cf. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/22>. The law was initially valid for one year only, but became permanent in 2011.
85. IDA e IMF (2010). Heavily Indebted Poor Countries (HIPC); and Multilateral Debt Relief Initiative (IADM) – Status of Implementation, p. 22.
86. Cf. Jan van de Poel (2015). New anti-vulture funds legislation in Belgium. An example for Europe and the rest of the world; For an English summary see: Jacques Richelle (2016): Belgian 2015 Anti-Vulture Funds Law;
87. Plateforme Dette et Développement (2016): Loi Sapin 2: Un premier pas dans la lutte contre les fonds vautours
88. Naciones Unidas (2014), Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes, A/68/304.
89. Cf. Bodo Ellmers (2014). Sovereign Debt Restructuring. UN takes a big step forward.
90. Asamblea General de la ONU (2015). Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes, A/Res/69/319.
91. Para un mapeo de las posturas de los países, véase Jürgen Kaiser (2013). Resolving Sovereign Debt Crisis. Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework, p. 28-30.

Eurodad

La Red Europea de Deuda y Desarrollo (Eurodad) es una red de 47 organizaciones de la sociedad civil (OSC) de 20 países europeos. Eurodad trabaja para transformar y conseguir cambios específicos en políticas, instituciones, normas y estructuras globales y europeas para garantizar un sistema económico y financiero basado en un control democrático y la sostenibilidad del medioambiente, que trabaje para erradicar la pobreza y por los derechos humanos para todos.

www.eurodad.org





european network on
debt and development

Contacto

Eurodad
Rue d'Edimbourg, 18-26.
1050 Bruselas
Bélgica

Tel : +32 (0) 2 894 4640

www.eurodad.org

facebook.com/Eurodad

twitter.com/eurodad