

Como en Kosovo

ANN PETTIFOR¹

“En los países en desarrollo se han desangrado miles de millones de dólares de las reservas de los bancos centrales, se han destruido miles de millones de dólares en haberes y millones de trabajadores han caído en la pobreza y la inseguridad crónica. Los mercados mundiales de capital han actuado como gigantescos motores de desigualdad, transfiriendo la riqueza de los débiles a los poderosos, de los deudores a los acreedores, de los asalariados y contribuyentes a los titulares de valores en papel, de la actividad productiva a la financiera”.

Kari Polanyi Levitt en

“The Contemporary Significance of The Great Transformation” 1999

Introducción

Vivimos en una economía mundial dominada, como sucedía en la década de 1920, por el capital financiero internacional. Según un cálculo, antes de 1970, el comercio constituía el 90% de todas las transacciones internacionales y los movimientos de capital sólo correspondían al 10%. Hoy, a pesar del gran incremento del comercio mundial, esa relación se ha invertido. El 90% de las transacciones corresponden ahora a los movimientos financieros no relacionados directamente con el comercio de bienes y servicios.² La mayoría de estos movimientos toman la forma de acciones, bonos e inversiones sumamente volátiles y préstamos de corto plazo. Para 1992, el patrimonio financiero de los países avanzados de la OCDE totalizó los USD 35 billones, el doble de la producción económica de la OCDE. McKinsey and Company creía que el total de las acciones financieras alcanzaría los USD 53 billones para el año 2000, “el triple de la producción económica de las economías de la OCDE”.³

Estos cambios de la economía mundial —el paso del dominio del capital industrial al dominio del capital financiero— no se produjeron “natural” o espontáneamente. Son la consecuencia de una política intencional, impulsada primero por el mundillo financiero de Londres y por el gobierno británico, y luego por Wall Street y el gobierno de EEUU.⁴ Ambos gobiernos emplean al FMI como agente para la aplicación de políticas deflacionarias cuyo objetivo final no es la reducción de la pobreza, sino siempre proteger el valor del patrimonio de los acreedores.

En los años 20, similares políticas económicas deflacionarias se aplicaron para justificar el despido de empleados públicos, la reducción de salarios y para mantener el desempleo. De ellas, la política más importante fue la estabilización de las monedas, fijadas al oro, para garantizar el pago de la deuda a los titulares extranjeros de bonos. Más o menos lo mismo ocurre en la actualidad. En lugar del patrón oro tenemos monedas fijadas al dólar, o incluso la propia “dolarización”. Las monedas están estabilizadas una vez más para garantizar el pago de la deuda a los titulares extranjeros de bonos y otros acreedores. El FMI, agente de todos los acreedores internacionales, públicos y privados, interviene en el mercado e impone una variedad de políticas (PAE) cuyo verdadero propósito es defender el valor del patrimonio de los acreedores y prestamistas internacionales.

Un elemento central de nuestra economía mundial planificada y dominada por el capital financiero es la poderosa influencia que ejerce la deuda. La deuda actúa como el mecanismo fundamental para la transferencia de la riqueza de los débiles a los poderosos; de los países deudores a los acreedores internacionales; de los contribuyentes y asalariados a los titulares de valores en papel; de la actividad productiva a la financiera.⁵ Sin el peso de la deuda, el FMI no podría imponer los cambios necesarios para asegurar dichas transferencias.

La deuda como amenaza constante a la estabilidad económica y los derechos humanos

A fines del 2000, el mundo de las finanzas internacionales sostenía la respiración, preocupado de que Argentina dejara de pagar su deuda de corto plazo, precipitando lo que el *Financial Times* calificó de “pérdida general de la confianza”.⁶ La situación de Argentina es grave, a pesar de que todos reconocen que el gobierno ha logrado cumplir las condiciones de los acreedores. La tensión social aumenta y los trabajadores convocaron a una huelga general a fines del 2000 para protestar contra el impacto de la deuda en la economía, especialmente contra las medidas de austeridad deflacionaria impuestas por los acreedores extranjeros. El peso argentino está inflado artificialmente para igualar el valor del dólar, lo cual mantiene el valor del patrimonio de los acreedores mientras empobrece a los argentinos.

Más o menos en el mismo momento en que Argentina estaba al borde del incumplimiento del pago de su deuda, en otra parte de la selva de las finanzas internacionales, 3.000 empleados de la Industria Petroquímica Tailandesa (IPT) interrumpieron una reunión en Bangkok. Todo estaba listo para que los acreedores extranjeros obtuvieran el 75% del patrimonio del IPT y el control de esta importante industria tailandesa. Entre los acreedores estaban la Sociedad Financiera Internacional del Banco Mundial, el banco Chase Manhattan y el Exim Bank del gobierno estadounidense. Los manifestantes llevaban carteles con leyendas como “No gracias, Banco Mundial” y “Yankee Go Home” (Yanqui vete a casa).⁷

Simultáneamente, en África, el ministro de Finanzas de Zambia, Katele Kalumba, criticaba una propuesta de “alivio” de la deuda negociada por los acreedores internacionales en el contexto de la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) del FMI y el Banco Mundial. Tras el “alivio” ofrecido por los acreedores internacionales, el Banco Mundial estimaba que Zambia transferiría USD 235 millones en el 2002 por el pago de la deuda a sus acreedores, casi USD 100 millones más de lo que puede costear en la actualidad.⁸ Zambia es un país donde 80% de la población vive con menos de un dólar por día; un millón de los nueve millones de habitantes padecen VIH/Sida; la esperanza de vida al nacer es de sólo 40 años y el 13% de los niños son huérfanos, el mayor porcentaje del mundo.⁹ En 1999, el gobierno gastó USD 123 millones en la salud pública; ese mismo año se destinaron USD 137 millones a los acreedores extranjeros.

Estos ejemplos demuestran el extraordinario poder que ejercen los acreedores extranjeros sobre los deudores soberanos pobres. El FMI obliga a los gobiernos endeudados, sin importar sus obligaciones democráticas, a dar prioridad al pago de la deuda externa frente al gasto nacional.

La preocupación de Occidente por el dominio que ejerce el capital financiero en los países pobres ha ido en aumento, amplificado por el movimiento internacional Jubileo 2000. Los principios rectores de la campaña se fundan en la ética bíblica judeocristiana sobre los derechos humanos, la oposición a la

1 Coordinadora de Programas de Jubileo Plus – apoyando campañas de justicia económica en todo el mundo. Un proyecto de la New Economics Foundation (NEF). En <http://www.jubilee2000uk.org>

2 En James A. Kelly, *East Asia's Rolling Crises: Worries for the Year of the Tiger*. Center for Strategic and International Studies (CSIS) Pacific Forum, Pacnet 1, 2 de enero de 1998, citado en “Asian Financial Crisis: An Analysis of US Foreign Policy Interests and Options”.

3 De William Greider, *One World, ready or not*, Simon and Shuster, 1997 p. 232.

4 El papel de la política británica y estadounidense de liberar a los mercados financieros del control nacional está documentado en un estudio de Eric Helleiner – “States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s”. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1994.

5 Kari Polanyi Levitt, *op. cit.*

6 Editorial del *Financial Times*, 18 de noviembre del 2000.

7 *Financial Times*, 17 de noviembre del 2000.

8 Informe de OXFAM.

9 Comunicado de prensa de Jubileo 2000, 21 de noviembre del 2000 y documentos de HIPC del Banco Mundial sobre Zambia, Banco Mundial, setiembre del 2000.

usura y la necesidad de corregir periódicamente las desigualdades: principios del Sábado y el Jubileo. Estos principios y éticas también fueron bien recibidos por otras religiones, entre ellas la musulmana, y sectores no religiosos.

El diario *International Herald Tribune* señaló en noviembre del 2000 que “*los distintos infortunios de Argentina... no son de su propia cosecha*”.¹⁰ Los inversores prestaron con alegría, ansiosos por obtener las elevadas tasas de ganancia en sus inversiones en los “mercados emergentes”. El gobierno argentino, aunque quizá no siempre haya actuado sensatamente, ha seguido fielmente los consejos (e intereses) de sus acreedores, y mantuvo una tasa de cambio permanentemente pegada al dólar, asegurando la estabilidad para los inversores que desean retirar sus fondos. Las exportaciones (que elevan los ingresos destinados al pago de la deuda) crecen rápidamente. La inflación es baja y la deuda y el déficit presupuestal del gobierno sólo corresponden al 50% y el 1,9% del ingreso nacional respectivamente. Pero una parte importante de la deuda argentina es de corto plazo, con tasas de interés elevadas gradualmente por los nerviosos acreedores. La posibilidad de incumplimiento es real. Los inversores nunca pierden de vista al FMI, una institución que ofrece protección a los acreedores mientras permite que “*los contribuyentes de los principales países industrializados paguen la cuenta y los bancos se guarden las ganancias*”.¹¹

Varios rescates financieros se sucedieron tras la dramática crisis de la deuda de México en 1982. Desde el otoño de 1997 hasta octubre de 1998, el FMI fue obligado a rescatar a los prestamistas de corto plazo inyectando USD 18 mil millones en Tailandia, USD 43 mil millones en Indonesia, USD 57 mil millones en Corea y USD 23 mil millones en Rusia, un total de USD 141 mil millones. Esta financiación de emergencia casi provocó el quiebre del FMI. Legisladores estadounidenses protestaron contra los rescates mediante la retención de USD 18 mil millones que se utilizarían para apuntalar otros préstamos a otros gobiernos. El presidente Clinton apeló al Congreso de EEUU para que aprobara la liberación de los USD 18 mil millones. “*No hay excusas para negarle el agua a los bomberos mientras el incendio sigue ardiendo*”, argumentó. Pero como replicara el *Wall Street Journal*, “*el FMI ha respondido a los incendios con gasolina, en lugar de agua*”.¹²

A fines de octubre de 1998, el Congreso estadounidense había cedido. A principios de noviembre se decía que el FMI utilizaría sus fondos nuevos para un paquete de ayuda de USD 45 mil millones destinado a Brasil. En total, los rescates financieros transfirieron USD 200 mil millones del patrimonio de los contribuyentes de la OCDE a los acreedores y especuladores internacionales, en poco más de un año.

En octubre de 1999, Ecuador se convirtió en el primer país de la historia en incumplir el pago de los llamados Bonos Brady, bonos del sector privado que reestructuraron la deuda de la crisis latinoamericana de los años 80. El incumplimiento del pago fue anunciado dramáticamente en las reuniones anuales del FMI de ese año, y el personal de la institución dejó en claro, por primera vez, que la misma se mostraba reacia a rescatar a los inversores.

Aunque los titulares de bonos de Ecuador fueron disciplinados, hasta el momento no hubo indicios de que el FMI habrá de tratar a otros acreedores internacionales de la misma manera. Por el contrario, el subsecretario de Relaciones Internacionales del Tesoro de EEUU, Timothy E. Geithner, prometió otorgar USD 90 mil millones en fondos e instrumentos nuevos para préstamos de emergencia y una distribución del riesgo más amplia en “circunstancias excepcionales”¹³, incentivando así la conducta especulativa e imprudente y la protección de las pérdidas y riesgos producto de esa conducta. En el caso de

que se produzcan dichas “circunstancias excepcionales”, el gobierno deudor deberá cargar con una fuerte proporción de la deuda nueva. En definitiva, la carga de pérdidas y obligaciones recaerá en los contribuyentes de cada país, sobre todo en los pobres.

Ante la realidad de la insolvencia

Ya en 1776, Adam Smith sostenía que, “*cuando es necesario que un país se declare en quiebra, de la misma manera en que es necesario que una persona lo haga, una quiebra justa, abierta y reconocida es siempre la medida que es menos deshonrosa para el deudor y menos dañina para el acreedor*”.¹⁴

Hay poco de justo y abierto con respecto a los procedimientos para renegociar la deuda de los países pobres en la actualidad. Durante años, el hermético Club de París —un cartel de acreedores soberanos— ha dominado los procesos de renegociación de la deuda, a la par del cerrado y burocrático FMI.

El Club de París surgió en 1956 para considerar la deuda externa de Argentina. Es un organismo informal que representa a los acreedores oficiales y privados, incluyendo a todos los gobiernos de la OCDE, el FMI, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales. No tiene una personalidad jurídica, aunque ejerce tremendo poder sobre los países pobres deudores. Según su ex Secretario De Fontaine Vive, “*el Club de París no es una institución, es una no-institución. No existe una carta ni un manual*”, señala con orgullo.¹⁵ Sin embargo, si existen reglas no escritas, y las más importantes son que el FMI y el Banco Mundial, como acreedores oficiales, son “acreedores preferidos”, siempre se les debe pagar, por encima y antes que otros acreedores, o sea los acreedores privados. En otras palabras, los acreedores reciben un tratamiento distinto de esta “no-institución”. En el caso del incumplimiento del pago ecuatoriano, los acreedores privados recibieron un “corte de pelo” o golpe, mientras el FMI y el Banco Mundial seguían recaudando deudas. La ausencia de un marco jurídico para el Club de París permite el control efectivo de los acreedores sobre los préstamos, las renegociaciones, las condiciones y la cancelación de deudas y nuevos préstamos.

Hoy en día el profesor Kunibert Raffer, de la Universidad de Viena, el profesor Jeffrey Sachs, de la Universidad de Harvard, y Oscar Ugarteche, ex profesor de finanzas internacionales en la Universidad Católica de Perú, son algunas de las personalidades que exigen un procedimiento de insolvencia internacional abierto y justo para los estados soberanos. Raffer señala que, “*en todo procedimiento de insolvencia... se le otorga prioridad a los derechos humanos y la dignidad humana de los deudores por encima de la amortización incondicional*”. “*La protección del deudor es una de las dos características esenciales de la insolvencia. La otra es el principio más fundamental del Imperio de la Ley; que uno no debe ser el juez en su propio caso... Como todos los procedimientos jurídicos, la insolvencia debe cumplir la mínima exigencia de que los acreedores no deben decidir sobre sus propias demandas*”¹⁶, afirma.

Raffer agrega que el “*alivio de la insolvencia no es un acto de piedad, sino de justicia y sensatez económica*”.¹⁷ Las instituciones Bretton Woods, argumenta, “*toman decisiones, pero se niegan a participar en los riesgos involucrados*”. Las decisiones que toman estas instituciones no “*sólo están desvinculadas de las responsabilidades financieras, sino que sus errores hasta pueden causar ganancias financieras... Si este vínculo [entre las decisiones económicas y los riesgos financieros] es eliminado —como ocurrió en las Economías de Planificación Centralizada del bloque soviético—, entonces la eficacia es gravemente perturbada. Se debe eliminar el fuerte contraste entre las*

10 IHT 21 de noviembre del 2000.

11 *Business Week*, 11 de octubre de 1999, p. 72.

12 *Wall St. Journal* 12 de octubre de 1998.

13 “Resolving financial crises in emerging market economies” Subsecretario de Relaciones Internacionales del Tesoro Timothy E. Geithner: comentarios ante la Securities Industry Association y la Emerging Market Traders Association, Nueva York, 23 de octubre del 2000.

14 “La riqueza de las naciones” 1776, citado por Kunibert Raffer. Ver más abajo.

15 Entrevista en Euromoney, setiembre del 2000.

16 “An International Insolvency Procedure for Sovereign States” de Kunibert Raffer. Ponencia presentada en el coloquio “Legitimacy of Debt Repayment” del *Observatoire de la Finance*, Ginebra 24-26 de setiembre de 1999 – de pronta publicación en el volumen de la conferencia.

17 *Ibid*, p. 2.

recomendaciones de libre mercado dado por las instituciones Bretton Woods y su propia protección de las fuerzas del mercado”¹⁸, exhorta.

El profesor Jeffrey Sachs propone un mecanismo de “suspensión” internacional que otorgue la posibilidad de financiar y renegociar la deuda en forma integral y rápida al deudor en quiebra.¹⁹ Sachs menciona las similitudes existentes entre la tienda Macy’s, de Nueva York, y Rusia, en 1992. Ambos se declararon en quiebra en el mismo mes (enero de 1992). Macy’s solicitó la protección ante sus acreedores por el Capítulo 11 de la Ley de Quiebras de EEUU. Rusia no tenía protección alguna ante sus acreedores, por el contrario, estos se apropiaron de la “tienda”. Macy’s recibió la suspensión inmediata del pago de sus obligaciones, y a las tres semanas de haberse declarado en quiebra pudo negociar un préstamo por USD 600 millones con varios bancos comerciales de Nueva York como parte de la financiación supervisada por un tribunal y derivada de la declaración de quiebra. Rusia no tuvo tanta suerte. No hubo suspensión de pagos y el gobierno tuvo que esperar más de un año para que el FMI y el Banco Mundial le entregaran tanto dinero como el que Macy’s había conseguido en tres semanas. Esto debilitó políticamente al gobierno ruso, condujo a la expulsión de funcionarios reformistas del gobierno y descarriló el programa de estabilización del país.

El pedido de Raffer de un sistema de mediación independiente entre los deudores soberanos y sus acreedores internacionales —apoyado por el movimiento Jubileo 2000— recibió recientemente el respaldo del Secretario General de la ONU, quien en septiembre del 2000 presentó un informe a la Asamblea General²⁰ en el que pedía una “*evaluación objetiva e integral por un panel independiente de expertos, que no esté indebidamente influido por los intereses de los acreedores, mientras los procesos existentes están en curso... También debe existir el compromiso de parte de los acreedores de aplicar plena y rápidamente toda recomendación de este panel con respecto a la cancelación de las deudas impagables*”.²¹

La relación Estado-ciudadano

En parte como resultado de la protección jurídica y del proteccionismo financiero del FMI, el sistema financiero internacional funciona bien para las compañías, los accionistas y los inversores, que no están obligados a enfrentar la ira de las fuerzas del mercado. Los accionistas y los inversores lucharon desde hace siglos para conseguir la protección frente a las responsabilidades ilimitadas que pueden contraer los directores de sus empresas. Existen, por supuesto, excepciones, pero son pocas. En todo el mundo los accionistas cuentan con la protección legal de la “responsabilidad limitada”.

No ocurre o mismo con los ciudadanos de los países endeudados. Como están las cosas, las poblaciones de los países deudores cargan con la responsabilidad ilimitada por las obligaciones contraídas por sus “consejos de directores”, o sea los gobiernos deudores soberanos. No es una sorpresa que se produzcan resistencias en Zambia, manifestaciones en Bangkok y huelgas en Argentina.

La comunidad internacional deberá discutir y acordar el concepto de “responsabilidad limitada” para los ciudadanos de los países endeudados. Los estados no pueden responsabilizar a sus pueblos por las responsabilidades ilimitadas causadas por la deuda externa, negociada en secreto y con frecuencia corruptamente. Si los estados de los países deudores pueden compararse con las empresas, y si sus gobiernos pueden considerarse como consejos de

directores, entonces los acreedores externos pueden ser advertidos de que los accionistas —los ciudadanos— tienen una responsabilidad limitada por aquellos préstamos obtenidos imprudentemente.

Conclusión: ¿intervenciones humanitarias para proteger los derechos humanos?

El Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos estipula que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. El Artículo 22 deja claro que “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la *cooperación internacional*, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. La Carta de la Naciones Unidas incluye un conjunto similar de derechos.

La OTAN fue a la guerra en Kosovo en nombre de la intervención humanitaria. La legalidad de dicha intervención armada fue discutida, pero el hecho de que la violación de los derechos humanos puede perjudicar a una región al igual que a un país no estaba en cuestión. Un funcionario de la cancillería británica justificó la campaña aérea de la OTAN porque evitaría una abrumadora catástrofe humanitaria.²² En el momento del primer bombardeo aéreo de la OTAN en Kosovo, se calcula que unas 65 mil personas habían quedado sin hogar previamente. Esto nos brinda una medida para juzgar la futura acción o falta de acción para decidir una “intervención humanitaria” en defensa de los derechos humanos.

La ONU calcula que 7 millones de niños mueren por año porque el dinero que podría gastarse en la salud se destina a los acreedores extranjeros en la forma de la amortización de la deuda.²³ El ejemplo mencionado de Zambia demuestra el impacto directo que tiene la deuda en la posibilidad de vivir de millones de personas infectadas con VIH. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) describió las consecuencias de la crisis de la deuda de 1997 sobre la población de Indonesia. La crisis agregó entre 10 y 20 millones de personas a las filas de los desnutridos solamente en Indonesia, uno de cinco países afectados por los préstamos imprudentes de los acreedores extranjeros en 1997.²⁴ Estas cifras superan por mucho las 65 mil personas cuyos derechos humanos se negaron en Kosovo.

La intervención humanitaria para defender los derechos humanos de mil millones de personas en los países endeudados resultaría en la transformación de la economía mundial. Dicha intervención se enfrentaría al dominio del capital financiero, y los acreedores serían disciplinados.

Hay muchas formas de disciplinar al capital financiero. Las más eficaces serían los controles de capital, la extensión de la responsabilidad limitada a los estados soberanos, la adopción de una ley de insolvencia internacional que permita a los estados “buscar la protección ante sus acreedores”, y la adopción de una tasa Tobin. Sin embargo, la medida disciplinaria más necesaria es la cancelación total de las deudas impagables de los países más pobres. Cuáles de esas deudas son “impagables” no lo deben decidir los acreedores sino consejos independientes de arbitraje supervisados por los ciudadanos de los países deudores.

Como ocurrió en Kosovo, ahora existe un argumento económico claro y justo para la intervención humanitaria en los países endeudados: subordinar los intereses del capital financiero y recuperar el respeto por los derechos humanos de al menos mil millones de personas inocentes. ■

18 “What’s good for the United States must be good for the World – Advocating an International Chapter 9 Insolvency” – Kunibert Raffer, ponencia ante el Simposio Kreisky, Viena, septiembre de 1992, p. 9.

19 Jeffrey Sachs, “External Debt, Structural Adjustment and Economic Growth” International Monetary and Financial Issues for the 1990s, UNCTAD Vol IX.

20 Recientes novedades en la situación de la deuda externa de los países en desarrollo, Informe al Secretario General, 26 de septiembre del 2000, Item de la agenda 92 (c).

21 *Ibid.*, párrafo 71.

22 Tomado de “NATO’s Military Campaign Over Kosovo, 24 April – 10 June 1999” de Denis Krivosheev, 5 de marzo del 2001, inédito.

23 Referencia al Informe de 1997 del PNUD.

24 FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, 1999.