



# Las deudas abiertas de América Latina

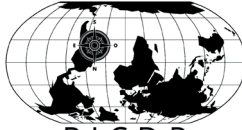
Coordinadores

*Ramiro Chimuris – José Menezes – Daniel Libreros*

*vol. 2*



LA CITTÀ DEL SOLE



RICDP

Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el  
Estudio de la Deuda Pública  
[www.ricdp.org](http://www.ricdp.org)

# Las deudas abiertas de América Latina

Coordinadores

*Ramiro Chimuris – José Menezes – Daniel Libreros*

*vol. 2*



LA CITTÀ DEL SOLE

In copertina: *Involuzione*, Grazia Famiglietti, olio e acrilico su tela, 40x60, 2018,  
collezione privata

*Edizioni*

LA CITTÀ DEL SOLE s.r.l.

redazione@lacittadelsole.net – [www.lacittadelsole.net](http://www.lacittadelsole.net)

Napoli – Italia

2020

ISBN 978-88-8292-493-5

*Recordamos a Arnaldo Marcelli (1924-2018). Arnaldo tenía 94 años. Durante su larga vida fue seminarista, para comer y para estudiar. Después lo obligaron a entrar en las fuerzas armadas y a participar en la guerra, pero desertó para unirse a la resistencia comunista. Como partisano combatiente participó a la liberación de Savona, una ciudad de la Liguria. En su primer libro "Vagabondaggio di guerra" cuenta con mucha precisión todo lo que le había pasado desde el 8 de septiembre del 1943 hasta el 25 de abril del 1945. Después de la guerra trabajó como obrero, después como funcionario y finalmente como juez. Cuando se jubiló empezó a escribir y publicó varios libros de memorias, de cuentos, de reflexiones filosóficas. Así pasó la última fase de su vida. Cuando se enfermó, solo dos meses antes de irse, estaba escribiendo un romance sentimental, probablemente en buena medida autobiográfico, sobre un viejo que no quiere renunciar al amor. Lamentablemente esta última obra quedó incumplida pero igualmente lo vamos a publicar. Me enseñó muchas cosas. Llenó nuestra casa de libros, porque cuando era pequeño no tenía ni uno. Ahora tengo más que doce mil, muchos me los dejó el. También me enseñó al amor por la justicia. Era un viejo socialista, mi papá. Que descanse en paz.*

*Fabio Marcelli*



# Índice

Apresentação/Presentazione/Presentación Las Deudas Abiertas de América Latina y sus impactos sociales <i>José Menezes, Daniel Libreros, Ramiro Chimuris</i>	9
--	---

## EL ESTADO “DE DERECHO” EN LA GLOBALIZACION

El Estado de Excepción: la historia de James Nyler (1656) y Lula da Silva (2018) <i>Felipe Martins</i>	33
Consideraciones Acerca de una hipotética insolvencia del Estado <i>Graciela González</i>	47
La Costituzione Italiana, le “Riforme” e il Neoliberalismo <i>Claudio De Fiores</i>	61
La criminal invisibilización mediática de la deuda pública (externa e interna) <i>Aram Aharonian</i>	69
A crise mundial e o sentido do Governo Temer no Brasil <i>Priscila Martins de O. Santana, Roberta Pereira de Lima, Eline Matos Reis</i>	93

## LAS REFORMAS JURÍDICAS Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES

Problematização do objeto dos sistemas de previdência e a financeirização dos direitos sociais <i>Juliana Teixeira Esteves</i>	p. 113
Processo de endividamento externo brasileiro e a questão da imunidade de jurisdição do Banco Central do Brasil no contexto das renegociações pós-moratória (1987-1988) <i>Alessandra Marchioni</i>	127
La Deuda Social que nos dejó el crecimiento <i>Gabriela Nuñez</i>	155
Síntesis histórico-financiera de la Deuda Pública Argentina 2001-2018. Parte 2 <i>Héctor Giuliano</i>	167
Crise fiscal, dívida pública e a privatização da Seguridade Social <i>José Menezes Gomes</i>	193
Recessão econômica no Brasil: A Crise do emprego no Governo Temer (2016-2018) <i>Rebeca Oliveira Santana, Tamires da Silva Neto</i>	203

## RESISTENCIAS AL CAPITAL ESPECULATIVO LAS EXPERIENCIAS DE ECUADOR E ISLANDIA

Resistencias globales al capital especulativo <i>Fabio Marcelli</i>	215
Os feminismos e a Emancipacao <i>Fabiana Viera da Costa</i>	231



La Deuda Externa en el Ecuador del siglo XXI <i>Edgar Isch L.</i>	p. 239
Nota a la sentencia <i>ICESAVE</i> del Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) de 28 de enero de 2013. Garantía de depósitos bancarios, discriminación territorial y deuda soberana tras la crisis financiera en Islandia <i>M. Elvira Méndez Pinedo</i>	259
La Doctrina Espeche. Su vigencia y actualidad <i>Ramiro Chimuris</i>	287
Derecho Corporativo y Globalización Financiera en Colombia <i>Daniel Libreros, Juan David Pachón Baira</i>	295



# Las Deudas Abiertas de América Latina y sus impactos sociales

## Libro II

La Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP), a través del aporte de veinte integrantes de la Red, de diferentes países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Italia y Uruguay), reunidos en el presente libro intentan mostrar/desnudar/enfrentar al “Sistema de la Deuda” desde una mirada inter – trans – multidisciplinar.

Conocer el Sistema de la Deuda y sus mecanismos, es analizar el sistema capitalista actual, en su fase especulativa, significa desenmascarar su fase racista/patriarcal/imperialista. En los trabajos recopilados se identifican algunos de los impactos, los daños, las *disrupciones* sociales causadas por las políticas económicas aplicadas a escala planetaria. La prioridad del pago de la deuda y sus mecanismos afecta a todas, sin exclusiones: niñ@s, jóvenes, ancianos, mujeres, hombres, familias, empresas, Estados, así como también a la naturaleza y ecología. En el nombre de la “deuda”, se han modificado Constituciones, leyes, códigos, se han firmado tratados garantizando los derechos de los inversores y de las corporaciones “anacionales” a la libre transferencia de bienes, recursos y divisas. Llegando a colocarse el negocio de la deuda: bonos de deuda soberana y reestructuras, como inversión cubierta en los tratados de inversión (o de protección/garantía para los inversores).

Las políticas implementadas por intereses corporativos financieros especulativos desde un “orden económico/financiero/monetario global”, a través de una “institucionalidad” a su servicio: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio –a nivel global- y sus agencias regionales: Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, y por

otro lado, la creación de un relato único hegemónico, a través de sus grandes medios corporativos globales. A partir de esos mecanismos de dominación se efectúa la colonización de la subjetividad de la “masa”: el 99% de la población del planeta.

Los autores describen las consecuencias e impactos creados por un pensamiento, lenguaje y relato único, enfatizan la diferencia cualitativa entre cómo se viven las opresiones desde el racismo como una jerarquía global de superioridad e inferioridad sobre la línea de lo humano (Fanon, 2010),<sup>1</sup> políticamente producida y reproducida durante siglos por el “Sistema mundo capitalista/patriarcal occidentalocéntrico/cristianocéntrico moderno/colonial” (Grosfoguel, 2011).<sup>2</sup>

*Felipe Martins* (historiador y docente brasileño), en el capítulo: “*El Estado de Excepción: la historia de James Nyler (1656) y Lula da Silva (2018)*”, realiza una mirada histórica, con elementos de naturaleza filosófica y jurídica, mediante un paralelismo entre dos *enjuiciamientos*: James Nyler (1656) y Lula da Silva (2018). Analizando el concepto de “Estado de excepción” desde la opinión de filósofos y juristas, clásicos: C. Schmitt, y contemporáneos: A. Mascaró, V. Valim, P. Serrano; los filósofos: E. Mance y G. Agamben, y los historiadores: C. Hill y M. Florenzano.

Martins, coloca dos hechos en diálogo “inter/trans/multi” disciplinar, a pesar de las diferencias históricas, dejando en claro la diferente aplicación de la “vara de la justicia”, si se pertenece a una, u otra “clase social”.

*Graciela González* (abogada y docente universitaria argentina), en el capítulo: “*Consideraciones Acerca de una hipotética insolvencia del Estado*”, desde el abordaje jurídico pone en el centro del debate algo muy importante para la independencia y soberanía de los Estados y de los pueblos, mediante tres conceptos jurídicos claros: a) los Estados no son sujetos privados, b) los Estados y sus endeudamientos, no pueden recibir un trato como empresas/privadas, y c) las deu-

<sup>1</sup> Fanon, F. (2010). *Piel Negra, Máscaras Blancas*. Madrid, Akal.

<sup>2</sup> Grosfoguel, R. “Decolonizing Post-Colonial Studies and Paradigms of Political-Economy: Transmodernity, Decolonial Thinking and Global Coloniality”. *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World*. Vol. 1, No. 1 (2011). P. 1-38

das públicas no pueden ser consideradas como deudas en el ejercicio de actividades de *sujetos/empresas/ privadas*. La autora nos recuerda conceptos básicos y esenciales del derecho, desde los orígenes y desarrollos del derecho internacional público hasta los elementos de derecho comercial, por los cuales los Estados no pueden “quebrar”. Contrariamente a los dictámenes del FMI y BM, y de sus “profesores” y “asociados”, que pretenden aplicar algunos de los capítulos de la Ley de Quiebras de los EE.UU (cap. IX, XI) como una verdad absoluta o el destino manifiesto jurídico de sus legislaciones y jueces nacionales para todo el orden jurídico internacional.

*Claudio De Fiore* (abogado y docente universitario italiano), en su artículo: “Costituzione Italiana, le “Riforme” e il Neoliberalismo”, examina las alteraciones de la Constitución de Italia, para la adecuación de sus postulados a las exigencias del capital financiero/bancario/especulativo, y en contra de los derechos del “popolo” italiano.

El autor parte de importantes interrogantes jurídicos-políticas, que determinaran los diferentes escenarios y marcos conceptuales, donde los poderes de los Estados y las “democracias” quedan subordinados a lógicas supranacionales de dominación capitalista a escala global.

De Fiore, *dispara* sus preguntas, y nos prepara antes de dar sus respuestas: “*Un argumento que coloca la cultura del revisionismo italiano dentro de un escenario que trasciende la dimensión nacional y la conecta con las tendencias globales. ¿Pero a qué nos referimos cuando hablamos de globalización? ¿Y quién establece los “estándares supranacionales” a los que los gobiernos y los parlamentos de hoy están obligados a doblegarse? ¿Son estas tendencias fatales en la historia o estamos más bien en presencia de una construcción ideológica impulsada en los últimos años por el cambio en el equilibrio de poder y las nuevas formas de dominación capitalista del mundo?*”

Luego de un “recorrido sobre el revisionismo constitucional italiano”, llega a tres importantes conclusiones:

“1. *El ataque, en los últimos veinte años, contra los derechos sociales que hoy se extienden a los derechos y libertades políticas;*

2. *Aunque en diferentes formas en comparación con Grecia, Italia se ha convertido en estos años (en términos de Gramsci) en el terreno privilegiado de experimentación de la nueva subversión de las clases dominantes en el sentido Gramsciano;*

3. Esto sucede no porque el orden neoliberal sea demasiado fuerte, sino porque comienza a ser demasiado débil. Y para defenderse necesita levantar muros (contra los migrantes), blindar el sistema recurriendo a leyes electorales falsificadas (Italia), “comisionar” la voluntad democrática de los pueblos (Grecia).

Hoy las clases dominantes europeas están desordenadas. Y los partidos tradicionales, para continuar gobernando, todo lo único que pueden hacer es unir fuerzas, crear “partidos de la nación” o crear alianzas que hasta hace poco hubiéramos considerado antinaturales entre derecha e izquierda (Alemania, España). Este es el frente conservador en acción en toda Europa con el que debemos tratar actualmente”.

Aram Aharonian (periodista uruguayo), coloca bajo la lupa el poder de los grandes medios de comunicación en “*La criminal invisibilización mediática de la deuda pública (externa e interna)*”. La pluma del periodista e investigador dejan en claro la confluencia de los grandes medios de des-información, y como ejercen un control histórico de dominación a escala planetaria, utilizan la deuda pública y convierten a personas, familias, empresas, estados en esclavos de la deuda.

Aharonian recuerda: “*Ya lo había dicho Lutero: Exceptuando el diablo, no hay en el mundo mayor enemigo del género humano que los avaros y los usureros, pues tantos unos como otros pretenden reinar como dioses sobre la humanidad (...) preferirían si de ellos dependiese, ver al mundo entero muerto de hambre, de sed, de miseria y de penuria, con tal de acapararlo todo, para poder repartir sus bienes entre los demás con su cuenta y razón y reducirlos a perpetua esclavitud*”.

A través de doce tópicos, el autor va desarrollando cuales son los “hilos” que mueven los “titiriteros del poder” o “amos del mundo”, para ejercer el control y dominación a escala global. Según Aharonian, algunos de ellos son: 1) La data en poder de pocos. “*El experto alemán Martin Hilbert señaló que el límite superior de procesamiento ha ido creciendo a lo largo de los años. Se estima que el mundo almacenó unos 10 zettabytes (un zetabyte es un 1 con 21 ceros). Si se pone esta información en libros, convirtiendo las imágenes y todo eso a su equivalente en letras, se podría hacer nueve mil pilas de libros que lleguen hasta el sol*”. 2) Las redes sociales: “*Hoy debiéramos estar más atentos a la integración vertical de los proveedores de los servicios de comunicación con compañía que producen contenidos, la llegada de los contenidos directamente a los dispositivos móviles, a la transnacionali-*

zación de la comunicación, convirtiendo a la información en campañas de terrorismo mediático, mientras apenas denunciamos lo fácil que está siendo convertir a la democracia en una dictadura manejada por las grandes corporaciones”; “(...) desde el campo popular (...) Estamos peleando guerras que ya no existen, cuando el campo de batalla está en Internet, en el Big Data, en los algoritmos, en la inteligencia artificial”.

3) Deuda y dependencia desde la independencia: “Históricamente, los países desarrollados han utilizado a las deudas como un instrumento de dominación y condicionamiento que impidió la aplicación de políticas que impulsen el desarrollo de los países latinoamericanos. El reconocimiento de la independencia de los estados latinoamericanos de comienzos del siglo XIX estuvo condicionado a la apertura de sus puertos a los productos importados y a la aceptación de préstamos externos”.

4) Fidel: La deuda, el Nuevo Orden y la integración: En 1985, Fidel Castro lanzó una campaña internacional para la constitución de un frente de países endeudados confrontados a deudas insostenibles. En su discurso de agosto de 1985, al término de un encuentro internacional dedicado a la deuda, declaró: “No se trata de una sola idea, no es la sola idea de abolir la deuda; esto está asociado a la idea del Nuevo Orden. En América Latina está asociado además a la idea de la integración, porque, incluso, si se logra la abolición de la deuda, si se alcanza el Nuevo Orden Económico, sin integración nosotros seguiríamos siendo siempre países dependientes.»

Castro advirtió que la deuda no es sólo impagable, sino que también era incobrable. Henry Kissinger, sostuvo que para EEUU la deuda era un problema financiero, y en cambio, para América Latina era de supervivencia de las instituciones políticas y sugirió una suerte de plan Marshall para la región”.

El autor también aborda otros subtemas, que componen parte de la estructura de dominación: “La Guerra de Quinta Generación”; “Big Data, algoritmos”; “¿El fin de la transparencia?”; “El panóptico disciplinario”; “Indignación globalizada”; “Ganadores, perdedores”; “Explotar el miedo”, y “El discurso hegemónico”.

Aharonian, concluye: “Hoy el discurso único, hegemónico, apela a la destrucción de racionalidad apelando a la vía de la conquista emocional, se opone a la forma democrática de gobierno, que como signo distintivo conlleva la pluralidad de voces. Fake news, contenidos entretenidos y publicidad son el arsenal de recursos de esta antiverdad en un contexto en el que internet ha tomado el poder de comunicación de masas.

*Es preciso reconceptualizar en el contexto actual la democratización de la comunicación y ponderar ciertas limitaciones del campo popular y la academia como respuesta a esta batalla cultural. (...)*

*“Por ello hay que apropiarse de las nuevas herramientas, las nuevas tecnologías, saber a qué masa crítica nos dirigimos, producir contenidos de calidad, no copiar discursos, estéticas, fuentes o agendas de los medios hegemónicos. Tener agenda propia y saber trabajar conjuntamente, porque construir es más difícil que simplemente denunciar”.*

*“La urgencia de actuar ante el bombardeo desinformativo, la censura, el cercenamiento de la libertad de expresión y en definitiva, de los derechos humanos”.*

*Priscila Martins de O. Santana - Roberta Pereira de Lima-Eline Matos Reis Martins* (economistas y docentes brasileras), en: *“A crise mundial e o sentido do Governo Temer no Brasil”*, analizan la historia del “capitalismo/crisis” desde 1873 -1929, el contexto mundial, la post-crisis 2008 y en particular el Brasil. Como llega M. Temer a “presidente”: *“O segundo Governo Dilma, iniciado em 2015 e interrompido em 2016 por um golpe midiático-jurídico-parlamentar”*. Las medidas de Michel Temer: *“(..) constituiu um governo que passou rapidamente a implementar reformas econômicas estruturais e regressivas, tais como a aprovação de uma Emenda Constitucional do Teto de Gastos (atual EC n.º 95), uma política de austeridade de longo prazo que congela as despesas sociais do governo por 20 anos (..) o governo golpista promoveu mudanças estruturais na legislação trabalhista, flexibilizando as relações de trabalho e regulamentando a precarização generalizada do trabalho”*. Las autoras finalizan: *“Não obstante, os fatores de ordem econômica suscitaram elementos que fortaleceram insatisfações populares e sociais, alimentando conflitos, que, oportunamente, foram aproveitados por grupos políticos com interesse em depor a presidenta Dilma Rousseff – através do impeachment ocorrido em 2016 – para intensificar a implementação da agenda neoliberal”*.

*Juliana Teixeira* (abogada y docente universitaria brasileras), en el artículo: *“Problematização do objeto dos sistemas de previdência e a financeirização dos direitos sociais”*, aborda las consecuencias sociales en la aplicación de políticas públicas en un contexto de “financierización” en un “*capitalismo deshumanizado*” y la posibilidad de la aplicación de una renta universal garantida (*Renda Básica Brasil*). Con citas



desde el economista C. Furtado, el sociólogo Z. Baugman, y la filósofa Adela Cortina. “*Aqui aparece a semelhança entre as propostas da ONU/UNESCO com o quadro ético exposto por Adela Cortina – entre Ética de Máximos e Ética de Mínimos – em que esta aparece com uma ética de justiça, de mínimos normativos universalizáveis, enquanto aquela se constitui como éticas conciliatórias de máximos. (..)*”

*Por isso, uma governabilidade para esse novo mundo, centrada em mínimos éticos a serem compartilhados nesse mesmo espaço, depende, por outro lado, da adoção de um novo modelo de seguridade social que envolva e atinja o coração desse capitalismo desumanizado. (ESTEVEES, 2015).*

Según Teixeira: “*A renda universal garantida, também chamada de renda mínima de inserção, é amplamente estudada em vários segmentos da cultura humana. No Brasil, os estudos se intensificam a partir da formação da Rede de estudos denominada “Renda Básica Brasil” em agosto de 2017. A pesquisa representa a possibilidade de aperfeiçoamento científico de técnicas já adotadas noutros países que a implantaram, ainda que de forma condicionada, a fim de propor melhoramento a proposta de lei existente no Brasil e que é criticada ora por aspectos econômicos, ora ideológicos.*”

*Alessandra Marchioni* (abogada y docente universitaria brasileira), en su artículo: “*Processo de endividamento externo brasileiro e a questão da imunidade de jurisdição do Banco Central do Brasil no contexto das renegociações pós - moratória (1987-1988)*”. La autora aborda de manera sólida y abre una discusión al menos, en tres temas jurídicos centrales: a) los distintos mecanismos de la “economía del endeudamiento”, basada en la un crecimiento de la deuda externa, explicada desde la financiarización y las altas tasas de interés, con las referencias de especialistas en el tema (Adda, Chesnais, Marx, Hilferding, Toussaint, Furtado). “*Se em 1952, o mercado dos eurodólares movimentava 2 bilhões de dólares; em 1960 não ultrapassava os 4,5 bilhões. Doze anos depois, na véspera da alta do preço do petróleo, em 1973, já atingia o montante de 160 bilhões de dólares, dobrando a cada três anos até o default irrestrito nos países de Terceiro Mundo na década de 80. Aos poucos, o volume de transações passou a ser multiplicado por cem na década de 90 (CHESNAIS, 1996, p. 253)*”.

b) el tema de inmunidad de jurisdicción: absoluta y relativa. La influencia, dependencia e imposición de la legislación (FSIA 1976) y doctrina de los Estados Unidos de América, referida a la

deuda pública de Brasil: “No Brasil, até a década de 80, prevaleceu o entendimento de que a “imunidade de jurisdição do Estado” estrangeiro era “absoluta”, depois, a posição da doutrina e da jurisprudência passou a acatar a “teoria da imunidade relativa” do Estado. A “teoria da imunidade relativa” depende da distinção dos atos praticados: os que se consubstanciam, em essência, a atividades ligadas ao exercício do Poder Público e da soberania (*jus imperii*); e os que se realizam no plano das atividades de natureza privada (*jus gestionis*), em que o Estado não conta com qualquer imunidade ou privilégio”<sup>3</sup>.

c) el último punto la autora nos invita a reflexionar sobre las consecuencias del endeudamiento y la afectación de los bienes del Banco Central brasileiro. Sobre el punto, la autora manifiesta: “A determinação sobre a aplicação da “imunidade de jurisdição” dos bens do Banco Central brasileiro, mesmo sem alcançar o objetivo principal, que era a mudança do meio de solução de controvérsias, repercutiu vantajosamente nos acordos de renegociação. Em 1992, quando foi convertida a dívida externa brasileira em Títulos do Tesouro garantidos pela União, fixou-se a arbitragem internacional como meio mais adequado à solução pacífica de controvérsias. De qualquer modo, casos como *EM Ltd. e NML Capital Ltd. v. República Argentina (2012-2014)*, soba jurisdição do Estado de Nova Iorque, ainda confirmam a importância do debate sobre essa questão, já que, com certa frequência, ainda é possível verificar o acolhimento do arresto de bens dos Bancos Centrais”.

<sup>3</sup>La autora aclara que su: “(..) artigo contém elementos de narrativa histórica econômica e jurídica sobre o posicionamento do Comitê Assessor dos Bancos credores e a delegação brasileira, que entre os anos 1985-1988 negociaram a aplicação da chamada cláusula de “imunidade de jurisdição” relativa em relação aos bens do Estado brasileiro”. La posición seguida por el Comité de Asesor de Bancos acreedores y la delegación brasileña, coinciden con varios autores anglosajones, admitiendo la aplicación de la “inmunidad relativa” para ciertos actos de endeudamiento del Estado de naturaleza privada (*jus gestionis*). No es ésta la posición de los integrantes de la RICDP, posición fundada en la doctrina Latinoamericana (Calvo, Drago, Espeche, Estrada) y Europea de Derecho Internacional Público –clásico- que considera que los actos en materia de endeudamiento público, para cumplimiento de los fines del Estado, pertenecen al derecho público soberano (*jus imperii*). Por tanto la inmunidad es absoluta, siendo nula toda prórroga de jurisdicción extranjera. Una ley nacional del acreedor que coloca a los Estados en una condición de particular, sin las prerrogativas del derecho internacional público, es insubsanablemente nula.

**Gabriela Núñez** (socióloga y docente uruguaya), en su trabajo: *“La Deuda Social que nos dejó el crecimiento”*, pone “rostro” sobre quienes soportan la Deuda Social: *“La persistente pobreza que si bien ha descendido notoriamente sigue afectando a la población más vulnerable –niños, niñas y jóvenes- así como el desempleo que afecta principalmente a mujeres (...)”*.

La autora muestra como el mito del crecimiento, no significa igualdad, ni distribución de la riqueza, ni mejora en la calidad de vida para la mayoría de la población. La economía de Uruguay, creció, así como también su deuda pública y su Deuda Social: *“Uruguay no sólo ha visto crecer su PIB y su GPS, también ha visto crecer su endeudamiento –aunque de este último no se hable-. El incumplimiento de los jóvenes de su derecho a una educación de calidad, los actuales niveles crecientes de desempleo y empleo informal, y el bajo costo de sacar a un niño de la pobreza y la exclusión en comparación al costo humano y social de no hacerlo, dan cuenta de la Deuda Social que aún persiste detrás de todo este crecimiento. Los actuales niveles de desempleo y empleo informal forman parte de esta cadena. Empleos precarios y salarios sumergidos provienen de empleos de baja especialización, generando bajos ingresos y afectando la calidad de vida de todo el núcleo familiar. Dentro de él, mujeres y niños son a su vez quienes perciben una menor parte del ingreso ya menguado. De esta manera continua acentuándose y reproduciéndose el ciclo intergeneracional de la pobreza, ya no sólo económica sino cultural (...) La privación de los derechos de las personas implica una Deuda Social de mayor magnitud que las obligaciones financieras que se han sabido cumplir con prontitud y sin embargo, no es tratada de la misma manera. Sería bueno que la inversión en Gasto Público dejara de estar atada a los vaivenes de la economía, así como tampoco lo está el pago de la Deuda”*.

**Héctor Giuliano** (licenciado argentino) en su artículo o “mini libro”: *“Síntesis histórico-financiera de la Deuda Pública Argentina 2001-2018”*. (Parte 2). El autor va a ir develando los pasos del ciclo de un nuevo gobierno en Argentina, eufemísticamente definida como “el gran laboratorio de la deuda”, y la llegada de “nuevos inquilinos” a la Casa Rosada. Giuliano, expresa: *“El advenimiento de la administración Macri abre un nuevo capítulo en la historia reciente del macro-endeudamiento argentino, con la muy importante aclaración que los cambios que bajo su gobierno se están produciendo no sólo empeoran*

*sustancialmente la problemática de la Deuda Pública Argentina sino que colocan una vez más a nuestro país en la encerrona financiero-fiscal de otra Crisis de Deuda”.*

El círculo vicioso del Sistema de la Deuda, genera una Deuda Perpetua, el autor la define y caracteriza como la “*Política de Gobernar con Deuda: 1. Refinanciación de la totalidad de los vencimientos, 2. Allanamiento a las exigencias de los Holdouts, y 3. Toma sistemática e incremental de nueva Deuda*”.

*José Menezes Gomes* (economista y docente universitario brasileño) en su artículo: “*Crisis fiscal, deuda pública y privatización del derecho a la Seguridad Social*”, analiza los “mitos” de la economía neoliberal, y que se esconde realmente detrás del trípode: Crisis Fiscal, deuda pública y la Seguridad Social. Aparece la mano “visible del mercado” (privatización) y los grandes especuladores (sistema financiero y bancario) llevándose todas las ganancias. El autor va a explicar, el funcionamiento del Sistema capitalista: “*(...) la importancia del análisis de la tasa de ganancia (lo que sucede en el sector privado) y lo que sucede en el sector público, en particular la crisis fiscal y financiera del Estado, buscando explicar el cambio de orientación de la política económica en EEUU y a su vez, la alteración de la política monetaria que amplificó las ganancias con títulos públicos (...)*”.

Menezes indica que: “*(...) el camino más adecuado para entender este cambio será primero investigar la trayectoria de la tasa de ganancia del capital industrial, pues éste va a definir o no la reinversión de la plusvalía y garantizar la reproducción del capital. La existencia de una tasa de ganancia alta asegura esta reconversión y el mantenimiento del capital en la esfera productiva*”.

Por último analiza el proceso de privatización de la Seguridad Social, y las posibles consecuencias sociales en Brasil:

“*El ciclo de endeudamiento de los países subdesarrollados está relacionado con la propia expansión de la crisis de sobreproducción en los países centrales y su desplazamiento para que estos países (subdesarrollados) generen un endeudamiento externo, luego convertido en deuda pública*”.

*Siendo así, el debate sobre las motivaciones de la Contra-reforma de la Seguridad Social (Jubilaciones y pensiones) tiene que tener como referencia el proceso de expansión de la deuda pública y sus varias motivaciones, a su vez un creciente compromiso del fondo público con el servicio de la deuda pública y desmonte de los servicios públicos, del*

*derecho a la seguridad social pública y segura, en pro del sistema de capitalización privada, sea previsión cerrada (fondo de pensión) o de la previsión privada abierta ofrecida por los bancos”.*

Señala Menezes: *“En el presupuesto ejecutado de 2013 teníamos el 24,1% para la seguridad social y el 40,3% para el servicio de la deuda pública. En el presupuesto de la Unión ejecutado de 2014 la partida destinada a la Seguridad Social era del 24,1% en 2013 cae al 21,8%. Esta tendencia se mantuvo en el presupuesto de 2015, cuando el porcentaje destinado para la Seguridad Social cae al 18,5% y el servicio de la deuda sube al 47,4%. (...) Por último, Menezes realiza una advertencia, sobre un compromiso generacional y social: “En este debate tenemos que recordar que la privatización de la previsión significa fortalecer el sistema de capitalización privada que determina dejar nuestra vejez en manos de las incertidumbres del mercado financiero”.*

*Rebeca Oliveira Santana- Tamires da Silva Neto* (economistas brasileras) en: *“Recessão econômica no Brasil: A Crise do emprego no Governo Temer (2016-2018)”*. Las autoras plantean varias hipótesis: a) la relación implícita del desempleo y el modo de producción capitalista; b) el papel del Estado brasilero en el aumento del desempleo asociada a la implementación de medidas neoliberales (a partir de la década de los años 90); c) la pérdida de derechos a partir del gobierno de M. Temer (período 2016 a 2018), a través de un conjunto de leyes que crearon una desregulación, pérdida de las garantías sociales del derecho laboral de la clase trabajadora desde 1943 hasta la Constitución de 1988.

*“O fenômeno do desemprego é intrínseco ao sistema capitalista. (...) A história do mercado de trabalho brasileiro, comportou tendências conjunturais e efeitos de políticas macroeconômicas implementadas em épocas distintas, de acordo as mudanças institucionais, sendo possível para a classe trabalhadora avançar um patamar de proteção social, consolidado pelas leis do trabalho (CLT), que foi sancionada em 1º de maio de 1943 no Governo Getúlio Vargas”.*

Para las autoras la recesión económica y la pérdida de derechos fueron evidenciadas a partir del gobierno de M. Temer 2016-2018. Los indicadores utilizados son el aumento de desempleo y de la tasa de “desaliento” (personas sin trabajo, que no tiene expectativas de buscar un empleo en función de los desestímulos del mercado de trabajo): *“Atualmente, a nova recessão econômica brasileira apresenta-se sob fortes mecanismos financeiros desestruturantes e tem em contrapartida medidas*

*de austeridades fiscais graves no curto e longo prazo para a população do país, um exemplo disso, foram as reformas iniciadas pelo Governo Temer, a partir de 2016, com impactos diretos no orçamento público federal, comprometendo os recursos destinados ao atendimento dos direitos básicos da população, tais como saúde, educação, segurança, infraestrutura, dentre outros. Após o afastamento da presidenta Dilma Rousseff de seu cargo no governo, em agosto de 2016, a economia brasileira estagnou: a taxa de desemprego subiu para 12,8% em 2018, as contas públicas praticamente congelaram. Segundo dados do IBGE 32 milhões de brasileiros encontram-se atualmente na informalidade e existem 4,8 milhões de pessoas desalentadas sobrevivendo pelo país sem perspectivas de emprego”.*

Oliveira y Da Silva expresan que los impactos sociales son la consecuencia de la implementación de ese modelo económico-financiero-jurídico, en particular los “ajustes” fiscales que promueven reducción de los “gastos públicos”, dos ejemplos en ese sentido fueron la enmienda constitucional número 95 y la reforma de la ley de trabajo (2017). Concluyen de manera categórica: *“O aprofundamento desse modelo econômico, provocou desestímulo nas políticas de investimentos e emprego do país, comprometendo o consumo das famílias e as atividades econômicas em detrimento da especulação financeira”.*

*Fabio Marcelli* (abogado italiano), en su artículo: *“Resistencias globales al capital especulativo”*, va a abordar varios puntos importantes de análisis, partiendo de un estado de situación del endeudamiento a escala planetaria o global, detallando algunas de las resistencias a distintos niveles (locales, estatales, globales), estrategias judiciales, populares y ciudadanas. El autor detalla las experiencias en Argentina, Ecuador, Islandia, Grecia e Italia. Uno de los ejes centrales es la utilización de una estrategia de resistencia global o planetaria desde los pueblos, para enfrentar el sistema financiero especulativo global y planetario. Los argumentos de derecho, las auditorías ciudadanas de deuda, los referéndums, son “armas/defensas” a utilizar por parte de los “deudores” planetarios (países no desarrollados y países desarrollados, Estados y comunidades, individuos y pequeñas empresas).

Marcelli realiza una caracterización del sistema capitalista actual y de la deuda: *“La presente fase de desarrollo económico está marcada por la predominancia del capital financiero. En este contexto la deuda adquiere un papel aún mas importante que en el pasado, estructurando las relaciones de dominación existentes, sobre todo a nivel internacional.*

*Tal importancia es también efecto de la transformación paulatina de la deuda en bien comerciable a nivel internacional, y por otro lado deriva de la esencia misma del capital financiero y de su naturaleza profundamente especulativa”.*

Enumera las consecuencias negativas de ese “predominio del capital especulativo”: “desempleo, desigualdad, explotación de recursos naturales, daños al medio ambiente, corte de los presupuestos públicos, imposibilidad de realizar /efectivizar los derechos sociales. En parte se trata de aspectos del modo de producción capitalista, pero sin duda la financiarización del capital exaspera las tendencias negativas del sistema capitalista y también introduce nuevos efectos negativos, sobre todo debilitando los Estados y vaciando el mismo principio de la soberanía, ya sea nacional o popular.

*El poder del dinero perjudica en todo el mundo los valores de democracia, igualdad, participación, paz, defensa del medio ambiente”.*

El autor enumera algunos de los alcances que deben contener los mecanismos e instrumentos a construir y utilizar para enfrentar esas resistencias globales contra la deuda: “Por lo tanto es necesario encontrar la forma de enfrentarse victoriosamente al poder del dinero, neutralizando los mecanismos especulativos. De esta forma tiene que actuarse la resistencia al capital especulativo. Los instrumentos que se pueden utilizar en esta lucha son de naturaleza social, política y jurídica. »

Marcelli llama a la *desobediencia* como una estrategia : «Para combatir la hegemonía del capital financiero sobre la sociedad es necesario romper con la disciplina de los deudores y con la imagen despectiva de los endeudados como « parásitos »

*Fabiana Viera da Costa* (filosofa brasilera) en su artículo: “Os feminismos e a *Emancipacao*”, va a reflexionar y poner la alerta, sobre una lucha de opresión y dominación de unos sobre otros, no solo reivindicando la emancipación “além do feminismo”.

La deuda colonial, y sus réplicas actuales, neocoloniales, parten de una misma lógica, por eso es importante la visualización y la lucha coordinada de “todas las luchas” contra un modelo de opresión/violencia/muerte.

La autora parte del pensamiento y las ideas de la activista y filósofa estadounidense Angela Davis: “(.) *tem uma abordagem radical que vai na raiz das desigualdades, oriundas das sociedades escravocratas e por elas mantidas. Nos mostrando que a resistência em aceitar a compreensão de que o racismo é um elemento estruturante é o ponto fundamental para*



*debatermos a luta de classes e, nessa mesma linha, o machismo e o feminicídio. Davis explica de modo claro e conciso que a opressão de classes, a identidade de gênero e o racismo estão ligados. E o modo pelo qual essas categorias se relacionam é a interseccionalidade, designação que só fora cunhada em 1989 por Kimberle Crenshaw.*<sup>4</sup>

*A interseccionalidade é a influência mútua entre diferentes formas de opressão que tem implicações materiais e simbólicas e, que atingem os grupos que são subjugados por diferentes classes e categorias. Mesmo sendo posterior a obra de Davis o conceito de interseccionalidade é notoriamente utilizado pela ativista enquanto ela tece sua análise das opressões de modo entrecruzado.*

*As raízes do racismo aliadas ao capitalismo e ao sexismo destacam o ponto central da teoria de Davis: encontrar modos de pensar a libertação sem a hierarquização das vidas. A proposta de repensar as bases da civilização, feita pela pensadora, possui uma exuberante qualidade teórica que desafia a epistemologia dominante<sup>5</sup> produzindo um discurso potencialmente revolucionário para a prática política.*

*Davis nos mostra que é necessário que a esquerda rompa com o olhar ortodoxo, pois é ele que fornece (cito sua obra *Mulheres negras na construção de uma utopia*), a “primazia de uma opressão em relação a outras”<sup>6</sup>. Temos de aprender que a raça informa sim a classe, no mesmo modo que o gênero informa a classe, mostrando o quão necessário é trabalhar essas categorias indissociáveis”.*

<sup>4</sup> Crenshaw, Kimberle (1 de janeiro de 1989). «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *The University of Chicago Legal Forum*. 140. Pág. 139–167, citado por a autora.

<sup>5</sup> Pontuo aqui proximidades com o pensamento de Lélia Gonzalez e sua defesa do feminismo afrolatinoamericano que tem como proposta a descolonização do conhecimento e que refuta uma epistemologia pautada na neutralidade evidenciando a necessidade de se pensar outros saberes. É necessário recordar que Angela Davis assume que suas vindas ao Brasil, desde o seu primeiro contato numa conferência de Lélia Gonzales, em 1997 - no Maranhão, tem trazidos novas perspectivas em suas análises. Nessa mesma linha quero lembrar a dissertação de Raquel Andrade Barreto que dedicou-se ao estudo que cunhou um paralelo entre as teorias de Davis em Gonzalez - “Enegrecendo o Feminismo ou Feminizando a Raça: Narrativas de Libertação em Angela Davis e Lélia Gonzalez” (2005), citado por la autora.

<sup>6</sup> DAVIS, Angela citada por RIBEIRO, Djamilia. *O que é lugar de fala*, pág. 14, citado por la autora.



Viera da Costa describe la violencia social contemporánea, y la urgente necesidad de prácticas, para *enfrentar/desconstruir/contruir* una sociedad diferente: “*Nesse momento nos é forçoso compreender que se não estamos sentindo determinada opressão reproduzida pelas sociedades racistas, machistas e LGBTT fóbica nos é necessário sair da nossa redoma de privilégios e trabalhar na desconstrução daquilo que em nós colabora com a estruturação e reprodução dessa sociedade desumana*”.

La deuda y prácticas coloniales, están presentes en los cuerpos de las mujeres, lesbianas, travestis y trans, donde se escribe constantemente la violencia de la crisis (Rita Segato: 2013, Luci Cavallero & Verónica Gago: 2019)<sup>7</sup> en todas partes, desde los cuerpos de las mujeres de Ciudad Juárez (México) hasta el asesinato a sangre fría el 14 de marzo de 2018 de Marielle Franco, “feminista, negra e hija de favela” como ella se autodefinía.

Viera da Costa, afirma que esas reivindicaciones deben estar articuladas, unidas y abordadas colectivamente desde prácticas *decoloniales/descoloniales*, no como un ejercicio intelectual o académico, sino como una forma de vida, reparación, justicia, respeto, dignidad de tod(x)s, ahí radica la fuerza del llamado a la emancipación a los que nos convoca la autora.

*Edgar Isch L.* (educador y docente universitario ecuatoriano) en el artículo: “*La Deuda Externa en el Ecuador del siglo XXI*”, realiza un exhaustivo relato histórico de la “deuda eterna” (Acosta: 1994) para culminar con una radiografía política/económica/social de Ecuador.

El autor participó en la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público – CAIC- de Ecuador (2007-2008), colocándolo en una situación privilegiada de investigador, conocedor de la realidad material (Ecuador) y especialista sobre el Sistema de la Deuda y sus consecuencias.

Isch, comienza con una definición: “*La deuda externa ha sido una fuerte argolla en la cadena de dominación internacional sobre nuestros pueblos. Aunque su historia, en muchos de los casos inicia con el nacimiento de las repúblicas latinoamericanas, es en la segunda mitad del siglo XX*”

<sup>7</sup> Segato, R. (2013). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*. Buenos Aires: Tinta Limón. Cavallero, L. –Gago, V. (2019). *Una lectura feminista de la deuda: ¡Vivas, libres y desendeudadas nos queremos!*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Rosa Luxemburgo.

*que el problema de la deuda se convierte en determinante de las políticas económicas y sociales de la región. La pérdida de soberanía y el menosprecio a las necesidades populares se convirtieron en parte de los efectos de la deuda”.*

El autor resalta el crecimiento del endeudamiento y sus impactos sociales: *“Entre 1975 y 1983, la deuda de América Latina pasó de 75 mil millones de dólares a más de 315 mil millones de dólares en 1983, lo que significaba el 50% del producto interno bruto (PIB) de la región (Damill, 1987). Las condiciones sociales de la mayoría de ciudadanos fueron gravemente afectadas y se priorizó el pago de la deuda, dando por terminado el desarrollismo impulsado por la CEPAL que había traído consigo cierto nivel de desarrollo industrial basado en la búsqueda de sustitución de importaciones. La política pública que ingresó es el neoliberalismo que se manifestó en la economía, endeudamiento agresivo, privatización de los derechos (salud, educación, seguridad social), un ecologismo de mercado, debilitamiento del Estado y sometimiento a las directrices del Fondo Monetario de Desarrollo (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM)”.*

Advierte que la deuda al igual que en los años 80, vuelve a ser un grave problema económico-social-político: *“(…) desde los años 80 el neoliberalismo se convirtió en la política de Estado que, gobierno tras gobierno, se continuó aplicando por muchos años y que, luego de un periodo de debilitamiento, hoy se refuerza tras la caída de gobiernos de la nueva corriente calificada como progresista”.*

*“Desde 1976 al 2006 se produjo una transferencia de recursos negativa para el país. Es decir, se ha pagado mucho más de lo que se ha recibido. Además, existen deudas que han sido canceladas varias veces” (CAIC, 2008a)”.*

El autor analiza la relación de los movimientos sociales y la deuda: *“El movimiento antideuda contra los gobiernos neoliberales. (...) para mediados de los años 80 se formarían en Ecuador varios núcleos de análisis y propuestas, como el Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa a la par que el tema se trataría desde diversas Organizaciones no gubernamentales (ONG). Para mediados de los 90 será ya notoria también la presencia de Jubileo 2000, Centro de Derechos económicos y Sociales (CDES), Acción Ecológica y la Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE), entre otros que, desde distintos ángulos planteaban cuestionamientos soberanos, populares y ecológicos contra la deuda”.*

El conjunto de los tópicos del artículo, definen la historiografía de la economía política, los gobiernos y los movimientos sociales, las

auditorias y las Constituciones de Ecuador, mirados desde la deuda pública: “*La auditoría de la deuda. De la CIEDEX a la CAIC*”; “*El cumplimiento de las tareas de la CAIC*”; “*Los resultados del trabajo de la CAIC*”, “*El viraje del gobierno de Correa y la deuda en los últimos años*”; “*El ocultamiento de la información como norma*” y “*El desembarco de China y el retorno del FMI*”.

Por último el autor concluye: “*El análisis y los hechos precedentes demuestran que la deuda externa es nuevamente un dogal y una amenaza para las condiciones de vida de la población, la misma que ha empeorado continuamente. (...) La continuación de la lucha contra la deuda demanda hoy la realización de una nueva auditoría integral, la liberación de todos los documentos públicos convertidos en secreto de Estado, la continuidad en los procesos de formación ciudadana sobre el significado e historia de la deuda externa, así como el fortalecimiento de las organizaciones populares y su capacidad de presión sobre el gobierno para dar paso al resurgir de un poderoso movimiento anti deuda. (...) Ese es el terreno esperanzador para que el retorno no sea total y el neoliberalismo no se enseñoree junto a los acreedores de la deuda externa*”.

*M. Elvira Méndez Pinedo* (abogada y docente universitaria española) en su artículo denominado: “*Nota a la sentencia ICESAVE del Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) de 28 de enero de 2013. Garantía de depósitos bancarios, discriminación territorial y deuda soberana tras la crisis financiera en Islandia*”.

La autora es Catedrática de Derecho Europeo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Islandia, por lo tanto una especialista en el tema. Resultan muy interesantes los argumentos jurídicos del Tribunal, ya que reúne elementos claves para enfrentar el Sistema de la Deuda, entre otros: la soberanía e independencia de los Estados sobre los temas de deuda; la prohibición de la conversión de deuda privada bancaria en deuda pública; las responsabilidades internacionales de los Estados frente a sus decisiones soberanas, entre otros temas abordados con excelencia por la autora.

La cuestión clave decidida por el Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en su sentencia Icesave fue si la legislación bancaria europea obligaba en 2008 a los Estados miembros de la Unión Europea (EU) y por ende del Espacio Económico Europeo (EEE) a nacionalizar la deuda dejada por el colapso del banco Landbanki en el Reino Unido y los Países Bajos (sucursales Icesave) cuan-

do esta deuda carecía de una conexión con la economía de Islandia y su territorio. ¿Imponía el Derecho europeo (UE / EEE) en aquel momento y lugar la obligación de convertir parte de esa deuda bancaria privada (depósitos garantizados) en deuda soberana? La respuesta, al menos en el caso islandés y por acontecimientos juzgados en el marco de la anterior Directiva 94/19/CE sobre sistemas de garantía de depósitos, es negativa. El Tribunal estima además que tampoco existió discriminación ni bajo el ámbito de la Directiva en cuestión (que no se aplicó siquiera) ni bajo la prohibición general de discriminación del Artículo 4 Acuerdo EEE (por fallar el test de comparación). Este artículo argumenta que, si bien la conclusión del Tribunal es acertada, deja sin elaboración jurídica dos cuestiones jurídicas esenciales. En primer lugar, la discriminación por territorio es una categoría distinta que no está prohibida por el Derecho UE/EEA. En segundo lugar, estamos ante una cuestión de competencias reservadas de forma exclusiva al Estado. Dado que la legislación bancaria europea entonces en vigor dejaba intactos los poderes soberanos fiscales y presupuestarios de los Estados de la UE/EEE, las medidas de emergencia adoptadas por Islandia cayeron fuera del ámbito de aplicación del Derecho europeo. La efectividad del Derecho europeo no puede extenderse ilimitadamente para imponer la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho UE/EEA en estas circunstancias.

*Ramiro Chimuris* (abogado y docente universitario uruguayo), en su artículo: “*La Doctrina Espeche. Su vigencia y actualidad*”, el autor apela a los distintos argumentos de derecho para enfrentar el Sistema de la Deuda, reivindica la Doctrina Espeche como un instrumento no utilizado, pese a ser reconocida a nivel internacional. “*Es interesante resaltar, desde el punto de vista de la ciencia del derecho, el aporte del Prof. Miguel Ángel Espeche Gil (argentino)*”,<sup>8</sup> que permitió advertir la inescindible relación de los principios generales del derecho y el sistema de la deuda.<sup>9</sup> Entre ellos el que castiga la usura y el abuso de de-

<sup>8</sup> Jurista, diplomático, profesor de derecho internacional público, y coordinador de la Catedra de la “Deuda Externa” en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires desde su creación 2005. Integrante y fundador de la Red de Cátedras sobre la Deuda Pública.

<sup>9</sup> Barbieris, Julio A. “Los principios generales de derecho como fuente del derecho internacional público”. Rev. IIDH. Vol. 14, 1991. Revista Instituto Inte-

recho. El alza unilateral de las tasas de interés aplicada unilateralmente por los acreedores a comienzos de 1980, determinó el abusivo incremento exponencial de la deuda externa. Esta acción de los acreedores constituye un caso de apropiación indebida por anatocismo (cobro acumulado de intereses). Los países deudores cuanto más pagaban más debían. Como podían pagar solo una parte de los intereses, la deuda continuó creciendo desmesuradamente. En términos reales los desembolsos efectuados superaron varias veces el monto de las deudas originales”.

El autor recuerda los orígenes y los fundamentos: “Miguel Ángel Espeche Gil elabora su doctrina sobre la “Ilicitud de la deuda externa y la responsabilidad de los Estados”<sup>10</sup> en 1984. Pone énfasis en la ilicitud en el alza unilateral de los intereses de los documentos de deuda externa, y la aplicación del derecho internacional público. Propone solicitar una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de conformidad con los artículos 65 y concordantes del estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en lo que se dio a conocer como la Doctrina Espeche.”<sup>11</sup>

“La preocupación de Espeche Gil, son las consecuencias del alza unilateral de los intereses dispuesta por los países acreedores y sus instituciones financieras en montos que van desde el 6% al 22%”.<sup>12</sup>

Chimuris, señala el reconocimiento Internacional de la Doctrina Espeche en varios Congresos Internacionales, incluso en una ley en Italia: “En el Seminario Roma-Ciudad del Vaticano de marzo de

americano de Derechos Humanos, UNAM, México. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/view/7796/7033>

<sup>10</sup> Moyano Bonilla, César et. al. *La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado*, México, UNAM, 1994

<sup>11</sup> La Doctrina Espeche. Ilicitud del Alza Unilateral de los Intereses de la Deuda Externa, La Ley, Doctrina-Documents, Buenos Aires, 2004. Esta doctrina planteada en 1984, fue adoptada, como propia por el Instituto Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional, en el Congreso reunido en Santo Domingo el 28 de abril de 1989. El Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL) también adopta la Doctrina Espeche.

<sup>12</sup> “La usuraria deuda externa ante el derecho internacional público” Miguel Ángel Espeche Gil. En libro del XXII Congreso Argentino de Derecho Internacional “Argentina y su proyección Latinoamericana en el Bicentenario de la Revolución de Mayo” Salta, Argentina, 21 al 23 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.ucasal.edu.ar/htm/institutos/idi/archivos/Libro-Congreso.pdf>

1992 se formó una Comisión<sup>13</sup> que redactó un proyecto de “cuestiones” a ser formuladas por la Asamblea General a la Corte Internacional de Justicia en un eventual pedido de opinión consultiva (Art. 65.2 del estatuto de la CIJ) que se conoce como “fórmula de Roma” y es la siguiente: “La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas pide a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre:

1. ¿Cuál es el marco jurídico de derecho internacional en el cual se sitúan las obligaciones que resultan de la deuda externa y su cumplimiento?

2. En particular, ¿qué consecuencias producen sobre dichas obligaciones el aumento imprevisto en términos reales de los capitales y de los intereses?

Un documento para el análisis jurídico sobre la injusticia, ilegitimidad e ilicitud del sistema de la deuda externa, es la *Declarazione su usura e debito internazionale del 29 de setiembre de 1997, denominada Carta de Sant’Agata dei Goti*<sup>14</sup> y que fuera elaborada por la Comisión de Estudio sobre la Usura y el Débito Internacional.<sup>15</sup>

“En ese sentido la Ley No. 209 del año 2000, aprobada por unanimidad por el Parlamento de la República Italiana, dispone que se inicien las gestiones tendientes a llevar el problema de la deuda a la Asamblea

<sup>13</sup> La comisión estaba integrada por juristas de reconocimiento internacional entre los integrantes latinoamericanos participaron Miguel Ángel Espeche Gil, André Franco Montoro, Gross Espiell, y dos ex – integrantes de la Corte Internacional de Justicia: Eduardo Jiménez de Aréchaga y José María Ruda. Los juristas italianos y el Grupo de Trabajo de Jurisprudencia del CEISAL en particular los profesores Sandro Schipani, Pierángelo Catalano, Antonio Colomer Viadel, Máximo Panebianco, quienes pusieron de relevancia la importancia de los principios generales del derecho en relación a la deuda, y aporte doctrinario que significó la Carta de Sant’Agata Dei Goti

<sup>14</sup> Está publicada en Roma e América. *Diritto Romano Comune*, n° 9, año 2000, 361 y en la página Web de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. [http://www.derecho.uba.ar/institucional/proyectos/dext\\_Sant\\_Gata\\_Dei\\_Goti.pdf](http://www.derecho.uba.ar/institucional/proyectos/dext_Sant_Gata_Dei_Goti.pdf) citada por Atilio Aníbal Alterini La injusticia de la deuda externa en *Liber Amicorum* per Francesco D. Busnelli. *Il Diritto Civile tra Principi e Regole*, vol. II, Milano, 2008, p. 281 y ss. La Declaración está disponible en el siguiente link: <http://www.cadtm.org/Carta-de-Sant-Agata-dei-Goti,15031>

<sup>15</sup> Integrada por los profesores Francesco D. Busnelli, Asdrúbal Aguiar, Pierángelo Catalano, Raffaele Coppola, Miguel Ángel Espeche Gil, Sabatino Majorano, Sergio Marchisio, José M. Peláez Marón, Fausto Pocar, Sandro Schipani y Álvaro Villaça Azevedo, con la colaboración de los profesores Luigi Labruna, Pietro Perlingieri, Piero Roggi, Sebastián Tafaro y Leo Valladares Lanza.

*General de Naciones Unidas, como paso previo a la solicitud de una opinión consultiva a la Corte Internacional de La Haya”.*

*Chimuris, concluye: “Mientras continuemos dentro del sistema capitalista financiero, especulativo, seguiremos siendo esclavos de su sistema deuda. Solo depende de nosotros, si realmente queremos liberarnos de las cadenas o continuar sometidos a la esclavitud de un sistema “deuda”, que es fraudulento, ilegítimo e ilícito”.*

*Daniel Libreros* (abogado y docente universitario colombiano) - *Juan David Pachón Baira* (economista colombiano) en el artículo “Derecho Corporativo y Globalización Financiera en Colombia” hacen un seguimiento a las transformaciones constitucionales y legales que realizadas en Colombia desde los inicios de la década del noventa mostrando como constituyen un complejo normativo que cumple con las exigencias de los conglomerados financieros y las IFIS. Luego se detiene en el tema del endeudamiento público demostrando como la emisión de títulos de deuda pública (denominados Títulos de Emisión Secundaria-TES- clase B- en Colombia) terminó por convertirse en el segmento más importante en el mercado de capitales. La legislación tributaria giró hacia el otorgamiento de garantías a los intermediarios del crédito que compran deuda. La inclusión del instrumento fondomonetarista denominado “superávit primario” condicionó la ejecución de los presupuestos anuales al pago prioritario de los intereses de la deuda pública. Sin embargo fue tan solo el inicio de otras reformas legales con el mismo objetivo. El Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal y la regla Fiscal establecen un conjunto normativo en favor de los acreedores y convierten al presupuesto nacional en una variable de la macroeconomía neoliberal. Los autores se detienen en la ley de Regla Fiscal mostrando como ha sido el resultado de un consenso entre gobiernos, acreedores e IFIS, por lo que le ha permitido a los Ministerios de Hacienda administrar la emisión de TES con una tasa de interés menor a la del crecimiento del PIB. Esta situación empieza a revertirse en el 2016 por el crecimiento de los llamados “Déficits gemelos” que en el contexto de la actual crisis regional que incluye fuga de capitales han producido declaraciones de alerta del FMI y las calificadoras de riesgo. El artículo termina mostrando como el cumplimiento con las exigencias del pago del endeudamiento público afecta el cum-

plimiento de los DESC por parte del Estado y anuncia situaciones en el futuro inmediato.

La invitación está hecha, esperamos que los lectores tengan una buena lectura, dependerá de “nosotrxs” que modelo social/comunitario/ civilizatorio/emancipatorio/descolonial queremos construir.

*José Menezes, Daniel Libreros,  
Ramiro Chimuris  
(Compiladores)*



EL ESTADO “DE *DERECHO*”  
EN LA GLOBALIZACION



# El Estado de Excepción: la historia de James Nyler (1656) y Lula da Silva (2018)

*Felipe Martins Oliveira Santana*<sup>1</sup>

Franz; [,] Todos tienen los mismos derechos, tanto a lo grande como a lo pequeño. La pretensión destruye la pretensión, el ímpetu mengua el ímpetu y la fuerza muere frente a la fuerza. El derecho lo ejerce el poder y los límites de nuestras fuerzas son nuestras leyes (...). En efecto, son medidas dignas de elogio las que mantienen a los tontos en el orden y el respeto para que los privilegiados vivan tanto más confortablemente. Sin decencia, ahí sí que las medidas son férreas!

Friedrich Von Schiller, *Die Rauber* (Los bandidos)  
L&PM, 2011, pp. 22-23.

El día 7 de abril de 2018, el expresidente Luiz Inácio Lula da Silva fue encarcelado luego de ser condenado en segunda instancia por la imputación de crímenes de “corrupción pasiva” y “lavado de dinero” en una operación conocida como “Lava Jato”.

El proceso de investigación que lo llevo a juicio – investigación en su mayor parte llevada a cabo por el mismo juez que lo condenó el exjuez Sergio Moro – señalado por contener innumerables irregularidades que no solo atentaban contra los derechos individuales del ex presidente sino también las garantías constitucionales como lo señaló el profesor de derecho constitucional de la PUC (Pontificia Universidad Católica), profesor Pedro Serrano<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Graduado en Historia (Universidade Estadual de Feira de Santana, UEFS, Brasil) con enfoque en el área de enseñanza y didáctica de la Historia. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP). Traducción: Susana Merino.

<sup>2</sup> El jurista Pedro Serrano dijo el miércoles pasado (10/04/18) en el programa de TVT Entrevistas que ante la situación a que ha llegado el país con el Estado de excepción y la prisión del expresidente Luiz Inacio Lula da Silva, todos los ciudadanos están amenazados. “*Con el juicio a Lula cada uno perdió un poco de su libertad*”,

El conjunto de esas irregularidades conforma una lista tan larga que para que este texto no sea demasiado extenso, detallaré sintetizadas al final como parte de la Carta Mayor que reunió cronológicamente los hechos de esa operación y de sus abusos.

Dichas arbitrariedades, consideradas como un derecho de excepción – en el que el Lava Jato tendría carácter de investigación excepcional es decir que no sería en él necesario seguir las reglas establecidas previamente por ley – aunque fueren exhaustivamente denunciadas tanto nacional como internacionalmente. Como por ejemplo el trabajo del filósofo y profesor de Lógica Euclides Mance, titulado “*Falacias de Moro*”, publicado en 2017 por la editorial IFIBE<sup>3</sup>.

Por otra parte, para confirmar que el estado de excepción fue implantado en Brasil, solo basta recordar la emblemática votación del 13 de setiembre de 2016 hecha en el TRF-4 (Tribunal Regional Federal de la 4ª Región) frente a la amenaza del entonces juez Sergio Moro de divulgar una grabación ilegal de la Presidencia de la República – votación que resultó con 13 votos a favor y 1 en contra – por la que Moro no estaría sujeto a ninguna sanción. El vocero Des. Rómulo Pizzolatti, justificó su voto apelando a la del estado de excepción, utilizando como antecedente directo el texto del exministro del Supremo Eros Grau que a su vez cita en su texto el trabajo de Sergio Agamben, titulado *El Estado de Excepción* (2003). Sin embargo, Agamben en su trabajo, estudia al jurista Carl Schmitt (1888/1985) y el derecho nazi, es decir sobre cómo el nazismo aplicaba el derecho de excepción y no es que justifica su aplicación, como lo entiende Pizzolatti.

Siguiendo el pensamiento de Schmitt que en el TRF4 sirvió de base teórica para justificar la excepcionalidad del Lava Jato, “soberano

dijo el presentador Juca Kfourri. El profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo (PUV-SP) afirmó que “*el caso de Lula no es Lula*” “*Se trata de nuestra alma como sociedad, de nuestro espíritu, de nuestra historia, de nuestro lado sombrío*” (...) *No tenemos idea del riesgo que les estamos legando a las próximas generaciones*”(Fragmento extraído del material del portal de noticias Rede Brasil actual publicado por Redacción RBA el 11/04/2018. Disponible en: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2018/04/serrano-com-perseguido-a-lula-ca-da-um-de-nos-perdeu-um-pouco-sua-liberdade>(Verificado el 12/03/19).

<sup>3</sup>MANCE, Euclides: *Falacias de Moro: análisis de la sentencia condenatoria de Luiz Inácio Lula da Silva: processo n.º 5046512-94.2016.4.04.7000* / Euclides Mance. Passo Fundo: IFIBE, 2017. (en portugués).

es quién decide sobre el estado de excepción” (2005, pág. 5 apud VALIM, 2017, pág.21): por lo tanto “lo que caracterizaría a la excepción, según el jurista alemán, sería sobre todo la autoridad ilimitada. Lo que significaría la total suspensión del orden existente (VALIM, 2017, Pág.22) Una manera de comprender la legalidad, que en la obra *Los Bandidos* (1781) de Schiller esta relativamente expresada por el bilioso aristócrata Franz en uno de sus momentos de éxtasis por su pleno poder.

Una discusión más profunda relativa al estado de excepción pone en evidencia la manera en que ese régimen – hoy establecido a nivel global como paradigma de gobierno – habiendo sido gestado en el propio seno del Estado de Derecho actúa como un gusano que va destruyendo al fruto desde adentro, preservando exteriormente la cáscara; recomiendo la obra del jurista Rafael Valim, titulada “Estado de excepción: la forma jurídica del neoliberalismo” publicada en 2017.

Em medio de todas estas aberraciones jurídicas haré una comparación histórica - respetando las debidas proporciones de tiempo y de espacio que un análisis de este tipo requiere – entre el caso de Lula y el de James Nayler (1618-1660) uno de los líderes del movimiento cuáquero<sup>4</sup> en la Inglaterra del siglo XVII.

El objetivo aquí es exponer el carácter que asume el Derecho en los períodos de empeoramiento de las tensiones sociales, actuando abiertamente como un instrumento de las grandes fuerzas sociales,

<sup>4</sup> Movimiento protestante inglés que surgió en la década de 1650, por lo tanto inmediatamente después de la Guerra Civil. En su primera etapa los *cuáqueros* integraron a muchos de los políticos radicales remanentes del partido *levellers* (niveladores) – un partido con fuertes tendencia republicanas y que durante los últimos años de la guerra civil, mostró un programa favorable a la incorporación política de las clases menos favorecidas y en defensa de gran parte de sus componentes, sobre la igualdad en la propiedad – que luego sucumbirán a mediados de 1649, luego de una intensa represión por parte de la oficialidad del ejército y de las fuerzas que representaban los intereses del Parlamento. Por esa razón durante los primeros años los *cuáqueros* mantuvieron mucho del radicalismo de los *levellers*, algo notable en sus convicciones y en las posiciones de sus líderes, tales como la abolición de los diezmos, que se cobraba no a la propiedad agraria sino al trabajo que explotaba a los más pobres, la defensa del tratamiento igualitario entre los hombres independientemente de la posición social que ocuparan, la defensa de una relativa reforma agraria que permitiese la subsistencia de los más pobres. Para profundizar en esta temática ver Christopher Hill, *O Mundo de Ponta Cabeça: idéias radicais durante a Revolução Inglesa de 1640* (São Paulo, 1987), capítulos: 4 - *Agitadores e oficiais*; 7 - *Levellers e levellers autênticos*; e 10 - *Ranters e quacres*.

como lo demostrara el filósofo Alysson Mascaro en su obra “Estado e forma política” (2013). Por lo tanto, si en los momentos de relativa estabilidad de las luchas de clase, el Derecho como también las demás instituciones del Estado disimulan su injerencia en las luchas sociales; cuando esas luchas irrumpen, se rebela y sin el disimulo que normalmente se arroga manifiesta su naturaleza tacaña.

Antes de plantear una problemática en torno a James Nayler y sobre los propósitos de su diatriba política es fundamental describir el contexto histórico en que vivió y en el que se desarrolló su lucha.

Nayler nació en 1618 en la ciudad de Ardsley, en el condado de Yorkshire. Hasta el estallido de la guerra civil en 1642, trabajó como pequeño agricultor, actividad que abandonó para enrolarse en el ejército y luchar contra las tropas leales a la corona de Carlos I. Pero más tarde Nayler se convirtió en el intendente del Ejército de Nuevo Tipo pero en 1651 dejó la vida militar por problemas de salud y volvió a Yorkshire retomando su actividad de agricultor. A partir de 1652 y hasta el 54 adhiere a los cuáqueros.

La guerra civil en la que Nayler participó, forma parte del mayor acontecimiento del siglo XVII en la historia de Inglaterra, la Revolución Inglesa. Para no extenderme demasiado en un acontecimiento tan enorme, responsable de cambios de larga, media y corta duración, intentaré sintetizarlo explicitando tan solo aquellos aspectos que se relacionan con los intereses del presente texto: presentar las fuerzas antagónicas que se enfrentaban en este conflicto – la Corona, el Parlamento, la sencilla gente del pueblo que aunque, apoyaba en gran medida la causa parlamentaria, trataba de imponer soluciones contrarias a los propósitos de la clase de los parlamentarios, es decir de la *gentry*<sup>5</sup>, tales los intereses que estaban en juego y finalmente el

<sup>5</sup> La *gentry* es la pequeña nobleza, generalmente agraria, llamada también nobleza menor para distinguirla de la nobleza mayor – la nobleza aristocrática – que se componía de lores y que hasta el siglo XVII era más rica y más poderosa que la misma *gentry*. Lo que caracterizaba a un miembro de la *gentry* -un gentleman - era vivir una existencia exenta de trabajo y de sus vicisitudes (HILL, p.2). Esta distinción en el seno de la nobleza inglesa se reflejaba también en la estructura del Parlamento inglés, que estaba formado por dos cámaras: la de los Lores reservada al alto clero y a la alta nobleza (aristocrática) y la de los Comunes, que incluía pequeños burgueses de las ciudades y también *gentry* del campo (FLORENZANO, P.80)

contexto de la década del 1650 en que se producen la actividad política de Nayler y el proceso que determinó su encarcelamiento.

Cuando hablamos de la Europa del siglo XVII es muy común asociarla rápidamente con la política de los monarcas absolutistas: por ejemplo, con Luís XIII (1601-1643) y Luís XIV (1638-1715) en Francia, Felipe III (1578-1621) y Felipe IV (1605-1665) en España. Mientras que en Europa continental se consolidaba el absolutismo no sucedía lo mismo con la monarquía insular inglesa cuya administración carecía de un ejército pago permanente que dependiera del rey – cuyo poder administrativo estaba concentrado en manos de los jueces de paz<sup>6</sup> pertenecientes al *gentry* y miembros del Parlamento que por realizar sus tareas sin sueldos se sentían autónomos frente a la corona – y, principalmente de las disposiciones impositivas, cuya autorización dependía del Parlamento y minaba en consecuencia la autonomía financiera de la corona<sup>7</sup>.

Por lo tanto para juzgar delitos menores, agregar nuevos impuestos y contener los eventuales disturbios provocados por las masas menos privilegiadas, la monarquía inglesa dependía de esta pequeña nobleza rural, es decir de la *gentry*, que además de ser los jueces de paz que administraban todo el territorio, integraban gran parte de la Cámara de los Comunes.

<sup>6</sup>“En el sistema judicial inglés existían en ese entonces los jueces de paz (que eran miembros de la *gentry* y los mismos diputados que ocupaban la Cámara de los Comunes en el Parlamento) como autoridad local, elegidos y jueces que eran miembros de uno de los tres tribunales del rey con sede en Westminster. Periódicamente, de acuerdo con un calendario, los jueces del rey dejaban sus juzgados londinenses y recorrían el país: durante esos recorridos organizaban sesiones de jurados, presidiendo los juicios de los reos presos en las diferentes comarcas del reino. No es necesario destacar que esos jurados integrados por hombres de mediana o importante fortuna eran estrictamente vigilados por los jueces que podían censurar algunos veredictos: de este modo el itinerario de los jueces del rey constituía un eficiente control de la justicia ejercida en todo el país que de otro modo se hubiera vuelto autónoma o fragmentada”. (N.T.) (HILL, 1987, p.41).

<sup>7</sup>La dinastía de los Tudor que precediera al rey Jaime I y Carlos I” no logró desarrollar fuentes de recursos alternativas y permanentes. Como lo hicieron las demás potencias europeas, establecer, por ejemplo, un monopolio sobre algún mineral estratégico. Como recordó L. Stone “el alumbre era el principal recurso del Papado, el oro y la plata de España, la sal de Francia y el cobre de Suecia” Tampoco se creó en el país un impuesto a nivel nacional, de real envergadura (impuesto directo que pagaran todos los plebeyos) como en Francia.(FLORENZANO, 1999, pp.79/80).

Es en dicho contexto que van a gobernar Jaime (1566/1625) y Carlos I (1600/1649) y que intentarán a toda costa “instalar en Inglaterra como era normal en toda la Europa de esa época una verdadera monarquía absolutista” (FLORENZANO pp.85-86). También trascendía esas tensiones de clase, la cuestión religiosa y “es probable que incurra en equívocos quién pretenda encontrar en aquella una muy pronunciada diferencia entre política, religión y escepticismo en general” (HILL, 1987, p.31).

El clero y su estructura episcopal era bastante impopular en el común del pueblo, que ansiaba ver una reforma protestante radical en la Iglesia – de allí surgió el *puritanismo* protestante – diferente del que había introducido Eduardo VIII (1491/1547) que rompió con el papado y conformó la Iglesia anglicana, pero que preservó sin embargo la jerarquía de Iglesia Romana.

Es importante destacar que la ideología protestante que se difundió entre la *gentry* y junto a las clases medias propietarias y activas – artesanos, comerciantes y pequeños propietarios rurales - fue la de la ética protestante calvinista, fundada en el deber religioso de trabajar con mucho ahínco para evitar los pecados de la pereza, la pérdida de tiempo y la tentación de los placeres de la carne.

Muchos de sus fieles fueron persuadidos de que a partir de esa ética constituía un deber religioso imponer un trabajo regular y disciplinado a las clases inferiores y crear las condiciones que desalentaran el ocio, además de considerar que la propiedad era un derecho sagrado (HILL, p.309). En tal sentido, para las masivas clases inferiores que no tenían propiedades y sí un trabajo sometido a la explotación del capital no serán los valores de la vieja sociedad jerárquica de la Corona los cuestionados en la década de 1640, sino también los nuevos valores, es decir la propia ética protestante de las clases medias propietarias (HILL, p.31).

Además de las divergencias ideológicas entre la gente común y las clases medias propietarias, también existían las de orden material. Las clases menos favorecidas ansiaban una mayor participación política, una mayor libertad religiosa y más especialmente mejores condiciones de subsistencia material, dado el agravamiento de la pauperización debida a la política de expropiación de tierra<sup>8</sup> “Una

<sup>8</sup> El procedimiento adoptado a partir del siglo XV y que alcanzó su auge en los siglos XVII y XVIII “Consistió en repartir en propiedades privadas tierras an-



*de las consecuencias de esa política fue obligar a los hombres a depender del trabajo asalariado que muchos consideraban apenas mejor que la esclavitud*" (HILL, p.69).

A pesar de todo, en los preliminares del conflicto que desencadenaría los procesos revolucionarios de 1640, el Parlamento representante de los intereses de la pequeña nobleza y de los propietarios al verse *"frente a un rey que se resistía a acceder a sus reivindicaciones se vio forzado a buscar apoyo fuera del círculo encantado de la clase dirigente"* (HILL p. 39) y para que una alianza con el pueblo común tuviese éxito, fueron difundidas por los parlamentarios muchas ideas de soberanía popular con el objeto de obtener el apoyo de las masas populares a la rebelión armada. *"Sin embargo no todos los que las predicaban esperaban que las capas inferiores de la sociedad las tomaran demasiado en serio"* (HILL, p.74).

Se puede afirmar, por lo tanto, que a mediados del siglo XVII hubo en Inglaterra dos revoluciones, o al menos dos proyectos revolucionarios. La que ganó estableció y aseguró los sagrados derechos de propiedad, confirió poder político a los propietarios y eliminó todo lo que impedía el triunfo de la ideología de los propietarios – o sea de la ética protestante (HILL p.32) y la otra que no nunca a concretarse y que *"podría haber introducido un sistema de propiedad comunal y una democracia mucho más amplia en las instituciones legales y políticas"* (HILL, p.32) además de haber repudiado la ética protestante.

A finales de 1649 las ideas radicales de mayor amplitud democrática, de reforma agraria y de finalización de la política de cercar tierras que estaba produciendo un creciente dominio del capital sobre el trabajo y que los expropiados no solo fracasaran, sino que pasaran a ser fuertemente perseguidos por el Parlamento a pesar del considerable apoyo popular que recibió durante la guerra civil. Parecía que el Parlamento había triunfado sobre el rey y la pequeña nobleza – *gentry* -

teriormente comunales (inglés *commons*) de las cuales todos los habitantes de una aldea tenían derechos comunales no excluyentes – por ejemplo de pastoreo y hasta de labranza - En la división de esas tierras se estimaba generalmente la proporción de tierras que cada beneficiario poseía como propiedad privada- de modo que los más ricos recibían mayor cantidad y los más pobres no solo no recibían nada sino que perdían sus derechos comunales (...) El efecto de la división de tierras comunales produjo muchas veces en conjunto la reducción de la agricultura de los pobres a expensa de los rebaños pertenecientes a los más ricos (NT)" (HILL, p.37).

y los grandes comerciantes, que representaban la causa parlamentaria durante la guerra civil, esperaban reconstruir las instituciones sociales según sus propios deseos y valores, creando un mundo que fuese seguro y lucrativo para los hombres de negocios (HILL, p.31),

Tal era el contexto en 1650 y es entonces cuando se inserta la actividad política y religiosa de James Nayler. Reivindicar el proyecto de una sociedad más igualitaria, proyecto que impulsó el accionar de los desposeídos en la guerra civil y que en ese momento estaba siendo perseguido por los propietarios – que tanto clamaban por el apoyo de las masas en favor de la causa parlamentaria – es en lo que se va a centrar la actividad de Nayler.

El movimiento cuáquero liderado en parte por Nayler a partir de 1652 era un movimiento religioso, social y político, su accionar expresaba un ataque a los valores básicos del cristianismo y desafiaba al gobierno de la Iglesia y del Estado (BALL, 2007, on line)

Las ideas en que creían preconizaban la nivelación de la sociedad -ver nota 2 – la supresión de las distinciones jerárquicas entre las personas, así fueren rey, padre, hombres ricos y pobres – tales como rechazar el quitarse el sombrero ante un superior o a tratarlo con la segunda persona del plural como un gesto de protesta social (HILL, pp241-242) y que se terminase también suprimiendo la posesión de grandes propiedades. *“Dios está en contra de vosotros les dice Nayler a los opresores crueles y abusan de los pobres y necesitados”* (HILL p.240).

Consideraba también Nayler que *“quienes están llenos de amor propio, de arrogancia o de codicia, o que contabilizan los presentes y las recompensas que reciben o la categoría de las personas que los abordan, no puede gobernar en nombre de Dios”*<sup>9</sup>

Guiados por ese espíritu Nayler y sus partidarios en octubre de 1656. Hacen su entrada en Bristol y realizan un acto simbólico recreando la entrada de Cristo del Domingo de Ramos en Jerusalem (HILL p.245). Dicho acto representaba la idea de que tanto hombres como mujeres podían alcanzar la perfección de Cristo y realizar sus

<sup>9</sup> Antes de que comenzara la guerra civil Carlos I advertía a los partidarios del Parlamento en cuanto a los peligros de que finalmente el pueblo común pudiera proclamar sus pretensiones de libertad, igualdad, independencia...destruyendo los derechos y las propiedades, todas distinciones familiares y meritocráticas. (HILL, p.41)- Por ese motivo existía entre los miembros de la *gentry* quienes defendían la idea de establecer una paz comprometida con la Corte.

propias obras en vida. Por eso, fue ese un acto de “nivelación” en sí mismo, proponiendo hacer realidad el ideal de Cristo en el plano mundano propagando su mensaje hasta en la vida cotidiana de un trabajador común (BALL, 2007, on-line).

Inmediatamente después de este hecho, Nayler es detenido y llevado a Londres en donde la pequeña nobleza rural, algunos grandes comerciantes y los principales abogados del país – es decir los miembros de la clase propietaria empeñados en instalar una sociedad basada en la posesión de propiedades – reunidos para decidir en un juicio de muy pocos días en diciembre de 1656 en el Parlamento y sentenciar al pequeño agricultor de Yorkshire por su “audacia” de haber entrado en Bristol montado en un burro (HILL,p.347)

Con el objeto de humillarlo públicamente, el juicio fue ampliamente divulgado<sup>10</sup> y quedó marcado por el histérico salvajismo de los diputados que exigían que Nayler fuese condenado a muerte. Aunque había quienes lo defendían -especialmente algunos valientes oficiales del Ejército al que había pertenecido Nayler durante la guerra civil (HILL p.347) lo que tal vez haya contribuido a librarlo de la pena de muerte no fue sin embargo suficiente para declararlo inocente y ahorrarle el castigo.

De tal modo que Nayler fue sentenciado por la transgresión de “horrenda blasfemia” y recibió más de trescientos latigazos en las calles de Londres y la cabeza marcada con hierro candente con la letra “B” (de Blasfemia) y la lengua igualmente quemada, fue luego nuevamente detenido en Bristol y condenado a solitario confinamiento hasta que el Parlamento lo decidiese (HILL p.347). Solo saldría de la prisión físicamente destruido en 1659, luego de tres años de cautiverio, muriendo un año después.

“Era dudoso que el Parlamento tuviese derecho a castigar a Nayler (HILL, p.347) por lo menos con tal crueldad, dado que hubo muchas otras personas que hicieron lo mismo anteriormente – por ejemplo Mary Gadbury, que había dicho que era Esposa de Cristo; y Joan Robins y Mary Adams que decían que iban a dar a luz a Jesucrí-

<sup>10</sup> La pena de azotes. Seguida de la exposición en el cadalso, era una sentencia que se dirigía claramente a quebrar el coraje de un hombre (...) Un suplicio despiadado, que se apoyaba en una multitud hostil y constituía el medio más eficaz a disposición de la sociedad para reafirmar sus valores (...) (HILL, pp347/348).

sto<sup>11</sup> – y sin embargo los magistrados locales tratarona esas personas con relativa condescendencia sentenciándolas a prisión por períodos cortos (...) (HILL, p.244).

¿Por qué entonces fue tratado tan excepcionalmente el caso de Nayler? ¿Porque las autoridades de la época se asustaron tanto con la aparición de ese hombre que tuvieron que demonizarlo y torturarlo públicamente, haciendo de su caso un ejemplo para el pueblo inglés? (BALL, 2007on-line).

La razón se debe al hecho de que su caso formaba parte de un amplio ataque político. A diferencia de lo sucedido con sus predecesores, en casos en que solo se trataba de aisladas manifestaciones de excentricidad. Nayler no era un lunático lo que hubiera bastado para ridiculizarlo, era “jefe de un movimiento organizado que, desde su base en el norte, se difundía con sorprendente rapidez por los condados del sur de Inglaterra” (HILL, p.244).

La nueva clase dirigente de hombres propietarios tenía miedo que la propuesta de nivelación social de los cuáqueros y con su rápida difusión en la sociedad. “En diciembre de 1656, un diputado se refirió a los cuáqueros diciendo de ellos “que eran todos niveladores, contrarios a la magistratura y a la propiedad” (HILL, p.236). Además, Nayler era un brillante orador. Su experiencia de vida en tanto agricultor y soldado, lo hacía capaz de contagiar con su discurso al pueblo común y a cualquier vagabundo de las aldeas inglesas”<sup>12</sup> de modo que multitudes se reunían para escucharlo.

Agréguese a todo eso el hecho de que los diputados, querían en 1656, poner fin a la política de tolerancia religiosa. Tan apoyada por ellos mismos en los años revolucionarios de la década de 1640. Para ellos no solo la guerra había terminado, sino que también debía cerrarse toda discusión sobre libertad e igualdad social

<sup>11</sup> Christopher Hill nos muestra que hubo muchas otras personas que antes que Nayler se habían considerado mesías. “Willian Franklin, Arise Evans que le dijo al vicepresidente del Tribunal de Londres que él era el Señor, su Dios. Theau-reaujohn, Rey de los Judíos, Mary Gadbury que era Esposa de Cristo, Joan Robins y Mary Adams que daban fe de que iban a dar a luz a Cristo (HILL. P.244).

<sup>12</sup> “Todo lo que salía de la boca de James Nayler tenía mayor fuerza en mí porque parecía un simple campesino. Con la apariencia de un agricultor o pastor” (...) “(HILL, p.243) es lo que cuenta Ellwood que se convirtió luego de escuchar las prédicas de James Nayler.

De ese modo, los diputados utilizaron el caso Nayler para poner en el banco de los reos no solo a él sino también a las ideas de nivelación social y la política de tolerancia religiosa; en suma todo un proyecto social contrario a los intereses de la nueva clase dirigente que había ascendido después de la revolución. Por no tener “ninguna garantía de que lo que pretendían defender pudiera ser mantenido de otro modo que solo ferozmente” (HILL, p.348) y asustados con lo que podría representar una amenaza a la propiedad privada y que los diputados reclamaran por el exceso de la ley contra James Nayler.

En esa participación del Derecho, en lo que respecta a la contención de las clases que amenazan al orden capitalista, es donde aparece la posibilidad de establecer una comparación entre los casos de Lula y de Nayler. Es cierto que ambos y sus acciones proceden de realidades diferentes no solo por los más de trescientos años que los separan sino también por el carácter de la experiencia revolucionaria de la que participó Nayler. Sin embargo la prisión de ambos, lo que estuvo en juego [SM1] fue el encarcelamiento de un proyecto de sociedad más igualitaria, que para los dueños de propiedades es inconciliable con el orden capitalista.

Lula y el pueblo brasileño son, actualmente objetivos de una ofensiva del gran capital financiero y del imperialismo estadounidense: Nayler era igualmente en 1656 el objeto de una clase que también luchó como él para ascender políticamente. Existen aquí diferencias significativas.

Pero la ofensiva neoliberal dinamizada por la burguesía transnacional de la que Brasil y Lula son víctimas, como lo hizo aquella movilizadora e incipiente burguesía inglesa del siglo XVII, victimizando a Nayler., mediante la violencia del Derecho, tanto para asegurar sus intereses como clase dirigente como por entender especialmente que sus respectivos modelos de sociedad basada en el capital no son capaces de mantenerse sino es mediante la brutalidad contra los que plantean enfoques del mundo diferentes. En eso consiste la similitud; aquí el Derecho funciona para una sola clase.

## *Bibliografía*

BALL, Roger. *James Nayler's Ride into Bristol: October 1656*. Bristol Radi-

cal History Group, 15/01/2007. Disponível em: <<https://www.brh.org.uk/site/articles/James-naylers-ride-into-bristol-october-1656/>>. Visto el 26/02/2019.

FLORENZANO, Modesto. *As revoluções burguesas*. São Paulo: editora Brasiliense. 14ª edição, 1994.

HILL, Christopher. *O Mundo de Ponta-cabeça: idéias radicais durante a Revolução Inglesa de 1640*. Tradução, apresentação e notas Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e forma política*. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

Matéria do Carta Maior com a cronologia dos fatos que explicam os atos do ex-juiz Sérgio Moro. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Que-Justica-e-essa-/Cronologia-de-fatos-que-explicam-os-atos-do-ex-juiz-Sergio-Moro/62/43280>>. Acessado em 29/05/2019.

# Consideraciones acerca de una hipotética insolvencia del Estado

Graciela González<sup>1</sup>

*“Inconveniencia e inviabilidad de la aplicación de las normas sobre insolvencia a las crisis de deudas de los estados soberanos”*

La inconveniencia de la aplicación a las llamadas “deudas soberanas” de las normas ordinarias para el tratamiento de la insolvencia. Se tratará de demostrar la inviabilidad de los cuerpos legales existentes, toda vez que entendemos que las normas de derecho privado no le son oponibles.

## *La insolvencia*

Hay un hecho económico, el estado de cesación de pagos, que implica una situación de insuficiencia generalizada que no es coyuntural y guarda vigencia en el tiempo, lo que permite la aplicación de normas específicas y de excepción, con las que se procura reducir el daño que ocasiona la insolvencia, con criterios de paridad y justicia. Ese conjunto de normas constituyen el derecho concursal, que provee distintos procedimientos colectivos.

Es entonces la existencia de la cesación de pagos, lo que habilita la apertura de un procedimiento colectivo (por ello es el presupuesto de los concursos) y todas las relaciones patrimoniales del deudor quedarán afectadas por ella.

Ya los romanos, en la ley de las Siete Tablas (451 a.C) tenían previstos procedimientos colectivos, mediante los cuales distribuían entre los acreedores, el patrimonio y también la persona del deudor.

<sup>1</sup> Profesora de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, integrante de la “Cátedra de la Deuda Pública” e integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

En la Edad Media, y para los comerciantes, se empezaron a perfilar los actuales principios de insolvencia. El quebrado era considerado un delincuente, de ahí el carácter penal de la quiebra, se lo encarcelaba y era sometido a penas infamantes.

Además la insolvencia era un acto irremediabilmente ligado al incumplimiento, ya que el mero incumplimiento de una obligación hacía presumir el estado de quiebra.

La principal crítica, estriba en señalar la absoluta improcedencia de la aplicación a un Estado soberano de normas de derecho privado, dirigidas a regular las insolvencias patrimoniales y ello, porque por definición, el soberano tiene una existencia que trasciende el estrecho marco de vida y muerte que gobierna a otros entes.

Entendemos que el sujeto a quien le pertenecen las obligaciones, no puede ser sometido a procesos que menoscaben de manera alguna su accionar, salvo claro está por decisiones de su propio imperio. Para abonar esta afirmación, debemos puntualizar los aspectos salientes de los principios que gobiernan las normas jurídicas destinadas a regular los distintos fenómenos de insolvencia y de las que en mayor o menor medida participan gran parte de todos los ordenamientos.

El Estado es una persona de existencia necesaria, la cual no puede sufrir ninguna disminución de su estado o capacidad (“capitis diminutio”), pues aunque llegase a ser mínima, sería siempre incompatible con su naturaleza jurídica.

Respecto a la deuda pública externa (la deuda del Estado con acreedores residentes en el exterior) la doctrina ha distinguido entre actos de naturaleza diversa: *iure imperii*, que se refiere a los actos en que el Estado actúa como poder público y otras en las que actúa como un particular, es decir actos del Estado, *iure gestionis*.

La inmunidad soberana funciona imposibilitando a un tribunal de un Estado para decidir en un litigio en que figure como demandado un Estado extranjero.

El art. 116 de la constitución Argentina “le corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos y por la Constitución Nacional y por las leyes de la Nación... y de los asuntos en que la Nación sea parte”

Otro aspecto a considerarse es el orden público nacional; ante la hipótesis de una demanda a la Nación deben cumplirse los requisitos del art. 517 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación ya



que la sentencia extranjera no puede violar ninguna regla del derecho público argentino.

Es importante citar la posición de Eduardo Conesa, en punto a que considera que deben quedar excluidos de la prórroga de jurisdicción, los actos de naturaleza *iure imperii*, limitándose su aplicación, con carácter restrictivo a actos *iure gestionis*, es decir aquellos actos en los que el estado actúa como un privado. (Eduardo R. Conesa “Macroeconomía y Política Macroeconómica. En Ed. La Ley, 2006 3ra. Edición, pág.260.

### *Sujetos alcanzados por las normas concursales*

En la legislación argentina se legitima a todas las personas de existencia física, y a las de existencia ideal de carácter privado y a las sociedades en las que el Estado Nacional provincial o municipal sea parte, cualquiera que sea el porcentaje de su participación.

Asimismo, la norma legitima, el caso del patrimonio del fallecido, mientras se mantenga separado del patrimonio de los sucesores (un supuesto donde en rigor, no hay sujeto), y también para los deudores domiciliados en el extranjero respecto de bienes existentes en el país (Ley 24.522 art 2)

Cabe señalar, que la ley 24.522 amplió la legitimación a las sociedades con participación del Estado, excluidas por la ley antecedente 19.551.

Además, la ley establece que no son susceptibles de ser declaradas en concurso las personas reguladas por las leyes 20.091, 20.321 y 24.241, así como las excluidas por leyes especiales. Como puede apreciarse la legislación argentina no admite la aplicación de las reglas de insolvencia para entes públicos de naturaleza estatal como podría serlo una municipalidad, una provincia y menos aún el Estado Nacional.

En otros ordenamientos, como la ley de Bancarrotas de los Estados Unidos de América se prevé el tratamiento a problemas de insolvencia de municipalidades (Capítulo 1 sección 109 y capítulo 9).

Normativa referenciada por quienes alientan la quiebra de los países, sosteniendo que los servicios esenciales de los estados, salud, educación, defensa nacional y administración de justicia en su propio territorio, deben ser atendidos antes de pagar sus deudas.

Así sólo después de asegurar aquellos de rubros prioritarios 'podrá asignarse el remanente de la recaudación impositiva al pago la deuda pública.

Al respecto, es de interés , mencionar la propuesta elaborada por Jubilee 2000 (ONG que propicia la abolición de la deuda de los países emergentes) que propuso a través del proyecto Jubilee Framework, para dar tratamiento a las deudas soberanas, trabajando con la ONU, UNCTAD y catedráticos de la Universidad de Viena (Kunibert Raffer) y de Harvard (Jeffrey Sachs).

Los vértices del proyecto en líneas generales, están dados por la aplicación del capítulo 9 del código legislativo de EE.UU. (que se aplica a las organizaciones gubernamentales, como las municipalidades), a solicitud del país deudor de una suspensión del pago de la deuda, y la creación de tribunales "independientes" para tratar la insolvencia, el FMI sería un portal de apertura del proceso para "juntar" capital circulante a favor del estado deudor, durante el período de suspensión de la deuda.

En el informe de este proyecto se razona: *"De acuerdo a cualquier legislación nacional sobre la quiebra, ningún juez permitiría que los acreedores eludan tan fácilmente su responsabilidad. Y en circunstancias de quiebra, los derechos humanos de los estados deudores tendrían protección frente a la codicia de los acreedores agresivos"*.

Nadie duda sobre las buenas intenciones de la propuesta y una lectura superficial de este concepto puede transmitir tranquilidad, pero la idea no puede ser menos que alarmante para los países deudores y aun para aquellos que no deben hoy, pero pueden estar en estas dificultades en el futuro.

Antes de abordar otros temas, hay que señalar que el *framework* fue sugerido para aplicarse en los duros momentos que atravesó la Argentina en el año 2001, sin embargo, no se habló de esta solución para la magna crisis que atraviesa el país más endeudado del planeta (EE.UU.) y que exportó a todos los países del globo.

Hubo iniciativas como la de la recordada subdirectora gerente del FMI, Anne Krueger (Publicado en el diario: El País. Distribuido por los Ángeles Times. ¿Deberían poder declararse en quiebra los países como Argentina?) que en el año 2002 escribía *"El incumplimiento de los pagos siempre es doloroso, tanto para los deudores como los acreedores. Y así debe ser. Los países – como las empresas y los particulares – deben pagar sus deudas y sufrir cuando no lo hacen"* *"Un país podría recibir protección legal de sus acreedores durante un periodo de tiempo*

*establecido mientras negocia una reestructuración. A cambio, estaría más obligado a negociar de buena fe y adoptar políticas que enderecen su economía. Por último, una vez que la reestructuración haya sido aprobada por una mayoría suficiente de acreedores, los que estén de acuerdo estarán obligados a aceptarla. Estos rasgos claves deberán tener carácter de ley en todo el mundo... al igual que sucede con los procedimientos de quiebra domésticos, la mayoría de la reestructuración probablemente se desarrollaría a la sombra de la ley” y concluye “al ayudar a los inversores y prestatarios a diferenciar más claramente entre riesgos buenos y malos un mecanismo de quiebra internacional podría ayudar a los países con una política correcta a conseguir capital más barato. También incrementaría la eficacia y estabilidad del sistema financiero mundial”*

Como podemos apreciar Krueger propone una ley de quiebras internacional para que “*los inversores y prestatarios diferencien más claramente entre riesgos buenos y malos*”.

La ventaja para los países sería evidente en esta receta: “*un mecanismo de quiebra internacional podría ayudar a los países con una política correcta a conseguir capital más barato. También incrementaría la eficacia y estabilidad del sistema financiero mundial*”

Mucho más recientemente a principios de noviembre de 2009 trascendió en medios periodísticos que el Ministerio de Economía estudiaba un mecanismo legal para dar tratamiento a reestructuraciones de deuda y evitar la existencia de holdouts utilizando el esquema de la figura del APE, utilizado para reestructuraciones de deudas corporativas.

Pero en particular para la República Argentina, la aplicación de soluciones como la de esta propuesta, es realmente inviable a más de inconveniente.

La descripción efectuada, habla por sí sola de la improcedencia de las mal llamadas quiebras soberanas.

*Inconveniencia. Restricciones al ejercicio de los derechos. Soberanía. Injerencia del FMI en las políticas internas. Derogación de leyes por presión exógena. Leyes 20.840 y 25563.*

Recordemos que la insolvencia, ha sido conceptualizada por el italiano Bonelli definida como: “*La cesación de pagos no es un hecho (el*

*incumplimiento) –como la expresión literal sugeriría- sino una situación de todo el patrimonio (el estado de insolvencia)”*

Dicha definición fue receptada por la doctrina nacional inicialmente por el trabajo de Raimundo Fernández y Mauricio Yadarola.

Entonces el concepto es que el patrimonio, considerado como prenda común de los acreedores, resulta insuficiente por el hecho de la insolvencia a hacer frente a las obligaciones.

Esto como idea general, puesto que puede agudizarse el análisis considerándose esta impotencia formulada frente a obligaciones exigibles o bien efectuar un análisis que vincule en la relación basal el patrimonio con las obligaciones.

También se efectúan distinciones y se da tratamiento normativo a otras crisis que afectan los patrimonios y que pueden ser transitorias, de naturaleza financiera o bien de naturaleza económica, de carácter coyuntural y/o definitiva.

Cualesquiera fueran las características que se empleen para describir las dificultades económicas que enfrenta un patrimonio, se exigirán distintos remedios del conjunto de normas de excepción creadas para tratar estas patologías.

Formuladas estas aclaraciones es procedente señalar, que las normas aludidas, por su carácter excepcional, y porque afectan la universalidad del patrimonio del deudor e involucran a la universalidad de los acreedores, están dotadas de un riguroso contenido que apunta a resguardar la integridad del patrimonio, el derecho de los acreedores y la conservación de la empresa entre sus principales objetivos.

El deudor que no puede honrar sus obligaciones, y que se encuentra inevitablemente frente a la necesidad de reestructurar su pasivo, o llamar a sus acreedores a concurrir a un proceso concursal preventivo, quedará encorsetado en un sistema que no le va a permitir ejercer libremente sus derechos patrimoniales, va a estar además vigilado por el síndico y por los acreedores (ley 24.522: arts. 15, 16 Cde.)

Y si esta vía no puede transitarse, sobrevendrá tarde o temprano la quiebra, que priva al quebrado temporalmente de la facultad de administrar y disponer sus bienes. El patrimonio se liquidará para atender los créditos.

Los mecanismos que pone en marcha el derecho concursal (proteger el derecho y asegurar el tratamiento igualitario de los acreedores, la integridad del patrimonio, la conservación de la empresa) justifica la inhibición y cercenamiento de las facultades del deudor

insolvente y constituyen la nota saliente, de la falta absoluta de asimilación, con las atribuciones de un Estado soberano.

Si se admitiera que una legislación fuese creada para regular “magnas quiebras” de países, la legitimación del sujeto tropezaría con una incompatibilidad insoslayable por la naturaleza soberana de éste y aun menos, tendrían lugar los conceptos de desapoderamiento e incautación de bienes.

En setiembre de 2015, a propuesta de la República Argentina, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó los nueve principios sobre la resolución de reestructuración de deudas soberanas para limitar el accionar de fondos buitres aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Los nueve principios son los siguientes:

- Un Estado soberano tiene derecho, en el ejercicio de su facultad discrecional a elaborar sus políticas macroeconómicas, incluida la reestructuración de su deuda soberana, derecho que no debe verse frustrado ni obstaculizado por medidas abusivas. La reestructuración debe hacerse como último recurso, preservando desde el inicio los derechos de los acreedores.

- El principio de que el deudor soberano y todos sus acreedores deben actuar de buena fe implica su participación en negociaciones constructivas de reestructuración de la deuda soberana y en otras etapas del proceso con el propósito de restablecer la sostenibilidad de la deuda y el servicio de la deuda de manera rápida y duradera y de obtener el apoyo de una masa crítica de acreedores mediante el diálogo constructivo acerca de las condiciones de reestructuración.

- El principio de la transparencia debe promoverse para aumentar la rendición de cuentas de los interesados, lo que puede lograrse compartiendo oportunamente tanto datos como procesos relacionados con la renegociación de la deuda soberana.

- El principio de la imparcialidad exige que todas las instituciones y agentes involucrados en las reestructuraciones de la deuda soberana, incluso a nivel regional, de conformidad con sus mandatos respectivos, sean independientes y se abstengan de ejercer toda influencia indebida en el proceso y en otros interesados o de realizar actos que generen conflictos de interés o corrupción o ambos.

- El principio de trato equitativo impone a los Estados la obligación de abstenerse de discriminar arbitrariamente a los acreedores, a menos que la diferencia de trato esté justificada conforme a derecho,

sea razonable y se corresponda con las características del crédito, garantice la igualdad entre los acreedores y sea examinada por todos los acreedores. Los acreedores tienen derecho a recibir el mismo trato en proporción con su crédito y con las características de éste. Ningún acreedor o grupo de acreedores debe ser excluido a priori del proceso de reestructuración de la deuda soberana.

- El principio de la inmunidad soberana de jurisdicción en materia de reestructuración de la deuda soberana es un derecho de los Estados ante los tribunales internos extranjeros, y las excepciones deberán interpretarse de manera restrictiva.

- El principio de legitimidad implica que al establecer instituciones y realizar operaciones relacionadas con la reestructuración de la deuda soberana se deben respetar, en todos los niveles los requisitos de inclusión y el estado de derecho. Los términos y condiciones de los contratos originales seguirán siendo válidos hasta que sean modificados mediante un acuerdo de reestructuración.

- El principio de sostenibilidad significa que las reestructuraciones de la deuda soberana deben realizarse de manera oportuna y eficiente y crear una situación de endeudamiento estable en el Estado deudor preservando desde el inicio los derechos de los acreedores y a la vez promoviendo el crecimiento económico sostenido e inclusivo y el desarrollo sostenible, minimizando los costos económicos y sociales, garantizando la estabilidad del sistema financiero internacional y respetando los derechos humanos.

- La reestructuración por mayoría implica que los acuerdos de reestructuración de la deuda soberana que sean aprobados por una mayoría cualificada de los acreedores de un Estado, no se verán afectados, perjudicados u obstaculizados de otro modo por otros estados o por una minoría no representativa de acreedores, que deben respetar las decisiones adoptadas por la mayoría de los acreedores. Debe alentarse a los Estados a que incluyan cláusulas de acción colectiva en sus emisiones de deuda soberana.

Las naciones soberanas no pueden admitir que como consecuencia de sus crisis económicas se prevea el ingreso a un sistema de refinanciación pautado sobre normas de derecho privado, que las coloque bajo vigilancia de terceros a la administración del Estado y que condicione a aprobaciones previas, la realización de determinados actos.

Tal idea es repugnante a la vocación de libertad, puesto que implica el liso y llano sometimiento de los pueblos.

Cuando se piensa en alternativas como las descriptas, no puede uno menos que evocar las injerencias en mayor o menor medida de los organismos de crédito internacional, y la vieja historia e las intervenciones militares contra países insolventes sabiamente enfrentados por la doctrina “Drago”

Recordemos que por la presión ejercida por el FMI el país debió derogar la ley 20.840 que reprima la “subversión económica” y la casi totalidad de la ley 25.563 que modifica la ley 24.522 atemperando su rigor, para viabilizar soluciones ante una emergencia económica sin precedentes.

Este hecho motivó la resolución del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la UBA Nro. 84/02 de fecha 11 de abril de 2002 que puso las cosas en su debido lugar declarando *“que es inadmisibile toda exigencia de gobiernos extranjeros u organismos financieros internacionales, destinada a forzar reformas legislativas especialmente si ellas tienden a interferir en la función judicial y/o a establecer garantías de impunidad para delitos que afecten la economía nacional”* y *“que toda norma dictada bajo coacción es nula de nulidad absoluta”*.

La resolución citada fue enviada al Presidente de la Cámara de Senadores de la Nación y al Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación.

Huelga decir que, como sabemos las normas fueron derogadas.

### *Tratamiento de la insolvencia*

En general, las normas que regulan el fenómeno de la insolvencia se apoyan en principios rectores encaminados a la protección del patrimonio, la igualdad de los acreedores, la protección del crédito entre otros.

Supra se ha señalado a grandes rasgos los efectos que producen las normas sobre el deudor insolvente.

Apelando al sentido común, nadie puede imaginar una nación que se confiese insolvente – cuál es el clamor de muchos incautos – y pida someterse a sistemas jurídicos análogos a los concursales de derecho común.

Podrán señalarse las bondades del capítulo 9 del Código de Bancarrotas (U.S.A.), pero podemos contestar que un país no es una mu-

nicipalidad y además los municipios americanos en esta situación se someten en su propio territorio, al juzgamiento de sus propios tribunales, que aplicarán su ordenamiento jurídico local. Situación ésta, bien diversa a la que se le propone a nuestros pueblos, que pueden caer en una trampa sin retorno, empujados por el rigor de una situación económico financiera insostenible, que los lleve a confesar, como en el caso argentino una “insolvencia aparente”, tal como se explicará.

Asimismo, la confesión de su impotencia patrimonial conllevaría el acatamiento a ordenamientos jurídicos, que nada tienen que ver con la problemática del endeudamiento de nuestros pueblos.

### *Ilegitimidad. Caso Argentino*

La República Argentina es el único país en el mundo, que tiene probada en juicio la ilicitud de su deuda.

Tal circunstancia está dada por la abrumadora cantidad de pruebas que se han producido en la causa caratulada “Olmos Alejandro s/ denuncia” (Expte N° 14.467), que tramitó por ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 2, en ese entonces a cargo del Dr. Jorge Luis Ballesterio.

La causa fue iniciada por un particular, el periodista Alejandro Olmos, quien se ocupó de reunir las pruebas y pacientemente velar casi dos décadas por su resultado.

En los considerandos de dicho pronunciamiento, que concluyó con el sobreseimiento del único imputado por prescripción de la acción, el juez considera necesario hacer saber los vicios esclarecidos en el largo trámite de la causa al Congreso Nacional. Se entendió que el cuerpo de legisladores que tiene atribuciones constitucionales, para el tratamiento de la deuda de la nación debía conocer que la deuda que se reclama al país proveniente de los actos celebrados durante el gobierno de la dictadura no sólo carecía de justificación administrativa, económica, financiera y política sino que no se encontraban registrados en la contabilidad del Banco Central.

El expediente citado, coloca al país en un lugar superlativo respecto del resto de las naciones endeudadas, sin embargo, la remisión de la causa al Congreso Nacional, no fue utilizada para implementar acciones como aconsejaría la gravedad del tema y el asunto fue archivado sin mayores consideraciones.



Es tal la magnitud del perjuicio a la nación, engrillada por una deuda originaria e irremediablemente viciada (en la etapa 1976 – 1983 se estima en cuarenta y cinco mil millones de dólares), que se han efectuado mediciones sobre la misma, actualizándola por las mismas condiciones que se ha contraído y arroja un resultado de trescientos mil millones de dólares, cifra surge una cifra muy superior al endeudamiento actual del país.

No obstante lo dicho, existe una inquietud creciente en los países de la región en torno a revisar sus deudas contraídas en épocas de las últimas dictaduras y que los han agobiados por décadas. Tal es el caso de Ecuador, que con coraje, investigó los orígenes espurios de su deuda y de las conclusiones de dichos informes surge la evidente identidad y naturaleza a la de los vicios de la deuda argentina.

El tema del endeudamiento externo de los estados, no puede dejar de abordarse sin una visión geopolítica, Amado Luiz Cerro, profesor emérito de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, presentando el magnífico trabajo de Marcelo Gullo *“Relaciones Internacionales: una teoría crítica desde la periferia sudamericana”*, señaló respecto de las teorías de las relaciones internacionales elaboradas en la potencia hegemónica norteamericana: *“(…) Para el desarrollo latinoamericano, esas teorías establecen dos principios perversos: la libertad individual como valor supremo y la preeminencia absoluta de los intereses del mercado por sobre los del Estado en etapa de crecimiento y maduración económica”*.

Gullo sostiene: *“Se ha producido en el sistema internacional un cambio fundamental, el mismo que lleva a la inexorable necesidad de elaborar una nueva teoría crítica de las relaciones internacionales. El cambio axial más relevante para comprender la arquitectura actual del poder mundial y el orden internacional mismo es que existen mecanismos de dominación que permiten, ahora más que nunca antes, que la oligarquía financiera internacional pueda subordinar a sus intereses, en determinadas circunstancias históricas, no solo a las naciones débiles sino también a las medianas y grandes potencias del sistema. Estamos viviendo tiempos interesantes, tan interesantes que al lograr la oligarquía financiera internacional subordinar a los mismos países centrales, estos comienzan a padecer males semejantes a los que se manifiestan en los llamados Estados periféricos, dependientes o subdesarrollados. Estamos viviendo tiempos interesantes también porque, al haberse convertido el proceso de integración de Europa luego de la creación del euro en un*

*proceso de “integración satelizante”, vemos aparecer dentro de Europa misma Estados subordinantes y Estados subordinados”.*

Gullo, precisa en su obra el concepto de UPCAT, como cualquier colectividad política organizada que posea el dominio efectivo de un territorio y el de UPSAT a cualquier individuo o grupo de individuos (organizados formal o informalmente) que sin poseer -ni interesarles- el dominio efectivo formal de un territorio intentan para cumplir sus fines, cualesquiera sean estos, imponer su voluntad a las UPCAT. No importa cuáles sean los objetivos últimos –religiosos, filantrópicos, económicos....Resulta evidente que, si bien el poder Financiero internacional ahora puede operar en el sistema internacional de forma directa a través de los llamados “golpes de mercado”, necesita todavía de la alianza con la UPCAT más poderosa para imponer sanciones y disciplinar con el uso de la fuerza a aquellas UPCAT díscolas, que no aceptan las reglas del juego económicos que la oligarquía financiera internacional ha logrado imponer al conjunto de las UPCAT que integran e sistema internacional”

## *Conclusiones*

En las consideraciones precedentes se ha expuesto acerca de la incompatibilidad y riesgos de la aplicación a sujetos públicos, soberanos de las normas de insolvencia destinadas a sujetos privados.

En el caso argentino, la existencia de un verdadero endeudamiento está seriamente cuestionado por la causa judicial citada. Lo que falta es el coraje y la decisión política de tomar decisiones acordes y además comunicarlo debidamente al pueblo.

La omisión de tales acciones, compromete gravemente las instituciones republicanas.

La tristemente célebre insolvencia argentina es solo una insolvencia aparente, ya que nadie es deudor de obligaciones fundadas en causas ilícitas y a pesar de la expresa petición de nulidad a la justicia (arts. 386, 387 y ccchts. del Código Civil y Comercial), la deuda argentina, goza de buena salud.

Cierto es que el acuerdo en el marco propuesto por la ONU, comprendería el reconocimiento de principios cuyo valor axiológico no ponemos en dudas, sin embargo muchos son los riesgos sobrevi-

niente en el caso de que tome cuerpo una ley que pretenda regular las quiebras soberanas.

Las normas que regulan los procesos concursales, contemplan la vigilancia de la administración para asegurar que no se lleven a cabo decisiones equivocadas, y que éstas hagan fracasar el cumplimiento del acuerdo que se celebrara. Del mismo modo, la realización de actos que ocasione una disminución patrimonial (actos a título gratuito) o riesgo de que esto ocurra (actos de disposición, comprometer los bienes por constitución de garantías) sólo procederán, luego de la conformidad de los acreedores, síndico y aprobación del juez.

Y por supuesto, la declaración de quiebra, presupone el apartamiento del deudor de los actos que impliquen administrar y disponer de los bienes hasta que éstos sean liquidados para pagar con su producido, a los acreedores.

Los mecanismos citados, hablan por sí solos de la inconveniencia de su aplicación a la insolvencia de los estados.

Por lo tanto concluimos, en que los países no necesitan leyes internacionales de quiebras que regulen sus crisis de endeudamiento, tampoco necesitan síndicos como el Fondo Monetario Internacional o similares que los vigilen y les consigan nuevas deudas. Ha habido mociones para que se realice un censo de acreedores, tal procedimiento puede llevarse a cabo, sin que se inscriba en el marco de un procedimiento de quiebra.

La propia esencia de la comunidad internacional establece en el órgano de las naciones unidas está integrado por Estados Soberanos quedaría vulnerado por las abusivas pretensiones de bancarrota de los estados.

El maestro Dr. Embajador Miguel Ángel Espeche Gil, quien dedicó décadas al estudio y enseñanza del endeudamiento de los países, ha vuelto a aconsejar retomar la iniciativa del procedimiento consultivo ante la Corte Internacional de Justicia que permitirá poner de manifiesto el origen ilícito de las deudas de los países latinoamericanos por el aumento unilateral y abusivo de las tasas de interés perpetrado en 1980.

Un Estado soberano, por su propio imperio, no puede admitir el sometimiento al control de los acreedores, menos aún de un hipotético tribunal internacional que vigile el desenvolvimiento de la administración a través de un órgano de vigilancia ad hoc, como lo es la figura de la sindicatura concursal.

En suma, cuando sea necesaria una reestructuración de deudas, las naciones soberanas tienen la potestad de su propio imperio, para convocar a los acreedores a la negociación, tal como alguna vez también eligieron ser libres.

# La Costituzione italiana, Le “riforme” e il neoliberismo

*Claudio De Fiores<sup>1</sup>*

## *Il revisionismo regressivo*

Tra le tante e contraddittorie argomentazioni ostentate dai fautori del revisionismo costituzionale vi è una che emerge ripetutamente. Un ragione di ordine superiore che attiene all’esigenza di uniformare la nostra “vecchia” costituzione repubblicana al mondo, ai suoi inediti orizzonti, alle tendenze della globalizzazione: «nel 1947, quando la Costituzione fu approvata ... non si era neppure avviata la globalizzazione. Oggi governi e parlamenti nazionali debbono rispettare standard sovranazionali»<sup>2</sup>.

Una argomentazione che colloca la cultura del revisionismo italiano all’interno di uno scenario che trascende la dimensione nazionale, connettendolo alle tendenze globali. Ma a cosa si allude quando si parla di globalizzazione? E chi ha fissato gli «standard sovranazionali» ai quali oggi governi e parlamenti sono tenuti a piegarsi? Si tratta di fatali tendenze della storia o siamo piuttosto in presenza di una costruzione ideologica fomentata in questi anni dal mutamento dei rapporti di forza e dalle nuove forme del dominio capitalista sul mondo?

Ciò che è, in ogni caso, evidente è l’obiettivo politico che ne è alla base: arginare le pretese del costituzionalismo democratico-sociale che,

<sup>1</sup> Profesor de jurisprudencia de la Universidad Luiggi Vanvitelli – Italia, integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

<sup>2</sup> Intervista rilasciata da Sabino Cassese a (23 maggio 2016). “En 1947, cuando se aprobó la Constitución .. la globalización ni siquiera había comenzado. Hoy los gobiernos nacionales y los parlamentos deben cumplir con las normas supranacionales “ (traducción libre).

a partire dagli anni sessanta, avevano fatto da detonatore alla costruzione degli ordinamenti democratici e alla diffusione dei diritti sociali.

### *La Trilateral e le riforme craxiane*

Le mobilitazioni operaie e studentesche diffuse (seppure con diversa intensità) in tutto l'Occidente, a cavallo tra gli anni sessanta e settanta, avevano determinato un «eccesso di democrazia» e un «sovraccarico di partecipazione» che i paesi a capitalismo maturo non erano più in grado di sopportare. Di qui l'esigenza, teorizzata dal pensiero conservatore, di iniettare nel sistema «una certa dose di apatia e di disimpegno». E tutto ciò al preminente fine di favorire una rapida riemersione delle élites e consentire per questa via al sistema di «funzionare efficacemente»<sup>3</sup>.

È questa la premessa di fondo posta alla base del Rapporto della *Trilateral* del 1975. Ed è da qui che è venuto scaturendo il bisogno, ideologicamente indotto, di «fare della governabilità della democrazia una questione vitale e davvero impellente per le società della Trilaterale» (p. 25): l'unica soluzione in grado di consentire alla società di funzionare e risolvere i guasti prodotti dal «subbuglio politico» (p. 39) degli anni sessanta, additato non a caso dal *Rapporto* come il principale responsabile del sovvertimento istituzionale e sociale che aveva «condotto alla delegittimazione dell'autorità in genere ed alla perdita di fiducia nella leadership» (p. 148).

Le ragioni sottese all'istituzione della Commissione Trilaterale sono quindi evidenti e così anche i suoi obiettivi di fondo: espungere il conflitto sociale dalla dimensione politica e provare, per questa via, a porre un argine alla «espansione democratica della partecipazione e dell'impegno politico [che] ha generato un "sovraccarico" sul governo» (p. 148).

Le conseguenze del pronunciamento della *Trilateral* non si faranno attendere. A cavallo fra gli anni settanta e gli anni ottanta, con la vittoria prima della Thatcher nel Regno Unito (1979) e poi di Reagan negli Usa (1980), la reazione capitalista torna prepotentemente in campo in tutto l'Occidente. Gli assetti democratici degli Stati europei entrano progressivamente in crisi: in Italia bersaglio privilegiato di quest'offensiva diviene la Costituzione repubblicana.

<sup>3</sup> M. J. Crozier – S. P. Huntington – J. Watanuki, , Milano, 1977, 109.

Inizia a delinearsi, su queste inedite basi, quello che sarà uno dei caratteri salienti del revisionismo italiano. Ci si riferisce al rapporto costante, ad esso sotteso, tra la volontà di dominio delle grandi istituzioni finanziarie mondiali e le riforme, tra le incalzanti aspirazioni della globalizzazione capitalista e la revisione costituzionale.

A fare da apripista a queste tendenze è il volume di Giuliano Amato, *Una Repubblica da riformare*. L'opera si colloca all'interno di un solco ideologico destinato a mietere notevoli successi soprattutto negli anni successivi. La "democrazia governante" è il *leit motiv* che sorreggerà l'intero volume, come si evince già dalla sua introduzione significativamente intitolata: *Dal caso italiano al capitalismo ingovernabile*.

La soluzione che viene prospettata spiazza tutte le forze democratiche e in particolare la sinistra. Per Amato una «credibile strategia intesa a recuperare la governabilità del Paese» (194) non può che portare al presidenzialismo.

Con la pubblicazione di *Una Repubblica da riformare* il revisionismo irrompe con forza per la prima volta nel dibattito politico in Italia emancipandosi definitivamente da quella che era stata, fino a quel momento, la sua originaria connotazione politica: la destra neofascista da sempre impegnata a rovesciare l'ordinamento costituzionale per instaurare una repubblica presidenziale con forti connotati autoritari.

### *Maastricht, la riforma del titolo V e il referendum costituzionale del 2006*

Il sistema craxiano di potere è condannato a tramontare rapidamente, ma non anche la stagione del revisionismo regressivo, destinato negli anni successivi a radicarsi ulteriormente. L'invocazione del potere costituente da parte del Presidente della Repubblica Cossiga e la sua smania di "picconare" la Costituzione saranno la prima tappa. Ma a facilitare queste tendenze sarà soprattutto la decomposizione del quadro politico favorita nei primi anni novanta dall'inchiesta della magistratura che travolgerà i principali partiti di governo (Dc e Psi) e dall'introduzione del sistema elettorale maggioritario.

Per coprire il vuoto lasciato dai partiti di massa si ricorre all'impiego di inedite risorse politiche e simboliche, alle quali vengono riconosciute (soprattutto dal sistema mediatico) vere e proprie capacità

taumaturgiche: la semplificazione politica, la democrazia governante, la retorica del capo.

La riforma della Carta del '48 è oramai all'ordine del giorno nell'agenda politica del Paese. Tra il 1993 e il 1997 si registreranno ben tre tentativi organici di modifica della seconda parte della Costituzione italiana: la Commissione Iotti-De Mita (1993-1994); il Comitato Speroni (1994); la Bicamerale D'Alema (1997). Tutti falliti.

Sono questi gli anni in cui il dominio del mercato in economia si combina, sul piano politico, all'affermazione della cultura plebiscitaria e al disprezzo della mediazione politica. La riforma del titolo V della Costituzione, voluta dal centrosinistra a partire dalla fine degli anni novanta, si colloca esattamente in questo solco. Due i suoi principali cardini. Da una parte l'introduzione, con la L. cost. n. 1/1999, dell'elezione diretta dei presidenti di Regione. Dall'altra la significativa apertura del testo costituzionale all'ideologia del mercato (L. cost. n. 3/2001): introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale (in coerenza con quanto previsto dal Trattato di Maastricht); trattamento privilegiato per le regioni economicamente più forti (cd. *federalismo asimmetrico* ex art. 116); previsione degli standard "essenziali" di prestazione nella tutela dei diritti civili e sociali. Disposizione, quest'ultima, contenuta all'art. 117 (lett. m) e destinata a compromettere gravemente la pretesa di ogni cittadino di essere trattato in *equal* modo in ogni parte del territorio della Repubblica (in coerenza con quanto sancito dall'art. 3 della Costituzione).

La riforma del titolo V era stata voluta al preminente fine di sottrarre alle destre il monopolio della questione costituzionale. Giocare d'anticipo – si disse – avrebbe consentito al centrosinistra di "governare" il revisionismo costituzionale arginando le proposte "eversive" della destra.

Una previsione destinata ad essere immediatamente smentita. In quello stesso anno, il Governo Berlusconi, uscito vittorioso dalle elezioni, annuncia la sua intenzione di procedere ad una ampia e articolata riforma della seconda parte della Costituzione: «una necessità conseguente alla globalizzazione, alla fine della Guerra fredda, all'avanzamento del processo di integrazione europea»<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> redatto e distribuito da e pubblicato su , 21 ottobre 2005.



Di qui il varo di una (ipotesi di) riforma, ancora una volta imperniata, sulla concentrazione del potere politico nelle mani del governo (cd. *premierato assoluto*) e sulla rottura dei vincoli di solidarietà sociale all'interno del Paese (cd. *devolution*). Se la riforma costituzionale delle destre non entrerà mai in vigore lo si deve al voto contrario dei cittadini italiani (61,9%) nel referendum costituzionale svoltosi nel giugno 2006.

### *La lettera Draghi-Trichet e il pareggio di bilancio in Costituzione*

Ma il più incisivo salto di qualità nella storia del revisionismo italiano si ebbe con l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione. Una riforma anch'essa ispirata alle ragioni della globalizzazione neoliberista ed espressamente sollecitata attraverso la "Lettera dei due governatori" (5 agosto 2011)<sup>5</sup>. Furono infatti proprio Jean-Claude Trichet (Presidente della Bce) e Mario Draghi (Presidente della Banca d'Italia) a spingere il Governo italiano a procedere - a fronte dell'incalzare di una crisi finanziaria senza precedenti - alla stesura di un sostanzioso "pacchetto di riforme", ritenute indispensabili per realizzare "*condizioni di bilancio sostenibili*".

La lettera Draghi-Trichet non fu pertanto solamente un minuzioso programma di demolizione delle garanzie sociali dei lavoratori (privatizzazioni su larga scala; adeguamento dei salari e delle «condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende»; controriforma del sistema pensionistico e della P.A. con «riduzione significativa dei costi del pubblico impiego e ... stipendi»). Ma anche un raffinato trattato di riformismo costituzionale: pareggio di bilancio, riforme strutturali, riforma del decentramento territoriale ....

Si arrivò così al Governo Monti che avrebbe riformato (con il consenso di oltre i 2/3 del Parlamento) l'art. 81 e introdotto in Costituzione il pareggio di bilancio. Una riforma destinata a compromettere gravemente la dimensione democratico-sociale della Costituzione, il cui impianto - ci ricorda il giudice costituzionale -

<sup>5</sup> Il testo della lettera è stata integralmente pubblicato su del 29 settembre 2011.

«non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo» (sent. n. 1/1966). E ciò per una ragione evidente: uno Stato “rigorista”, strangolato dai vincoli di bilancio e dalle ossessioni contabili, non sarà mai nelle condizioni di intervenire efficacemente sulle diseguaglianze per «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» (art. 3.2 Cost.).

### *La Jp Morgan, la Convenzione di Letta e la riforma Renzi-Boschi-Verdini*

Con l'aggravarsi della crisi economica la questione della riforma costituzionale torna prepotentemente alla ribalta. A sancire l'esistenza di un nesso inestricabile tra crisi e riforme (la riforma delle costituzioni come risposta alla crisi economica) sarebbero state ancora una volta le istituzioni della finanza mondiale e le grandi banche d'affari. Da nota emanata dalla Jp Morgan<sup>6</sup>, a tale riguardo, si apprende: «*Quando la crisi è iniziata era diffusa l'idea che questa avesse limiti intrinseci di natura prettamente economica (...) Ma col tempo è divenuto chiaro che esistono anche limiti di natura politica. I sistemi politici dei paesi del sud, e in particolare le loro costituzioni, adottate in seguito alla caduta del fascismo, presentano una serie di caratteristiche che appaiono inadatte a favorire la maggiore integrazione dell'area europea*». Si tratta, infatti, di «*costituzioni che mostrano una forte influenza delle idee socialiste, e in ciò riflettono la grande forza politica raggiunta dai partiti di sinistra dopo la sconfitta del fascismo*». Una sorta di vizio genetico dal quale la banca d'affari fa discendere talune fra le più gravi “perversioni” del costituzionalismo sociale europeo: «*Esecutivi deboli nei confronti dei parlamenti e delle regioni, tutele costituzionali dei diritti dei lavoratori, diritto di protestare se i cambiamenti sono sgraditi*».

Ma dalla nota apprendiamo anche qualcosa in più. Qualcosa che ci riguarda direttamente: «*Il test chiave sarà l'Italia, dove il governo ha l'opportunità concreta di iniziare riforme incisive*».

Il riferimento è al governo guidato dal vice-segretario del partito democratico Letta che nel 2013 avvierà un articolato processo

<sup>6</sup> La nota della Jp. Morgan (28.05.2013) significativamente titolata è rinvenibile nel sito della Banca centrale europea: [www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140131.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140131.en.html).

di revisione della seconda parte della Costituzione. Un progetto di riforme coerenti con lo «scenario politico, sociale ed economico» del mondo e in grado di «affrontare su solide basi le nuove sfide della competizione globale»<sup>7</sup>.

Il governo Letta e con esso la sua idea di una “Convenzione” per le riforme sono destinati rapidamente a naufragare. Agire in deroga all’art. 138 Cost. avrebbe voluto dire allungare a dismisura i tempi di approvazione. E questo non poteva essere consentito visto l’incedere della crisi economica. Bisognava fare velocemente e velocemente intervenire su tutti i gangli sensibili del sistema ... anche a costo di puntare su un nuovo esecutivo. Quello che è accaduto nei mesi successivi è noto: smantellamento dello Statuto dei lavoratori; verticalizzazione della decisione politica (dalla scuola al governo del servizio radio-televisivo); approvazione di leggi elettorali a rappresentanza “limitata”.

Con l’insediamento dell’esecutivo guidato dal segretario del partito democratico Matteo Renzi (e sostenuto da una parte della destra) le riforme costituzionali sono destinati a divenire parte integrante dell’azione di governo. *Dominus* incontrastato del processo di riforme diverrà ora l’esecutivo. Una vera e propria posizione di supremazia destinata a condizionare ogni fase del procedimento di revisione: dall’iniziativa legislativa all’approvazione della riforma in sede parlamentare.

Sul piano dei contenuti la riforma del governo Renzi si poneva in assoluta continuità con la nota della JP Morgan e di questa ne assumeva integralmente la premessa di fondo: costituire governi forti in grado di imporsi sul parlamento e sulle regioni.

Non è un caso che la riforma oltre a mantenere inalterati quelli che erano i poteri “legislativi” di cui il governo già oggi dispone (iniziativa legislativa, decretazione d’urgenza, decretazione delegata, questione di fiducia), non esitava a conferirgli anche il cd. “voto a data certa” sui disegni di legge indicati come «essenziali per l’attuazione del programma di governo» (art. 72). Un sorta di espediente procedurale che, blindando i tempi e il confronto parlamentare sui disegni di legge governativi, avrebbe trasformato l’esecutivo nel vero dominus del procedimento legislativo.

<sup>7</sup> al D.L. n. 813 del 10 giugno 2013 presentato dal Governo Letta.

E lo stesso si dica per le Regioni. Anche su questo fronte la riforma, oltre a procedere ad un drastico accentramento delle funzioni normative nelle mani dello Stato, puntava ad accrescere a dismisura il potere del governo conferendogli l'utilizzo della cd. "*clausola di supremazia*": istituto che avrebbe consentito agli esecutivi di intervenire (attraverso una legge) per limitare l'autonomia regionale ogni qual volta «lo richieda la tutela dell'unità ...» (art. 117).

Ma, ancora una volta, così come era accaduto con il progetto costituzionale voluto dal governo delle destre di Berlusconi (2006), il 4 dicembre 2016, il popolo italiano ha respinto la riforma della Costituzione che il governo Renzi aveva tentato di imporre al Paese.

### *Brevi conclusioni*

Da questo breve excursus sul revisionismo costituzionale italiano possiamo ricavare tre conclusioni:

l'attacco sferrato, nel corso dell'ultimo ventennio, ai diritti sociali rischia oggi di estendersi ai diritti politici e alle libertà;

seppur con modalità differenti rispetto alla Grecia, l'Italia è divenuta in questi anni (in termini gramsciani) il terreno privilegiato di sperimentazione del nuovo sovversivismo delle classi dirigenti in senso gramsciano;

questo accade non perché l'ordine neoliberista è troppo forte, ma perché inizia a essere troppo debole. E per difendersi ha bisogno di alzare muri (contro i migranti), blindare il sistema ricorrendo a leggi elettorali contraffatte (Italia), "commissariare" la volontà democratica dei popoli (Grecia).

Le classi dirigenti europee sono oggi allo sbando. E ai partiti tradizionali, per continuare a governare, non resta che coalizzarsi, erigendo "partiti della nazione" o dando vita ad alleanze che fino a poco tempo fa avremmo giudicato innaturali tra destra e sinistra (Germania, Spagna).

È questo il fronte conservatore oggi in azione in tutta Europa con il quale bisogna fare i conti.

# La criminal invisibilización mediática de la deuda pública (externa e interna)

*Aram Aharonian*<sup>1</sup>

Los medios de comunicación hegemónicos utilizan cualquier tema para instalar en la percepción colectiva su particular visión manipuladora, donde las víctimas son culpables y los victimarios invisibilizados, apuntando a naturalizar las desigualdades sociales, de género o de acceso a bienes fundamentales, y por ello mantienen este el tema de la deuda pública (externa e interna) de los países subdesarrollados totalmente invisibilizado y por lo tanto no se ha logrado todavía formar una masa crítica de ciudadanos que reclamen a sus gobiernos tomar una decisión firme al respecto.

La desinformación y la manipulación se asentaron en manejos diversos de los medios de difusión para convertirlos en funcionales a ese objetivo. Para ese fin, entre las dinámicas llevadas a cabo, la principal fue la cooptación o la compra de medios de difusión, en especial por parte de bancos prestamistas externos o por sus representantes o grupos afines. Así, se hicieron dueños total o parcialmente de empresas de medios o las condicionaron de diversas formas, directa e indirectamente.

Entre las modalidades indirectas, una fue inducirlos a tomar créditos que después terminaban cercándolos económicamente, en parte por la inestabilidad económica en la que se sumía al país por ciclos. Otra forma consistió en invertir una cantidad significativa de dinero en publicidad en medios.

<sup>1</sup> Periodista y escritor. Fundador y primer director del canal de Televisión Telesur. Director del Centro Latinoamericano de Pensamiento Estratégico (CLAE). Director del Centro Latinoamericano de Información Financiera (CLIF.in). Presidente de la Fundación para la Integración Latinoamericana (FILA). Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

Son muy pocos los dueños de la infraestructura que permite el uso de la Internet en todo el mundo, y también los servicios que sobre ella se brindan. La propiedad de los cables de fibra óptica subacuáticos, las empresas que alojan y controlan el NAP de las Américas, los grandes centros de datos como Google, Facebook, Amazon o los llamados “servicios en la nube” como Google Drive, Amazon, Apple Store, OneDrive, son corporaciones transnacionales, en su mayoría con capitales estadounidenses.

Hoy, de las seis principales firmas que cotizan en bolsa, cinco de ellas son del rubro de las TIC: Apple, Google, Microsoft, Amazon y Facebook. Y muchas de estas megaeempresas tienen capitales de bancos transnacionales, entidades financieras y fondos buitres.

Un informe del Observatorio en Comunicación y Democracia señala que los temas de trabajo, desigualdad y deuda han sido los grandes ausentes de los debates y entrevistas de las campañas presidenciales en varios países latinoamericanos (Chile, Perú, Ecuador, Brasil, Argentina, Costa Rica, México, por ejemplo).

De una u otra forma, los medios de difusión internacional –y en cada país– fueron presionados para tener una visión determinada del accionar de las entidades bancarias y en materia de deuda externa ilegítima. A esos medios cooptados/condicionados, el Estado les facilitó una dinámica que permitió una importante concentración de la propiedad que, en muchos casos, les permitió conformar grupos monopolísticos u oligopólicos, que lograron administrar, más fácilmente, el discurso único en cuanto al asunto de endeudamiento externo.

Eliminaron así la posibilidad de que el público contara con una visión plural o alternativa de la realidad. Asimismo, la información, en materia de créditos o deudas externas, fue acotada o invisibilizada por los medios gráficos, la radio y la televisión, y casi anulada en las redes sociales digitales, cooptados o condicionados por las entidades financieras.

En ese entonces, se promovió la idea de que un país se volvería riesgoso si no cumplía –sin condicionamientos– con lo que los acreedores externos exigían que abonara. Hubo momentos en los que se nos degradó como sociedad y la temperatura de nuestra autoestima dependía del aumento de un índice llamado “riesgo país”, que difundían diariamente los medios de manera destacada.

Ese riesgo actuó como un fantasma al que las personas solo podían temer, sin cuestionar las razones en virtud de las cuales quienes

nos endeudaron nos responsabilizaban, además de pretender que nos volviéramos “creíbles” ante el mundo solo pagando, sin discutir lo que se nos decía que debíamos. Se transmitía la sensación de que, para reingresar a la civilización, no correspondía preguntar y había que pagar para no ser castigados por el mundo.

Se ha insistido desde los gobiernos neoliberales de la región (integrados por exfuncionarios del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, fondos buitres, negociadores de bonos, muchos de ellos con cuentas offshore denunciados por las investigaciones de los Panamá y Paradise Papers) en que solo “estamos en el mundo” si acordamos con los condicionamientos usureros de los holdouts, o en que, si no pagamos, nos esperan apocalipsis sociales.

Estos mensajes intimidantes, en gran medida, fueron propagados por los mismos que nos endeudaron y aceptaron condiciones indignantes para nuestros países. Es preocupante, entonces, que volvamos a ver la misma película. No solo porque ya la vivimos, sino porque, para colmo, ya conocemos el final. Un final en el que el pueblo sufre, y mal.

### *La data en poder de pocos*

El experto alemán Martin Hilbert señaló que el límite superior de procesamiento ha ido creciendo a lo largo de los años. Se estima que el mundo almacenó unos 10 *zettabytes* (un zetabyte es un 1 con 21 ceros). Si se pone esta información en libros, convirtiendo las imágenes y todo eso a su equivalente en letras, se podría hacer nueve mil pilas de libros que lleguen hasta el sol.

¿De dónde provienen todos estos datos? Los fabricamos directa e indirectamente segundo tras segundo. Un iPhone hoy en día tiene más capacidad de cómputo que la NASA cuando el hombre llegó a la luna por lo que la cantidad de datos generados por persona y en unidad de tiempo es muy grande.

Los datos pueden ser generados por las propias personas (a través de los más de 200 millones de correos electrónicos que se envían cada día, WhatsApp, compartiendo las 700 mil piezas de contenido en Facebook, los dos millones diarios de consulta en Google, las 48 horas diarias de contenidos de YouTube, y sume LinkedIn, tuits, encuestas callejeras), pero también obtenidas a partir de transacciones,

como la facturación, tarjetas de fidelización, las llamadas telefónicas, las conexiones de torres de telefonía, los accesos a wifis públicas, el pago con tarjetas de crédito o las transacciones entre

Los datos asimismo provienen del *Marketing* electrónico y cuando se navega por la web, donde los mismos usuarios se convierten en creadores de contenido gracias a su interacción con el sitio. Los movimientos de ratón quedan grabados en mapas de calor y queda registro de cuánto pasamos en cada página y cuándo las visitamos.

Son obtenidos a partir de las interacciones máquina a máquina, desde dispositivos (medidores, sensores de temperatura, de luz, de altura, de presión, de sonido...) que transforman las magnitudes físicas o químicas y las convierten en datos. Existen desde hace décadas, pero la llegada de las comunicaciones inalámbricas (wifi, Bluetooth, RFID, GPSs, pulseras en los festivales, sensores de signos vitales y los sensores de localización de los celulares).

Sumemos a eso los datos biométricos recolectados (escáneres de retina y de huellas digitales, o lectores de cadenas de ADN), que provienen de servicios de seguridad, defensa y servicios de inteligencia. Las series de televisión nos muestran su aplicación en el cruce de ADN entre una muestra de un crimen y una muestra de la base de datos.

Una vez encontradas las fuentes de los datos necesarios, muy posiblemente dispongamos de un sinfín de tablas de origen que no estarán relacionadas. El siguiente objetivo es hacer que los datos se recojan en un mismo lugar y darles un formato adecuado. Aquí entran en juego las plataformas extraer, transformar y cargar (ETL). Su propósito es extraer los datos de las diferentes fuentes y sistemas, para después hacer transformaciones (conversiones de datos, limpieza de datos sucios, cambios de formato, etc.) y finalmente cargar los datos en la base de datos o almacén de datos específica.

El análisis permite mirar los datos y explicar lo que está pasando. Teniendo los datos necesarios almacenados según diferentes tecnologías de almacenamiento, se necesitan diferentes técnicas de análisis de datos, entre ellas la Minería de datos (*data mining*) que tiene como objetivo encontrar comportamientos predictivos, o el clustering (agrupación) que divide grandes grupos de individuos en grupos más pequeños de los cuales no conocíamos su parecido antes del análisis para encontrar similitudes. Existen diferentes técnicas y algoritmos de clusterización.



La información digital va a superar en cantidad a toda la información biológica que existe en el planeta. Ya existe más información digital que código genético humano. Aun contando cada copia de ADN en las trillones de células de cada persona en el mundo, en la humanidad hay como un zetabyte de información. Y durante este siglo, la información digital va a superar a toda la información genética que existe en la biósfera.

Todo esto lleva a muchas preguntas sobre el futuro de la humanidad. Muchos científicos (no guionistas de ciencia ficción) hablan sobre la posibilidad de que la inteligencia artificial llegue a generar una conciencia superior, ante la certeza de que hoy las megaempresas que manejan el Big Data, la inteligencia artificial crean una realidad ficcionada acorde a los perfiles que nosotros mismos alimentamos.

### *Las redes sociales*

Las redes sociales son un conjunto de plataformas digitales de esparcimiento e interacción social entre sus diversos usuarios, ya sean personas, grupos sociales o empresas, que permiten el envío de mensajes, la comunicación en tiempo real y la difusión de contenido de distintos modos, entre los usuarios que se encuentren conectados entre sí, es decir, que sean “amigos” o “seguidores” .

Alrededor del mundo, una inmensa gama de organismos gubernamentales y partidos políticos están explotando las plataformas y redes sociales para difundir desinformación y noticias basura, ejercer la censura y el control y socavar la confianza en la ciencia, los medios de comunicación y las instituciones públicas.

Es que el mundo cambia constantemente, muchas veces al ritmo de la tecnología y pareciera que al progresismo, a la izquierda, a los movimientos y medios populares de comunicación, nos empujan a pelear en campos de batalla equivocados o ya perimidos, enarbolando consignas que no tienen correlato con este mundo nuevo.

Mientras, las corporaciones mediáticas hegemónicas desarrollan sus estrategias, tácticas y ofensivas en nuevos campos de batalla donde se pelea con nuevas armas, donde la realidad no importa, en lo que quizá ya ni se trata de la guerra de cuarta generación, la que ataca a la percepción y sentimientos y no al raciocinio, sino a una guerra de quinta generación, donde los ataques son masivos e inmediatos por

parte de megaempresas trasnacionales, que venden sus “productos” (como el espionaje) a los Estados.

Hoy debiéramos estar más atentos a la integración vertical de los proveedores de los servicios de comunicación con compañía que producen contenidos, la llegada de los contenidos directamente a los dispositivos móviles, a la transnacionalización de la comunicación, convirtiendo a la información en campañas de terrorismo mediático, mientras apenas denunciamos lo fácil que está siendo convertir a la democracia en una dictadura manejada por las grandes corporaciones.

Debiéramos estar atentos a los temas de vigilancia, manipulación, transparencia y gobernanza de Internet, al video como formato a reinar en los próximos años, estar atentos al hecho de que los mismos televisores se van convirtiendo en una pantalla más a donde llegan los contenidos manipulados por las grandes corporaciones.

Pero desde el campo popular seguimos reclamando la democratización de la comunicación y la información, creyendo que una distribución equitativa de las frecuencias de radio y televisión entre los sectores público, comercial y popular puede significar el fin de la concentración mediática. Estamos peleando guerras que ya no existen, cuando el campo de batalla está en Internet, en el Big Data, en los algoritmos, en la inteligencia artificial.

Cansa la insistencia discursiva anclada en el pasado y con una agenda diseñada en países centrales, que no incluyen nuestras realidades. Se insiste en una necesaria renovación de la izquierda, en la necesaria búsqueda de nuevos caminos -en las catarsis colectivas de seminarios, foros, reuniones, conciliábulos, escritos-, pero no se buscan soluciones específicas al aislamiento y endogamia de nuestros sitios populares, alternativos a los mensajes hegemónicos, comunitarios, populares.

Estos temas no están en la agenda de los movimientos, de los partidos ni de los gobiernos (incluso los progresistas), más preocupados por seguir con la satanización de las nuevas tecnologías, por la denunciología, que en definir estrategias y líneas de acción. Hoy los gobiernos de la restauración conservadora disparan contra UNASUR, que en su momento de auge no pudo concretar un canal propio de fibra óptica, que al menos le hiciera cosquillas al control de las megas corporaciones.

Hoy, el escenario digital puede convertirse en una vía para la reconexión del progresismo con sus bases, y en particular con los

jóvenes, que es como decir con el futuro. Pero, no se ha avanzado en una agenda comunicacional común, pero tampoco en temas estratégicos para el futuro de la soberanía tecnológica, como la gobernanza de Internet, el copyright, la innovación, el desarrollo de nuestras industrias culturales.

Se habla de nuevos caminos, pero pocos parecen dispuestos a transitarlos, porque seguramente afectan su identidad, su memoria y su vida. Se insiste en denunciar la desinformación, la información basura, el terrorismo mediático (tenemos doctorados en denunciología y lloriqueo), pero no nos preparamos para aprender a usar las nuevas herramientas, las nuevas armas de una guerra cultural ciberespacial.

Y lo que más nos preocupa: lo fácil que está siendo convertir la democracia en una dictadura de la información, haciendo de cada ciudadano una burbuja distinta.

### *Deuda y dependencia desde la independencia*

Históricamente, los países desarrollados han utilizado a las deudas como un instrumento de dominación y condicionamiento que impidió la aplicación de políticas que impulsen el desarrollo de los países latinoamericanos. El reconocimiento de la independencia de los estados latinoamericanos de comienzos del siglo XIX estuvo condicionado a la apertura de sus puertos a los productos importados y a la aceptación de préstamos externos.

La colocación de préstamos e inversiones era una forma de crear una influencia permanente sobre las nuevas naciones, en la que competían Inglaterra con EEUU y Francia, pero la primera tomó la delantera endeudando a México, Chile, Perú y el Río de la Plata a lo largo de la década de 1820. Las inversiones permitían el desarrollo de los sectores de la economía local que se complementaban con la economía británica.

Mientras, el resto de las actividades no recibían aliento y sucumbían frente a los productos europeos más baratos gracias a la aplicación de la máquina a vapor. De esta manera fue consolidándose en América Latina una estructura económica ajena a las necesidades de su población y atenta a los requerimientos del mercado mundial. Una historia que sigue repitiéndose dos siglos después.

Las crisis en los países latinoamericanos estallaron justamente porque los gobiernos optan por pagar la deuda para poder sostener el saqueo de sus riquezas en manos de la banca financiera y las empresas trasnacionales. La construcción de estos imaginarios colectivos por las usinas ideológicas y políticas de la derecha financiarizada, y su difusión por medios de comunicación cartelizados, bajo el axioma de que quien no paga se cae del mundo, cala incluso entre los trabajadores. Es puro terrorismo mediático.

Lo que se invisibiliza es que el pago de deuda y los acuerdos con organismos internacionales vienen siempre acompañados de privatizaciones, reformas laborales y previsionales que atacan derechos de las grandes mayorías conquistados tras décadas de luchas. La nueva deuda, además, financia el repago de vieja deuda, la fuga de capitales que alcanza cifras exorbitantes y la remisión de ganancias de las empresas multinacionales.

Nadie recuerda que en Grecia, gracias a los acuerdos con la Troika (Banco Central Europeo, Comisión Europea y FMI), ya padecieron cuatro “rescates” de sus bancos y tres agudas recesiones que retrotrajeron un 25% la renta nacional. La tasa de desempleo bordea ese mismo porcentaje, la deuda pública ha trepado al 180% de PBI y las pensiones sufrieron 14 recortes. Eso pasa cuando se paga la deuda, pero se invisibiliza.

El intelectual argentino Raúl Scalabrini Ortiz, señalaba que *“endeudar un país a favor de otro, hasta las cercanías de su capacidad productiva, es encadenarlo a la rueda sin fin del interés compuesto (..) Tarde o temprano el acreedor absorbe al deudor. Primero al débil y pequeño. Luego al más poderoso y resistente. Forzosamente y muchas veces contra su propia voluntad, el capital centraliza y concentra”*.

El experto argentino Miguel Ángel Espeche Gil considera que estamos ante una usura ejercida por los acreedores de la deuda externa de Latinoamérica y que este delito está contemplado en todas las legislaciones del mundo, razón por la cual se debiera denunciar y no sólo reclamar que no se siga cobrando -ya que se pagó varias veces la deuda contraída- sino que se devuelva lo que se percibió de más. Espeche resaltó la existencia de mecanismos de derecho internacional para reclamar ese resarcimiento, pero que por la alta presión que ejercen los organismos financieros hasta ahora no ha sido posible.

Ya lo había dicho Lutero: Exceptuando el diablo, no hay en el mundo mayor enemigo del género humano que los avaros y los

usureros, pues tantos unos como otros pretenden reinar como dioses sobre la humanidad (...) preferirían si de ellos dependiese, ver al mundo entero muerto de hambre, de sed, de miseria y de penuria, con tal de acapararlo todo, para poder repartir sus bienes entre los demás con su cuenta y razón y reducirlos a perpetua esclavitud.

¿Y si no pagamos la deuda, qué pasa? En Ecuador, Rafael Correa, realizó una auditoria de la deuda, después realizó una cesación de pagos, y el país siguió funcionando con normalidad. La suspensión de los pagos no implicó problemas con la exportación de petróleo, de banana ni de camarones, que son los principales productos que exporta el país.

Islandia, producto de la crisis capitalista desatada en 2008 dejó de pagar su deuda afectando los intereses financieros de Gran Bretaña y otras potencias europeas en medio de la crisis social y la hecatombe económica. La deuda había crecido al calor del fraude bancario y de los más ricos personajes.

En todos estos *default* los países estaban exhaustos de tanto pagar y lo que los medios callan, también, es que en circunstancias críticas el sistema capitalista acepta absorber el no pago como salida transitoria para recomponer el ciclo de negocios, pero el no pago que plantea la izquierda es otra cosa diferente, y va en el sentido de la ruptura con el dominio imperialista. De esa perspectiva, ni una palabra, porque apunta liberar recursos para la vivienda, mejorar los salarios, la salud y educación, pese a las amenazas de que se le impondrían represalias, bloqueos económicos y financieros, entre otros males.

El temor de los centros de poder por una democratización de la información (que le llegue a todo el mundo) es que para dar una salida integral a la crisis, el no pago de la deuda debería ligarse a otras medidas como la nacionalización de la banca - para que otorgue créditos baratos para la vivienda popular o para el pequeño comerciante, empresarios o industrial, ahogado por el gran capital-, y el monopolio estatal del comercio exterior.

La principal herramienta en el complejo proceso de construcción de la dominación es comunicacional, ya que la opresión se funda en la aceptación por parte de las víctimas de su condición subordinada. De allí que se inviertan millones y millones de dólares en industrias culturales que aparentan ser apenas de entretenimiento, pero que en realidad son un mecanismo político e ideológico decisivo

para la continuidad del proceso de explotación y marginalidad. Pasando por el pasatismo y la diversión, así se llega a la farandulización y casi a la ficcionalización de hechos de la realidad.

Las mega industrias culturales del entretenimiento –los monopolios que tienen mayor poder económico, cultural y simbólico– persiguen no sólo que pasemos hambre, frío, sed, sino que nos exigen que además estemos alegres, contentos y agradezcamos a nuestro dios por eso.

### *Fidel: La deuda, el Nuevo Orden y la integración*

En 1985, Fidel Castro lanzó una campaña internacional para la constitución de un frente de países endeudados confrontados a deudas insostenibles. En su discurso de agosto de 1985, al término de un encuentro internacional dedicado a la deuda, declaró: “*No se trata de una sola idea, no es la sola idea de abolir la deuda; esto está asociado a la idea del Nuevo Orden. En América Latina está asociado además a la idea de la integración, porque, incluso, si se logra la abolición de la deuda, si se alcanza el Nuevo Orden Económico, sin integración nosotros seguiríamos siendo siempre países dependientes.*»

Castro advirtió que la deuda no es sólo impagable, sino que también era incobrable. Henry Kissinger, sostuvo que para EEUU la deuda era un problema financiero, y en cambio, para América Latina era de supervivencia de las instituciones políticas y sugirió una suerte de *plan Marshall* para la región.

Obviamente, el plan Marshall fue repetido en la prensa de todo el mundo, pese a la trascendencia de las palabras de Fidel. Kissinger insistía en adelantarse a la crisis, ya que estaban en juego los intereses de seguridad de EEUU como resultado de la inestabilidad política potencial y del sentimiento antiestadounidense, mientras prevenía contra el populismo, el nacionalismo y una radicalización que podría socavar las bases del libre mercado y la libre empresa. Lo que trataba era impedir la formación de un frente latinoamericano que hiciera más difícil el manejo del problema para EEUU.

Un informe de la Universidad de Oxford (*Challenging Truth and Trust: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*), confirma que la manipulación de la opinión pública sobre las plataformas de medios sociales se ha convertido en una amenaza a la vida pública.

En 2017, el primer inventario de las tropas de ocupación cibernéticas globales arrojó luz sobre la organización mundial de la manipulación de los medios de comunicación social por gobiernos y actores de partidos políticos. Este año revela las nuevas tendencias de manipulación organizada de los medios, y sus cada vez más crecientes capacidades, estrategias y recursos en las que se apoya este fenómeno, con evidencias de campañas de la manipulación organizada de los medios en 48 países, 20 más que el año anterior.

En cada país se constató que al menos un partido político o agencia gubernamental usaba los medios de comunicación social para manipular a la opinión pública nacional, en países donde los partidos políticos diseminan desinformación durante las elecciones, o donde la institucionalidad se siente amenazada por noticias basura e injerencia extranjera en los asuntos internos, y desarrollan sus propias campañas de propaganda cibernética.

En una quinta parte de estos 48 países, sobre todo en los del sur global, se hallaron pruebas de campañas de desinformación operando sobre las aplicaciones de chat como WhatsApp, Telegram y WeChat. La manipulación de las redes es un gran negocio, donde gobiernos, fundaciones, ONGs y partidos políticos han gastado más de 500 millones de dólares en investigaciones, desarrollo e implementación de operaciones psicológicas y manipulación de la opinión pública a través de internet.

En algunos países esto incluye “esfuerzos para contener al extremismo”, pero en la mayoría de los países esto implica la propagación de noticias basura y desinformación durante las elecciones, las crisis militares y complejos desastres humanitarios.

## *La Guerra de Quinta Generación*

Si la guerra de primera generación se basa en movilizar la mano de obra, la segunda en el poder de fuego y la tercera en la libertad de maniobra, los paradigmas cambian sustancialmente en la de Cuarta Generación, donde tanto los recursos empleados como los objetivos e intereses a alcanzar engloban tanto al interés público como privado (intereses de corporaciones). La idea principal es que el Estado ha perdido su monopolio de la guerra, y a nivel táctico incluye desde el aspecto armamentista al psicológico.

Dada la enorme superioridad tecnológica alcanzada durante la etapa anterior frente a esta asimetría de fuerzas entre contendientes, solo es concebible el uso de fuerzas irregulares ocultas que ataquen sorpresivamente al enemigo, tratando de provocar su derrota al desestabilizar a su rival, con el uso de tácticas no convencionales de combate.

En la Guerra de Quinta Generación (también denominada guerra sin límites), introducida desde el 2009 como concepto estratégico operacional en las intervenciones EEUU-OTAN, no interesa ganar o perder, sino demoler la fuerza intelectual del enemigo, obligándolo a buscar un compromiso, valiéndose de cualquier medio, incluso sin uso de las armas. Se trata de una manipulación directa del ser humano a través de su parte neurológica (ondas bioaurales y componentes de cristales de magnetita del cerebro y los métodos sobre sus posibles manipulaciones).

Y los medios masivos y las redes sociales son parte integral del esquema de esta guerra, para generar desestabilización en la población a través de operaciones de carácter psicológico prolongado; se busca afectar la psiquis colectiva, afectar la racionalidad y la emocionalidad, además de contribuir al desgaste político y a la capacidad de resistencia. Y se cuenta con mecanismos científicos de control total a través de no solo la manipulación de medio masivos de comunicación e información concentrados, sino también de sistemas financieros como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, miles de fundaciones y organizaciones no gubernamentales.

Zbigniew Brzezinski, exsecretario de Estado estadounidense, afirmaba que la clave estaba en el ataque al recurso emocional de un país por medio de la revolución tecnológica. La táctica para mantener la desintegración política en la sociedad consiste en crear complejos de inferioridad y en convertirse en referencia externa en todos los ámbitos, evitando que los proyectos y modelos colectivos o alternativos se consoliden en su identidad, pues la referencia será algo distinto a sí mismos; el mundo desarrollado y su modelo pre-valeciente.

Los medios de difusión masiva se encargan de condicionar las mentes en las naciones subdesarrolladas, puesto que “*el Tercer Mundo enfrenta, ahora, el espectro de las aspiraciones insaciables*”, según escribía Brzezinski hace ya 44 años.



## *Big Data, algoritmos*

*En los últimos años hemos comenzado a utilizar dos nuevos términos: big data y algoritmos.* Consideramos “malas palabras” la inteligencia artificial o la big data, porque las vemos lejanas, aún cuando tenemos inteligencia y capacidad propia poner en marcha plataformas soberanas de transmisión audiovisual aprovechando satélites existentes

*Big data*, macrodatos, inteligencia de datos o datos a gran escala es un concepto que hace referencia a un conjunto de datos tan grandes que aplicaciones informáticas tradicionales de procesamiento de datos no son suficientes para tratar con ellos y con los procedimientos usados para encontrar patrones repetitivos dentro de esos datos.

En la actualidad, los elementos más potentes para analizar la información de manera óptima son los algoritmos, básicamente una regla abstracta que permite encontrar patrones y relaciones entre variables. Uno de los aspectos más importantes de estos algoritmos es su reingeniería, es decir, la intencionalidad que motivó al creador de cada algoritmo a desarrollarlo. Cuando se desconoce el objetivo primitivo de la creación de un algoritmo; se lo cataloga como algoritmo de caja negra, que escapa a cualquier ética de la tecnología o confiabilidad de la información extraída.

Primer problema: El Big Data permite a la información interpretarse a sí misma y adelantarse a nuestras intenciones.

El consumo de noticias es cada vez más digital, y la inteligencia artificial, el análisis de la Big Data (que permite a la información interpretarse a sí misma y adelantarse a nuestras intenciones) y los algoritmos de la “caja negra” son utilizados para poner a prueba la verdad y la confianza, las piedras angulares de la llamada sociedad democrática occidental.

Son muy pocos los dueños de la infraestructura que permite el uso de la Internet en todo el mundo, y también los servicios que sobre ella se brindan. La propiedad de los cables de fibra óptica subacuáticos, las empresas que alojan y controlan el NAP de las Américas, los grandes centros de datos como Google, Facebook, Amazon o los llamados “servicios en la nube” como Google Drive, Amazon, Apple Store, OneDrive, son corporaciones transnacionales, en su mayoría con capitales estadounidenses.

Hoy, de las seis principales firmas que cotizan en bolsa, cinco de ellas son del rubro de las TIC: Apple, Google, Microsoft, Amazon y Facebook.

Ellos acaparan las licencias, la tecnología, los canales, el financiamiento; manipulan las leyes, eliminan los controles estatales; cuentan con seudoperiodistas-sicarios, ponen en ejercicio la censura, nos bombardean 24 horas al día con noticias e historias falsas. Es más, tienen los algoritmos y manipulan los miles de zetabatos de data almacenada en el big data para imponer la verdad única, las imágenes únicas (alteradas, trucadas, editadas).

La información es poder, en una época en que las nuevas herramientas permiten (¿u obligan?) a que estemos permanentemente pendiente de la información, del entretenimiento, que en su inmensísima mayoría es difundida por los grandes monopolios, de acuerdo con sus intereses económicos, publicitarios, financieros, políticos. No solo la información es poder, también la desinformación y la sobreinformación.

Pero lo peor no es que consumimos a diario esa información, ese data, sino que, además, quienes no somos socios del club del 1% de los más ricos del mundo y dueños del poder, la reproducimos en nuestros medios, la reenviamos por las redes sociales digitales, siempre siguiendo su agenda, incluso cuando la criticamos o denunciamos.

Debemos centrar nuestra atención en las investigaciones de las dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales de los nuevos usos tecnológicos, especialmente en el ámbito de la informática en la nube. Big Data en un mundo turbulento. La mayoría seguramente teníamos una idea de la nube como el espacio donde reside la información hasta que se la convoca a la computadora, la tablet o el celular.

Hoy el nuevo visionario es el científico de datos que obtiene mágicamente la verdad a partir de montañas de información en apariencia no relacionada. Estamos en una nueva era científica, en una nueva época: la era del científico de datos.

Lo cierto es que para bien o para mal la nube ya está ahí. La nube y Big Data son motores que impulsan el capitalismo de la información a la vez que permiten una forma de saber cada vez más dominante.

Pero no es nada demasiado nuevo. Durante mucho tiempo los científicos sociales trabajaron con grandes paquetes de datos para hallar vínculos entre variables aparentemente no relacionadas, pero aho-

ra ha irrumpido algo diferente, el esfuerzo concertado por comunidades de científicos “informatizados” para hacer que esta herramienta sea singularmente la más importante en todas las investigaciones.

Para algunos, es la “alternativa mágica” a los métodos que han guiado la investigación científica y humanística durante siglos y no se trataría de un instrumento metodológico sino del método de nuestra época.

Lo hecho hasta ahora es historia, historia superada. Big Data no es sólo un método; es un mito, una historia sublime sobre cómo hacer borbotar la sabiduría, no de la defectuosa inteligencia de los humanos sino de los datos puros almacenados en la nube. Y surgen la curiosidad y las preguntas acerca de cómo se utilizan estos nuevos sistemas, quién los controla, y cuáles son las consecuencias de su empleo.

Algunos científicos sociales hablan del positivismo digital; los hechos informáticos son los hechos informáticos, la teoría es eso. Diez años atrás, Chris Anderson en la revista *Wired*, ya señalaba que el aluvión de datos convierte el método científico en algo obsoleto.

Big Data supone nada menos que un cambio de paradigma, una auténtica revolución conceptual sobre nuestra noción de saber; no sólo hacen que la nueva ciencia sea mejor sino que, de hecho, acaban con la ciencia como tal y como la conocemos, y la están sustituyendo por una nueva forma de saber “no científico” superador de ella misma.

Pero también se ha alimentado el mito de que la nube y los Big Data consiguen aunar nuestras falsas esperanzas “mediante su promesa de un suministro interminable de información accesible, que se utilizaría para resolver los problemas que aquejan al mundo y permitiría llegar a formas de perfección que, hasta hace poco, sólo podríamos encontrar en el mundo de los sueños”.

Justamente, en Internet es donde no existen marcos legales obligatorios que sancionen las faltas y donde más debiera operar la ética. Internet es un ecosistema comunicacional complementario que tiene ventajas importantes con relación al sistema tradicional de comunicación: bajo costo, descentralización de fuentes, posibilidad de acceso sin subordinación a los controles de los medios monopólicos.

Sumemos entonces: concentración tecnológica con los grandes cables internacionales de fibra óptica que interconectan países; concentración de contenidos y datos personales en redes sociales, en servidores que ofrecen almacenamiento en la “nube”, en monopolios como Google, que rastrean datos y comportamientos personales en la red, o

en empresas que acumulan datos (Big Data) y establecen perfiles de usuarios, y en las propias agencias de seguridad de los países centrales.

Todos dejamos huellas al navegar en el mundo digital, que son aprovechadas por los organismos de seguridad imperiales, con prácticas de espionaje a diplomáticos para tener ventajas en las negociaciones internacionales, y el aprovechamiento de datos íntimos de líderes políticos de cualquier país, para desacreditarlos públicamente cuando convenga, o chantajearlos.

Hay empresas que crean perfiles de usuarios/as, que incluyen las vulnerabilidades de los consumidores/as, con miras a explotarlos mejor. En este contexto, se requiere crear nuevas instituciones democráticas, en lo nacional y lo internacional, con el mandato de generar soluciones a las nuevas realidades digitales y formular políticas públicas, desde un enfoque del interés público, una lucha postergada mientras avanzan las transnacionales en el control absoluto del espacio digital.

Pero la posibilidad de crear instituciones democráticas es poco probable a menos que haya una fuerte presión social en ese sentido, que implicaría construir puentes entre las diversas luchas y los movimientos que comparten la visión de una Internet ciudadana, señala Burch.

Lo cierto es que un futuro más democrático para Internet no parece nada seguro: sumamos denuncias sobre la realidad de Internet, pero no hay suficiente conciencia de la realidad como para impulsar presión social que pueda hacer cambiar esta realidad. En la actualidad, usando Internet podemos obtener datos sobre cualquier cosa, la mayoría de las veces irrelevantes, utópica o falsa. El llamado Big Data inunda la vida cotidiana: desde publicidad encubierta, experiencias místicas, terapias alternativas, métodos anti-estrés, mejoramiento de la memoria, hasta consejos para adelgazar.

Las múltiples aplicaciones y los aparatos que las hacen posible (teléfonos móviles, portátiles, Tablet) favorecen la producción de información irrelevante a escalas exponenciales. Incluso algunos comunicólogos confunden el significado de la información con opiniones personales.

En Internet, cualquiera es fotógrafo, reportero, informador. De un accidente de coche, una pelea callejera, un beso robado, cualquier cosa puede ser objeto de filmación, comentario en red y más tarde hasta mutar en un éxito viral. Entrar en Internet es abrir la ventana a cualquier tipo de datos mezclados entre lo riguroso, lo banal y lo fútil.

En este maremágnum, las opiniones se multiplican y la circulación de basura copa todos los espacios. A este despropósito se le ha llamado democracia en red, una falsa democratización que pasa por el tamiz de las grandes empresas. Google, Amazon, Facebook, Twitter son quienes controlan y deciden, son las que realizan perfiles sociológicos y psicológicos donde emergen gustos, obsesiones, preferencias literarias,... hasta itinerarios de viajes.

### *¿El fin de la transparencia?*

La consultora británica Cambridge Analytica (CA), la que protagonizó el escándalo por el uso de 87 millones de datos de usuarios de Facebook, si bien anunció el cese de todas sus operaciones, simplemente cambió de piel y seguirá sus manipulaciones, amenazando la transparencia de las elecciones en varios países, entre ellos Argentina, Colombia y México.

La compañía británica culpó de su quiebra a las denuncias de manipulación política que inundaron los medios internacionales en los últimos, pero lo cierto (y que no dice) es que sus principales activos ya trabajan en una empresa con fines similares llamada Emerdata Limited, en cuyo consejo de administración aparecen una serie de nombres directamente vinculados con CA, según destapó en marzo Business Insider.

Alexander Taylor fue nombrado director de Emerdata el 28 de marzo de 2018, en sustitución del dimitido Alexander Nix, quien reconoció que trabajó en elecciones en países de todos los continentes, incluyendo Estados Unidos, Reino Unido, Argentina, Nigeria, Kenia y República Checa, y debió alejarse a raíz de un vídeo grabado por la televisión británica con cámara oculta donde hizo toda clase de comentarios inapropiados como ofrecer grandes cantidades de dinero a un candidato y amenazarle con publicarlo, para intentar extorsionarlo.

Según Business Insider, entre los responsables de Emerdata aparece Johnson Chun Shun Ko, un ejecutivo chino de Frontier Services Group, la firma militar presidida por el prominente partidario de Trump Erik Prince, fundador de la contratista militar estadounidense Blackwater y “casualmente” hermano de la secretaria de educación de Estados Unidos, Betsy DeVos, pilar de la internacional capitalista Red Atlas.

El Observatorio en Comunicación y Democracia señala que recién cuando el escándalo tomó dimensión global, Facebook -el principal agente empresarial involucrado en los cambios de tendencia en las urnas británicas (referendo por el Brexit) y estadounidenses (elección de Donald Trump) en 2016- reconoció que la consultora británica había accedido (¿o comprado?) a la información personal de al menos 87 millones de usuarios y la había utilizado para crear perfiles de votantes.

Facebook gestiona más de 300 millones de gigabytes en información personal de sus usuarios, un arsenal de perfiles que le permite disponer de una de las plataformas on line más importante del mundo, indispensable para beneficiarse de modelos de negocio que amplían consumidores y diversifican mercados al calor del incremento productivo de los robots y la automatización industrial.

### *El panóptico disciplinario*

También los medios digitales se equiparan cada vez más a los panópticos digitales que vigilan y explotan lo social de forma despiadada, señala el coreano Byung-Chul Han. El panóptico (disciplinario) era un tipo de arquitectura carcelaria ideada por el filósofo utilitarista Jeremy Bentham hacia fines de 1700.

El objetivo de la estructura panóptica es permitir a su guardián, guarnecido en una torre central, observar a todos los prisioneros, reclusos en celdas individuales alrededor de la torre, sin que estos puedan saber si son observados, cuyo efecto más importante era inducir en el detenido un estado consciente y permanente de visibilidad que garantizaría el funcionamiento automático del poder sin que el mismo se esté ejerciendo de manera efectiva permanentemente: el prisionero no puede saber cuándo se le vigila y cuándo no.

Hoy, los residentes del panóptico digital se comunican intensamente y se desnudan por su propia voluntad. La sociedad del control digital hace un uso intensivo de la libertad. El Big Brother digital traspasa su trabajo a los reclusos: la entrega de datos no sucede por coacción, sino por una necesidad interna, y ahí reside la eficiencia del panóptico. También se reclama transparencia en nombre de la libertad de comunicación, que en realidad no deja de ser un dispositivo neoliberal.

De forma violenta vuelve todo hacia el exterior para convertirlo en información. En el modo actual de producción inmaterial, más información y comunicación significan más productividad, aceleración y crecimiento, añade Byung-Chul Han.

El secreto, la extrañeza o la otredad representan obstáculos para una comunicación ilimitada y por ello son desarticulados en nombre de la transparencia. La comunicación se acelera cuando se eliminan todas las barreras, todos los muros y abismos. El neoliberalismo convierte al ciudadano en consumidor, y la libertad del ciudadano cede ante la pasividad del consumidor. El votante, en cuanto consumidor, no tiene un interés real por la política.

No está dispuesto ni capacitado para la acción política común y sólo reacciona de forma pasiva a la política, refunfuñando y quejándose, igual que el consumidor ante las mercancías y los servicios que le desagradan. Los políticos y los partidos también siguen esta lógica del consumo: tienen que proveer. De este modo, se degradan a proveedores que han de satisfacer a los votantes en cuantos consumidores o clientes.

La transparencia que hoy se exige de los políticos es todo menos una reivindicación política. No se les exige transparencia frente a los procesos políticos de decisión, por los que no se interesa ningún consumidor. El imperativo de la transparencia sirve sobre todo para desnudar a los políticos, para desenmascararlos, para convertirlos en objeto de escándalo.

### *Indignación globalizada*

El escenario de crisis económica mundial, de la crisis de la etapa neoliberal del capitalismo, esa que sacude varios países de Europa y EEUU, ha contribuido al surgimiento de una nueva correlación de fuerzas internacional. Emergen protestas contra el mercado financiero y los gobiernos que adoptan medidas restrictivas y de desmantelamiento de los derechos sociales y laborales.

Occupy Wall Street, los Indignados, revueltas contra gobiernos como en la Primavera Árabe, tuvieron en las llamadas redes sociales un punto esencial de apoyo y diseminación de las movilizaciones. Pero las revoluciones aún no las hacen las redes, sino los pueblos, pese a algún interesado interés mostrado por teóricos socialdemócratas europeos en lo contrario.

En América Latina, los movimientos sociales han impulsado la lucha por el derecho a la comunicación como factor indisociable de la profundización de las democracias. En esta lucha, la universalización del acceso a Internet, el incentivo a los nuevos medios como blogs, redes sociales e instrumentos de la comunicación alternativa plantean un desafío para alcanzar cada vez más personas y constituir un contrapunto al poder mediático ejercido por los medios de comunicación hegemónicos.

La historia nos recuerda que los banqueros Rothschild se enteraron por palomas mensajeras de la derrota de Napoleón en Waterloo y con esa información multiplicaron sus ganancias, pero ahora las noticias corren más rápido que la luz y con ellas viaja el dinero en las pantallas de computación, a razón de 2,5 billones -dos millones 500 mil millones de dólares- al día, de los cuales un buen porcentaje corresponde al capital especulativo, que juega a la lotería financiera global.

La economía virtual traslada capitales, derriba precios, arruina países y también fabrica millonarios y mendigos en un santiamén. A nosotros, generalmente, apenas nos toca el último renglón.

## *Ganadores, perdedores*

Nadie quiere ubicarse en el equipo de los perdedores. Loser, perdedor en inglés, es una de las palabras preferidas de Donald Trump. La enciclopedia estadounidense Merriam Webster señala que *loser* es una persona que no es exitosa o atractiva. Trump llegó a decir que Jesús era “*un socialista loser*” porque alimentaba a los pobres y sanaba a los enfermos: “*No tengo respeto por él, no creo que sea muy bueno como deidad. Nunca fue dueño de casinos, nunca se casó con una modelo, como yo. Creo que está sumamente sobrevalorado*”. Amén.

Loser es una palabra que aparece permanentemente en los medios de comunicación (informativos, recreativos como las tiras cómicas), naturalizando maneras despectivas y discriminadoras para dominar a los otros. No se trata de ser el mejor para eventualmente ganar, sino de ganar para ser considerado el mejor, la falacia vigente del mercado, la ideología mercantil-empresaria trasladada al amor, al poder político, las artes, la fama y, sobre todo, la popularidad.

“El perdedor es el que no gana; el ganador (winner) es el que se impone entre pares y gana (sólo él) [...] En la sociedad contem-



poránea, en la vida cotidiana, en la realidad concebida/ pintada/ vendida y celebrada como territorio de competencia y confrontación (la cultura generada por la ideología capitalista) sólo caben ganadores (pocos) y perdedores (todos los demás)”, señala el argentino Juan Sasturain en su *Manual de Perdedores*.

Buena parte de la prensa hegemónica –en especial la estadounidense- muestra hoy su pesadumbre por creer que son ellos mismos los que han alimentado a la figura de Trump, regalándole una cobertura mediática por valor de casi 2.000 millones de dólares (contra 746 millones para Clinton, 321 millones para Sanders o 313 para Cruz) en la última campaña electoral. Lo cierto es que sus publicistas bien sabían que cualquier información sobre él generaba una inmensa cantidad de visitas, mejoraba todas las cuantificaciones de audiencias: era negocio.

¿Qué podrá controlar el bombardeo diario y despiadado de miles y miles de noticias falsas, informes confidenciales y trascendidos y análisis de especialistas de la lengua, que se propagan viralmente, mientras los políticos los emplean a discreción, quitando credibilidad a todos los proveedores de información?, se pregunta José Steinslegger.

Jeremy W. Peters, del portal Monitoreo Informativo, estima que en EEUU la confusión deliberada es una muestra de la creciente polarización del país, trayendo a colación un comentario del periodista conservador John Ziegler: “a través de los años, hemos lavado el cerebro al núcleo de nuestra audiencia de manera efectiva, para desconfiar de todo con lo que no están de acuerdo”.

### *Explotar el miedo*

El miedo puede ser exagerado y puede ser manipulado y explotado por razones políticas (el miedo al terrorismo sirve para erosionar los fundamentales derechos civiles y las libertades) o por razones comerciales (el miedo al virus que ayuda a vender vacunas). A menudo, como demuestra el caso de la fobia al “terrorismo”, la posibilidad de que ocurran actos terroristas y la probabilidad de ser víctima de un terrorista tienen poca relación con la realidad y/o con las campanas de alarma que han puesto en marcha gobiernos y medios de comunicación.

En este siglo 21 precisamos –para nuestra supervivencia como especie- más esperanza que miedo. Dominique Moïse ha propuesto una división en el mundo de las culturas del miedo, la esperanza y

la humillación. *“Para responder a los retos a los que nos enfrentamos, el mundo necesita esperanza”*, afirma.

Hay múltiples violencias, desde la que ejercen los rapiñadores hasta la de los estafadores, los que explotan migrantes o trabajadores en negro, especulan, no pagan impuestos, fugan capitales o participan de actos de corrupción. Hablar de inseguridad como una única realidad para aglutinar a hechos y situaciones por demás disímiles sirve para estigmatizar a algunos y encubrir a otros, los propios. Visto desde el periodismo, no sólo es deshonestidad, es un atentado a la ética

En la vida cotidiana, en los discursos políticos, periodísticos, religiosos (chivos expiatorios, pobres, jóvenes o el enemigo político de turno), va cobrando fuerza ese discurso autoritario, duro, de limpieza social, que amenaza con ganar adeptos porque ofrece la cómoda certidumbre de que la única salvación consiste en el exterminio de todos aquellos elementos que amenazan y perturban el simulacro de vida colectiva.

Y la realidad es que cuando las instituciones políticas han caído en el descrédito y la deslegitimación, cuando la autoridad se muestra incapaz de dar respuestas eficientes a los problemas de las comunidades, cuando la sociedad no encuentra cauces de participación, es fácil que los medios dejen de ser precisamente eso, “medios”, y se conviertan en enunciadores, en actores de peso completo que se erigen en jueces, en árbitros, en ejecutores, cuyas construcciones del acontecer tienen efectos reales sobre la sociabilidad contemporánea.

Todo ello se agrava con conductas profesionales de los “periodistas” y las empresas que están reñidas con cualquier código de ética y dejan de lado el compromiso con la verdad, construyendo testigos falsos. *“No hay que perder de vista que la sociedad capitalista se ha encargado de fomentar el individualismo por encima de la cooperación, el egoísmo por sobre la solidaridad”*, señala el investigador Washington Uranga.

La crisis de las instituciones políticas es también el resultado del deterioro de las relaciones humanas, de pensar la política únicamente como intereses propios, mientras se desatienden las necesidades del otro. Sin dejar de mirar los efectos, hay que tener puestos los cinco sentidos en las causas profundas. Lo otro es hacerle el juego a quienes buscan sembrar inseguridad para acrecentar los propios réditos, sin importar las consecuencias, indica.

*“Para vender sus guerras, el Mercado siembra miedos, y el miedo crea clima. La televisión se ocupa de que las torres de Nueva York vuel-*

*van a derrumbarse todos los días. ¿Qué quedó del pánico del ántrax? No sólo una investigación oficial, que poco o nada averiguó sobre aquellas cartas mortales: también quedó un espectacular aumento del presupuesto militar de EEUU. Y la millonada que ese país destina a la industria de la muerte no es moco de pavo. Apenas un mes y medio de esos gastos bastaría para acabar con la miseria en el mundo, si no mienten los numeritos de Naciones Unidas”, señalaba Eduardo Galeano*

## *El discurso hegemónico*

Hoy el discurso único, hegemónico, apela a la destrucción de racionalidad apelando a la vía de la conquista emocional, se opone a la forma democrática de gobierno, que como signo distintivo conlleva la pluralidad de voces. *Fake news*, contenidos entretenidos y publicidad son el arsenal de recursos de esta antiverdad en un contexto en el que internet ha tomado el poder de comunicación de masas.

Es preciso reconceptualizar en el contexto actual la democratización de la comunicación y ponderar ciertas limitaciones del campo popular y la academia como respuesta a esta batalla cultural. No se debe aislar lo comunicacional de la realidad que se vive, hoy marcada por la ofensiva de fuerzas reaccionarias.

Se ha pasado de necesitar fuerzas armadas a una guerra simbólica, donde el control de los medios y las redes sociales digitales son claves para imponer modelos económicos, políticos y sociales. Por ello hay que apropiarse de las nuevas herramientas, las nuevas tecnologías, saber a qué masa crítica nos dirigimos, producir contenidos de calidad, no copiar discursos, estéticas, fuentes o agendas de los medios hegemónicos. Tener agenda propia y saber trabajar conjuntamente, porque construir es más difícil que simplemente denunciar.

Hoy los sectores progresistas latinoamericanos pelean en escenarios que ya no existen, cuando se impone la integración vertical de las productoras de contenidos manipulados que se suben a la “nube” y finalmente llegan a las múltiples pantallas, dispositivos móviles, Tablet, notebooks, televisores, que simplemente son una pantalla más.

La urgencia de actuar ante el bombardeo desinformativo, la censura, el cercenamiento de la libertad de expresión y en definitiva, de los derechos humanos.



# A crise mundial e o sentido do Governo Temer no Brasil

*Priscila Martins de O. Santana*<sup>1</sup>

*Roberta Pereira de Lima*<sup>2</sup>

*Eline Matos Reis*<sup>3</sup>

## *Introdução*

A história do desenvolvimento capitalista é marcada por crises econômicas, algumas delas com amplo alcance global, como o caso da Grande Depressão em 1929, que representou uma forte ameaça à manutenção do sistema capitalista. A dimensão ameaçadora da crise de 1929 foi tão expressiva que abalou, ao longo das décadas seguintes, a hegemonia teórica da Lei de Say – sustentáculo ideológico do liberalismo econômico do século XIX –, que afirmava que toda produção corrente encontraria demanda suficiente no mercado (SANTANA, 2017). Menos de um século depois, configura-se em 2008 uma crise de dimensão global como a Grande Depressão, ameaçando, num primeiro momento, levar à bancarrota um conjunto de grandes bancos privados das principais economias do mundo, e criando, no momento seguinte, um super-endividamento dos Estados devido aos salvamentos bancários.

Desde a eclosão da atual crise capitalista, que se expressou em 2008, muitas análises têm sido realizadas sobre a natureza desse fenômeno. Dentre esses estudos, alguns teóricos<sup>4</sup> têm feito o esforço de compreender as grandes crises financeiras mundiais numa perspectiva histórica e global, o que tem contribuído para revelar a natureza

<sup>1</sup> Mestra em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

<sup>2</sup> Mestra em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

<sup>3</sup> Mestra em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

<sup>4</sup> Ver a obra “Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008”, do economista e historiador Carlos Marichal.

sistêmica da crise atual. A crise capitalista tem sido marcada por um conjunto de processos que não permite qualquer expectativa em torno de uma retomada sustentada da acumulação.

Na periferia capitalista a situação socioeconômica e política gerada pelos efeitos da crise de 2008 não poderia ser diferente do quadro geral do capitalismo em crise. Alastrada para a grande maioria dos países periféricos imediatamente após a sua eclosão, a crise atingiu instantaneamente a trajetória de modesto crescimento do PIB esboçada pelas principais economias latino-americanas ao longo de boa parte da década de 2000.

A persistência dos elevados níveis de desemprego, o agravamento da pobreza e da concentração de renda e riqueza, bem como as evidentes dificuldades de crescimento econômico seguem caracterizando as dinâmicas atuais do capitalismo mundial. No âmbito político, a crise de hegemonia do atual padrão de acumulação capitalista e o esgotamento político-ideológico das próprias instituições capitalistas evidenciam a natureza dessa crise, sinalizando que a mesma não se configura como um fenômeno passível de ser superado através da manipulação de instrumentos tradicionais de políticas macroeconômicas.

### *A natureza das crises capitalistas*

O capitalismo enquanto modo de produção sempre se desenvolveu em ciclos econômicos, tornando-se esta uma característica intrínseca do próprio sistema. Diversos teóricos já investigaram a dinâmica que envolve os períodos de crise e recuperação das economias capitalistas, muito embora, outros insistam em enxergar esse fenômeno e difundi-lo como algo meramente ocasional ou resultante simplesmente de ações políticas ou ausência de regulações financeiras.

Na realidade, o movimento cíclico do capitalismo possui quatro fases, a saber: crise, recessão (ou depressão), recuperação (ou ascensão) e auge. Cada estágio foi denominado diferentemente ao longo da história e do estudo das crises por seus principais teóricos (Marx, Shumpeter, Minsky, Meszáros, entre outros). Entretanto, o sentido manteve-se vivo, ratificando seu conteúdo em toda nova crise. As crises capitalistas ocorrem porque entre as leis de produção e reprodução desse sistema está a acumulação de capital, dada pela

apropriação da mais-valia produzida (sob a forma lucro). Ocorre que o processo de produção capitalista se dá coletivamente, enquanto que a apropriação do resultado da acumulação (os lucros) é feita exclusivamente pelos capitalistas, sejam estes integrantes da atividade industrial, empresarial, comercial e financeira. Deste modo, à medida que a acumulação de capital se expande, cria-se também barreiras sociais que emergem das contradições do movimento do capital e atuam como uma contra-tendência à ordem capitalista. Ora, se a renda no mundo está sob domínio de uma pequena parcela da população, ainda que exista uma demanda ampla urgente por bens, esta não poderá ser efetivada em virtude dos limites materiais que a outra parte da população enfrenta para acessá-los. Assim, como explica Ribeiro (2008, p.133-134) *“o grau de expansão das relações capitalistas de produção em particular pela relação de trabalho assalariado, pela importância da produção industrial, pelo predomínio das relações monetárias, pela expansão do crédito, etc.”*. vai culminar invariavelmente em crises cíclicas do próprio sistema.

Desde que o capitalismo expandiu-se mundialmente, as crises econômicas têm acontecido com mais frequência, e com uma aparência progressivamente financeira, a exemplo da Grande Depressão dos anos 1930 e da “recente” e atual crise de 2008. No entanto, o fenômeno das crises é bastante antigo tendo sido registrado desde o século XVIII na Inglaterra; isto é, em plena época da Revolução Industrial foram percebidas crises nos anos de 1788, 1793, 1797, 1803, 1810, 1815 e 1819. Depois desse período, os ciclos se espalharam para outras nações, não se restringindo mais à Europa, e os estudiosos do fenômeno começaram a identificar uma maior difusão e regularidade entre as causas e os efeitos do fenômeno observado.

Ao longo de todo o século XIX os ciclos de desequilíbrio econômico alcançaram países da Europa (Inglaterra, França, Itália, Alemanha, etc.) e também os Estados Unidos. Durante todo o século XX, as crises continuaram se manifestando em decorrência dos avanços do sistema e de suas inevitáveis contradições, porém, tendo como caráter recorrente a instabilidade da esfera financeira, ou apresentando-se como “puramente” financeira. Na verdade, ocorre que o setor financeiro funciona como uma espécie de balão, que quando não comporta mais ar explode, dando a impressão de que a causa da explosão foi a última porção de ar que entrou e não o volume como um todo que já ocupava o espaço disponível.

As crises resultam da combinação de uma série de fatores econômicos, políticos e sociais. A crise da bolsa de Nova York, também chamada Grande Depressão ou simplesmente crise dos anos 1930, teve como atribuição, entre os principais fatores, a Primeira Guerra Mundial, as dificuldades no comércio internacional e na produção industrial, bem como a especulação financeira na bolsa de valores com os *call loans* ou as denominadas compras “a margem”<sup>5</sup>.

Segundo Gazier (2009), a crise de 1929 foi apontada por diferentes autores como tendo sido provocada puramente pelos efeitos da derrocada de Wall Street, em virtude do baixo patrimônio acometido aos investidores que não podiam manter o financiamento de empresas, provocando o enfraquecimento de toda a atividade econômica. Todavia, Gazier (2009) discordava de que essas concepções eram únicas e suficientes para explicar as causas da Grande Depressão. Com base nas teorias críticas a respeito dos ciclos econômicos, é possível identificar que a crise dos anos 1930, deflagrada na economia estadunidense, se tratou de uma crise de ampla produção de mercadorias, haja vista o cenário anterior ao da queda da bolsa, quando os EUA estavam em plena expansão industrial, com a economia aquecida e produzindo em larga escala, num primeiro momento, bens tangíveis de toda a natureza (automóveis, construção, etc.) e, num segundo momento, grande volume de capital comercial sob a forma de ativos, além de ter aumentado a concessão de crédito e empréstimos financeiros.

A dimensão financeira deve ser entendida enquanto expressão mais complexa e abstrata desse elemento mais geral que é o capital. Desse modo, o entendimento sobre a natureza das crises capitalistas deve ter como ponto de partida o conhecimento sobre o processo de transformação estrutural que se estabelece ao lon-

<sup>5</sup> Compras a margem era um prática realizada desde 1882 na França. Na América dos anos 1920 se realizou amplamente este tipo de negócio, especulando com empréstimos sob ações e pagando apenas 10%. Quem comprava as ações pagava apenas 10% do valor da ação e recorria ao agente de câmbio para cobrir os outros 90% que recorria por sua vez aos bancos obtendo empréstimos diários. Assim, supondo que “uma ação valesse 100, o comprador adianta 10 e o corretor 90, emprestados por um banco. Se as cotações subirem, digamos, até 110, é possível revender sua ação com um ganho de 10, dividido entre o corretor e seu cliente”. Ver, na íntegra, “A crise de 1929”, de Bernard Gazier.



go do período que antecede a eclosão da crise. Como apontado anteriormente, a quebra financeira aparece como a essência do fenômeno, mas, na verdade, trata-se da aparência, da manifestação mais imediata do fenômeno. Foi o que aconteceu na crise dos anos 1930. As severas restrições no âmbito da demanda, ocasionadas pela situação de guerra, condicionou a economia a uma desaceleração generalizada, gerando desempregos e queda na demanda. Entretanto, o capital financeiro continuou crescendo sob todas as formas até seu nível máximo, autonomizando-se da produção real da economia, que já estava desacelerada, e contribuindo para o *crash* da bolsa de Nova York quando da falta de correspondência entre o produto real e o “irreal”.

Os efeitos da crise de 1929 não ficaram restritos à economia dos EUA, embora os maiores impactos foram sentidos nele. A economia brasileira também sofreu grande influência daquele evento, especialmente através do seu principal produto de exportação, o café. A produção cafeeira foi extremamente afetada pelo ciclo econômico, dada as oscilações dos preços do produto no mercado externo. Esse processo gerou muitas consequências para tal economia, exigindo ações políticas do governo, que atuou protegendo os produtores de café e ao mesmo tempo incentivando o desenvolvimento industrial do Brasil como forma de abastecer o mercado interno. Em suma, a crise de 1929 foi capaz de reconfigurar o capitalismo mundial, redimensionando a natureza do padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro; desse modo, deu-se a deterioração do Modelo Primário Exportador e a emergência do Modelo de Substituição de Importações.

Após a crise dos anos 1930 o mundo passou por outras crises de pequena e média intensidade, como a crise de 1973 e 1979, também conhecida como crise do Petróleo, envolvendo cada vez mais países do globo e distorções entre a capacidade de produção de bens e a efetiva produção, impulsionadas por questões geopolíticas importantes. Apesar da manifestação dessas crises mais curtas, somente em 2008 as economias inseridas numa dinâmica amplamente mundializada de produção e circulação se confrontaram com uma crise de magnitude semelhante àquela da década de 1930.

A crise de 2008 já vinha se arrastando ocultamente desde 2007, mas o mundo só toma conhecimento de sua existência em 2008 com a quebra do banco Lehman Brothers, um dos princi-

pais operadores e investidores dos títulos associados ao mercado imobiliário do subprime (os “títulos podres”). A crise imobiliária ou simplesmente “crise da bolha” ficou assim conhecida porque bancos e instituições financeiras concederam grandes volumes de crédito às famílias que apresentavam rendas incompatíveis com as prestações das hipotecas adquiridas ou tinham restrições de patrimônio, renda e trabalho (POZZI, 2017). Esse esquema financeiro se apresentou muito lucrativo inicialmente em virtude dos ganhos que estas instituições financeiras obtinham vendendo os papéis supervalorizados e sem lastro para terceiros. Isso alimentou uma irrestrita especulação financeira em torno do setor imobiliário que respondeu a ampla demanda por imóveis, obviamente, elevando a produção. Os bancos concediam todo tipo de empréstimo e os investimentos de alto risco se propagaram a ponto de uma completa autonomização desse sistema. Assim, com a conseqüente inadimplência das hipotecas o sistema foi colocado em descrédito e em seguida culminou no desmoronamento da credibilidade dos ativos, caracterizando o estouro da bolha imobiliária de 2008, que se estendeu a outras instituições financeiras norte americanas, como o Merrill Lynch, JP Morgan Chase, Citigroup, Goldman Sachs e o banco francês PNB Paribas.

Mollo (2015) argumenta que o movimento especulativo em torno do subprime se deu também em função da compra internacional dos ativos podres por países ricos e pobres que buscavam nos títulos americanos alta rentabilidade e liquidez com menor risco, o que explicaria o motivo de grandes investidores de países como a Grécia e outros apostarem fortemente nos ativos podres. A crise teve um grande custo social, deixando milhares de desempregados ao redor do mundo ao mesmo tempo que gerou em diversos países uma brutal transformação de dívidas privadas em dívidas públicas, abrindo espaço, posteriormente, para a imposição de austeridade fiscal que segue até o presente momento.

### *Crise e aprofundamento da dependência brasileira: o sentido do Governo Temer*

Os impactos da crise econômica sobre a economia brasileira apareceram já nos dois últimos anos do Governo Lula. No ano

2008 a economia brasileira encontrou um cenário bastante adverso no comércio internacional, e registrou um déficit de U\$\$ 28,2bi nas transações correntes, situação que já contrariava o discurso de que a crise econômica não teria uma dimensão ameaçadora para a acumulação capitalista brasileira. A partir de então, o histórico déficit das transações correntes que sempre marcou o desempenho do capitalismo brasileiro retornou com toda severidade a caracterizar a acumulação desta economia.

Enquanto a conjuntura internacional e nacional permitiram, os governos PT seguiram aprofundando o padrão de desenvolvimento liberal-periférico<sup>6</sup>, sustentando-se no curto ciclo de “boom” das commodities, quando esse ciclo se esgotou os limites daquela estratégia se explicitaram. Dentre os efeitos do esgotamento da conjuntura internacional, os quais promoveram a redução do nível geral de renda da economia brasileira, pode-se mencionar a deterioração dos termos de troca do Brasil em relação ao resto do mundo, bem como a redução dos investimentos da indústria de

<sup>6</sup> O conceito de Padrão Liberal-Periférico, formulado por Filgueiras & Gonçalves (2007), consiste numa das diversas interpretações sobre a natureza do capitalismo brasileiro após a crise do padrão de substituição de importações brasileiro, que se deu ao longo dos anos 1980. Nesta concepção, a partir dos anos 1990, inicialmente sob o Governo Collor, constituiu-se, na base de um conjunto de reformas estruturais, o Padrão Liberal-Periférico. Dentre as mudanças estruturais, Filgueiras (2012) enfatiza pelo menos cinco dimensões da organização econômico-social e política do país que são fundamentais para compreender a natureza do desenvolvimento capitalista brasileiro que emergiu a partir de então: i) a relação capital/trabalho foi redefinida a partir dos impactos da reestruturação produtiva e da mundialização do capital, o que culminou no enfraquecimento dos sindicatos; ii) a inserção internacional do país passou uma mudança radical diante da intensificação do grau de abertura comercial e financeira; iii) as relações intercapitalistas também foram redefinidas neste contexto de abertura comercial e financeira; assim, os grupos financeiros internacionais e nacionais ganharam maior relevância econômica e política no interior do Estado; iv) estrutura e funcionamento do Estado, o qual passou a ter uma presença bastante reduzida tanto no âmbito da economia quanto no âmbito das possibilidades de ampliação da oferta de serviços públicos; ademais, verificou-se também o crescimento da sua fragilidade financeira em decorrência do aumento acelerado da dívida pública; v) as formas de representação política, os conflitos de classe foram deslocados para fora do “terreno da política” parlamentar e das entidades coletivas, enclausuradas em instâncias ditas “isentas” e “técnicas”, tais como Bacen, Conselho Monetário Nacional, etc.

commodities intensiva em capital (siderurgia, mineração, petróleo e gás, etc.) (PINTO et al, 2017).

O primeiro Governo Dilma (2011-2014), que já se defrontou com um cenário externo totalmente adverso daquele que caracterizou os dois governos Lula, acabou potencializando os impactos da crise à medida que adotou uma política fiscal orientada para as desonerações junto ao setor privado e para a diminuição do investimento público, objetivando, de maneira equivocada, elevar os níveis de investimento privado na economia. Pinto et al. (2017) enfatiza que essas medidas permitiram a recomposição parcial dos lucros de um conjunto de empresas, entretanto, não resultaram em elevações no nível de investimento privado (a taxa média anual de inversões privadas caiu de 8,3% entre 2007-2010 para 3,1% no primeiro Governo Dilma). Muito mais grave do que o insucesso no objetivo imediato de alavancar o investimento privado foi o efeito dessa política em relação à arrecadação tributária, pois intensificou a queda da receita pública, fomentando a geração de fortes restrições fiscais para o Estado.

O segundo Governo Dilma, iniciado em 2015 e interrompido em 2016 por um golpe midiático-jurídico-parlamentar, conseguiu ser ainda mais desastroso do que o primeiro, haja vista a continuidade da deterioração da conjuntura internacional e os efeitos negativos da política econômica adotada. Ao assumir o programa econômico de ajuste fiscal permanente do PSDB, o qual foi rejeitado pelo povo no processo eleitoral, o segundo Governo Dilma potencializou as dificuldades fiscais do Estado e promoveu, paulatinamente, o esgarçamento da base social que viabilizou a sua reeleição.

Em suma, tanto no primeiro quanto no segundo Governo Dilma a economia brasileira esteve caracterizada por baixas taxas de crescimento do PIB (conforme gráfico 1), pela queda da arrecadação tributária, que culminou no déficit fiscal de 0,6% do PIB, e pelo aumento da inflação, que chegou a mais de 6% . Mesmo cumprindo todo o programa econômico reivindicado pelo capital e pela direita econômica, o segundo governo Dilma seguiu desestabilizado por essas mesmas forças sociais, que estavam evidentemente interessadas na aplicação mais rápida de uma agenda econômica regressiva, o que se consubstanciou, em 2016, num golpe de Estado e na ascensão do Governo Temer.

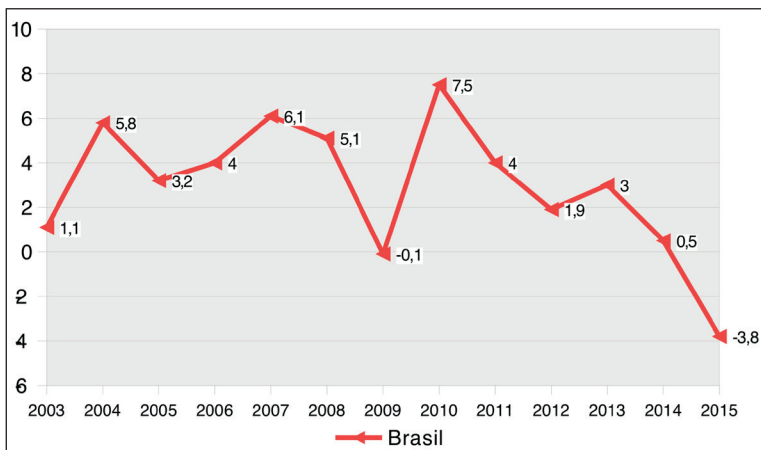


Gráfico 1: Taxa anual (%) de crescimento real do PIB da economia brasileira.  
 Fonte: Elaboração própria, 2018, com dados da OCDE.

Com a consolidação do Governo Temer em agosto de 2016, o Brasil experimentou a rápida e agressiva implementação da agenda econômica neoliberal. Conduzido ao posto oficial de Presidente da República no dia 31 de agosto de 2016, Michel Temer constituiu um governo que passou rapidamente a implementar reformas econômicas estruturais e regressivas, tais como a aprovação de uma Emenda Constitucional do Teto de Gastos (atual EC n.º 95), uma política de austeridade de longo prazo que congela as despesas sociais do governo por 20 anos. Além da aprovação dessa medida draconiana, nunca implementada em qualquer outra economia capitalista, o governo golpista promoveu mudanças estruturais na legislação trabalhista, flexibilizando as relações de trabalho e regulamentando a precarização generalizada do trabalho.

De acordo Bastos (2017) a política neoliberal fundamentada na «austeridade é usada para aumentar a injustiça no uso dos recursos governamentais, aumentar a concentração da renda nacional e prejudicar a geração de empregos». Neste sentido, o desemprego não deve ser identificado enquanto «efeito colateral» da política de austeridade, e sim, como o objetivo desta política, pois o alto nível de desemprego desorganiza os trabalhadores, rebaixa salários e “recupera a disciplina nas fábricas”. Assim, o discurso do Governo Temer e do empresariado em defesa da contrarreforma trabalhista como solução

para o problema do desemprego é uma completa falácia. A política econômica deste governo não tem qualquer interesse real em combater o desemprego. Para este, a prioridade é garantir aos rentistas o máximo e inquestionável rendimento dos títulos da dívida pública, ainda que isso represente um custo social insuportável para a maior parte da população que depende da ampliação dos serviços públicos de saúde, educação, habitação, dentre outros.

Para viabilizar a manutenção dos ganhos da classe rentista o Governo Temer impôs, no final de 2016, a EC n.º 95 como medida de ajuste fiscal permanente, bem como impulsionou uma política desempregatícia com o objetivo de fazer o nível geral de preços da economia ceder, o que permitiu o crescimento acelerado dos juros reais (conforme o gráfico 2). Para a direita econômica, que já há algum tempo detém espaço na orientação da política econômica brasileira – mas que desde o golpe radicalizou o programa neoliberal –, a inflação é um fenômeno estritamente monetário, derivado do «aquecimento» da economia, ou seja, no caso brasileiro recente tratava-se de um problema originado pela redução do desemprego e pela pequena melhoria salarial verificada nos governos Lula; assim, na interpretação do Governo Temer e dos setores empresariais, a combinação desses dois elementos implicou no aumento persistente e generalizado no nível de preços da economia.

Em 2017, o Governo Temer impôs o pacote de retrocessos para a classe trabalhadora com a aprovação da reforma trabalhista, o PLC-38/2017. A nova legislação trabalhista expande a liberdade das empresas no manejo da força de trabalho de acordo com os seus interesses. Dessa forma, essas transformações fundamentam-se em reduzir os custos das empresas em mão de obra e ampliar a sua liberdade em determinar as condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho. Com efeito, também restringe a proteção social aos empregados como tática de redefinição do papel do Estado e de estímulo aos trabalhadores a se submeterem as necessidades do capital. A reforma redefiniu profundamente a legislação trabalhista, afetou diretamente o papel das organizações sindicais e criou obstáculos à reivindicação de direitos trabalhistas perante à Justiça.

O impacto das mudanças na perspectiva das condições de trabalho fundamenta-se em alterações que regulamentam uma série de contratos precários, que aliados a nova legislação sobre o trabalho temporário e a terceirização garantem ao empregador uma multi-

plicidade de formas de contratação a menores custos. Pelo ótica do trabalhador, significará inserção no mercado de trabalho com menor proteção devido a reforma incluir medidas que simplifica a demissão, restringe e dificulta o acesso do trabalhador a justiça do trabalho. O PLC-38/2017 também altera a extensão da jornada de trabalho de forma indiscriminada e mediante acordo individual. Ainda neste âmbito, o pacote de mudanças flexibiliza uma variedade de direitos como salário, férias, isonomia salarial e proteção às mulheres gestantes.

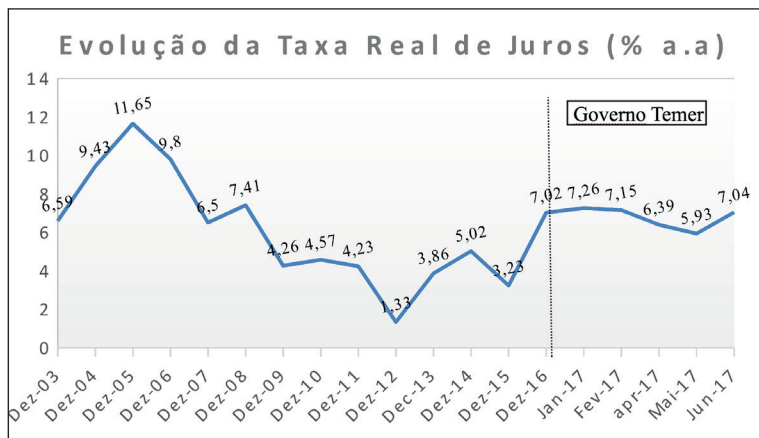


Gráfico 2: Comportamento da Taxa real de juros no Brasil/ (% a.a.).

Fonte: Elaboração Própria, 2017, com dados do BACEN.

Neste contexto do desemprego e a informalidade – duas faces da mesma moeda – aumentaram significativamente no país, e à medida que a situação do mercado de trabalho piorou para as trabalhadoras e os trabalhadores, mais forte e articulado se tornou o discurso do empresariado e do atual governo em prol do desmonte dos direitos trabalhistas. O desemprego ao longo de todo o ano de 2017 atingiu mais de 13 milhões de pessoas no país; pelas estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) a taxa de desemprego no primeiro trimestre de 2017 foi de 13,7%, representando mais de 14 milhões de pessoas desempregadas, o maior nível de desemprego dos últimos 5 anos.

Para quem desconhece as armadilhas da “ciência econômica”, pensar que o governo possa ter interesse em adotar uma política desempregatória pode soar no mínimo cruel, e de fato é, mas a

literatura econômica<sup>7</sup> está repleta de economistas – sem falar na imprensa – que defendem o desemprego como mecanismo mais adequado e imediato para fazer a inflação ceder. Assim, longe de propor qualquer medida efetiva para reduzir o desemprego, o que o atual governo fez foi justamente intensificá-lo, com dois objetivos; um mais econômico, “derrubar” de forma forçada os preços, e outro mais político, fragilizar a capacidade coletiva da classe trabalhadora de pressionar o empresariado para aumentar os seus salários e viabilizar melhores condições laborais. Neste sentido, para o empresariado e o atual governo, deteriorar as condições de empregabilidade no mercado de trabalho brasileiro foi uma estratégia, pois era uma condição necessária para o avanço e aprovação da contrarreforma trabalhista em 2017.

A população trabalhadora brasileira reagiu à ofensiva patronal e governista, organizando mobilizações ao longo do ano de 2017 e uma importante greve geral no dia 28 de abril de 2017 contra as investidas do Governo Temer sobre os direitos trabalhistas. A greve geral foi completamente mobilizadora em todos os estados, inúmeras categorias de trabalhadores, movimentos sociais, políticos progressistas, estudantes, professores e ativistas aderiram à greve que foi considerada um verdadeiro marco histórico nas últimas três décadas. A greve geral confirmou aquilo que muitos já sabiam, escancarou a total rejeição da população à iniciativa de desmonte dos direitos trabalhistas articulada pelo governo que tem mais de 90% de desaprovação.

Apesar das manifestações<sup>8</sup> contrárias à contrarreforma trabalhista, esta foi imposta de cima para baixo por um Congresso ilegítimo e bombardeado por denúncias de corrupção, e por um

<sup>7</sup> A chamada ortodoxia econômica (a direita econômica), que abarca algumas escolas do pensamento econômico, tais como a macroeconomia clássica, a Escola das Expectativas Racionais, dentre outras. O economista liberal estadunidense Milton Friedman é um dos principais nomes da ortodoxia econômica. A declaração do economista liberal brasileiro Samuel Pessoa é uma importante fonte para verificar como esse pensamento econômico se expressa no nosso país também: <https://www.youtube.com/watch?v=0XF-dJb4fhw>

<sup>8</sup> Manifestações de ruas protagonizadas pela classe trabalhadora, bem como manifestações de especialistas em direito do trabalho destacando o teor agressivo e inconstitucional da contrarreforma.



presidente da República acusado<sup>9</sup> de formação de organização criminosa e obstrução dos trabalhos da justiça no país. Sancionada por Temer em julho de 2017, a contrarreforma trabalhista começou a valer em 11 de novembro de 2017, e no dia 12 de novembro já produziu resultados desastrosos para vários trabalhadores<sup>10</sup>.

O Governo Temer não se limitou a atacar os direitos trabalhistas, implementou também uma contrarreforma sobre o papel do Estado, objetivando reduzir drasticamente a sua responsabilidade social. Neste sentido, contando com o apoio da mídia, iniciou uma campanha falaciosa contra a Previdência Social, acusando-a de ser demasiado onerosa e deficitária para as contas públicas. A Previdência Social não pode ser tratada de modo isolado, como faz estrategicamente o governo, pois ela faz parte do regime de Seguridade Social que abarca os gastos com saúde, previdência e assistência social. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu não apenas a natureza do regime de Seguridade Social, mas também, em seu artigo 195, definiu as suas fontes de financiamento – através da contribuição ao INSS, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) –; por isso vários especialistas<sup>11</sup> e importantes institutos de pesquisas sobre o assunto têm enfatizado que a Previdência não é deficitária, pelo contrário, ela apresentou expressivos superávits nos últimos anos, como se pode verificar nos dados abaixo.

<sup>9</sup> Ver o artigo *Rodrigo Janot apresenta segunda denúncia contra Temer*, publicado no jornal El país.

<sup>10</sup> Ver a matéria, intitulada “*O desempregado que deve quase um ano de salário por perder uma ação trabalhista*”, no jornal El país. A matéria trata do caso do trabalhador rural Cosme Barbosa dos Santos, da cidade de Ilhéus (Bahia), que perdeu uma causa trabalhista e foi condenado, pelo magistrado José Cairo Junior, da 3ª Vara do Trabalho de Ilhéus, a indenizar o seu ex-empregador por suposta conduta de má fe.

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, as pesquisas da doutora em economia Denise Gentil e as informações da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP).

<b>Superávit da Seguridade Social</b>	
<b>Ano</b>	<b>Sobra de recursos (bilhões de reais)</b>
2005	72,7
2010	53,9
2011	76,1
2012	82,8
2013	76,4
2014	55,7
2015	11,7

*Fonte: ANFIP*

O ano 2017 foi marcado por violentas mudanças socioeconômicas no país, as quais não são casuais, ao contrário disso, obedecem ao aprofundamento do neoliberalismo no país diante da crise econômica internacional. As consequências econômicas mais imediatas desse processo no país são a deterioração do nível de renda da população, o aumento do desemprego e da pobreza, conforme vêm demonstrando diversos estudos<sup>12</sup>. Para 2018, infelizmente as perspectivas não são das melhores, apesar das expectativas em torno das eleições. A classe dominante brasileira, através dos seus representantes no Governo Temer – mas também de outros representantes espalhados pelo conjunto de instituições do país (mídia e setores do Judiciário, por exemplo) –, já declarou uma verdadeira guerra de classes contra o povo. A questão que está posta é a capacidade de organização e mobilização dos setores populares para reverter os retrocessos e impedir a continuidade do projeto autoritário iniciado pela composição golpista do Governo Temer.

### *Considerações finais*

A atual crise do capitalismo é expressão da potência do evento que se manifestou em 2008 nos EUA. A crise de 2008 também se tratou de uma crise de superacumulação de capital, sob todas as formas, mas principalmente sob a forma capital comercial. Na economia bra-

<sup>12</sup> Ver a publicação Radar IDHM, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada.

sileira, num primeiro momento, não se registrou com expressividade os efeitos do evento; ao executar políticas econômicas anticíclicas o governo brasileiro conseguiu retardar os impactos da crise, o que permitiu que os efeitos da crise não aparecessem rapidamente, como ocorreu em outros países. Desse modo, o crescimento do PIB do Brasil e de outras economias periféricas foi mantido por mais alguns anos. A economia brasileira recebeu estímulos de políticas econômicas, as quais estiveram centradas fundamentalmente nos principais motores do mercado interno, a saber, o investimento público e o consumo das famílias. Essas medidas permitiram a retroalimentação da demanda interna e deu fôlego ao país em pleno cenário cíclico.

Alem disso, como explica Sicsú (2016), os formuladores de política econômica do governo adotaram, ainda que um pouco tarde (em 2009), uma redução da taxa básica de juros (Selic), que caiu de 13,75% no final de 2008 para 8,75% no final de 2009, com o objetivo minimizar o peso dos serviços da dívida pública sobre as contas públicas. Nesse sentido, com essas medidas buscou-se uma pequena redução do espaço de influência do rentismo, embora isso não significasse qualquer ruptura com a política hegemônica do capital financeiro, a qual se expressa no compromisso com a aplicação inquestionável do tripé macroeconômico (superávit primário, metas de inflação e câmbio flutuante). Contudo, um modelo capitalista de crescimento centrado no consumo das famílias é extremamente limitado, assim, a manipulação dos instrumentos de política monetária e fiscal não foram suficientes para sustentar o crescimento brasileiro no longo prazo. Ademais, com o recrudescimento das restrições externas advindas do pós-2008, tornou-se impossível qualquer “administração” do modelo econômico a partir da manipulação interna de políticas econômicas.

A partir de 2014, especialmente quando da implementação do programa de ajuste fiscal, o Brasil se defrontou com o esgotamento das capacidades do Estado contornar a crise via manipulação de determinados elementos da demanda agregada (gastos públicos, investimento público e consumo das famílias). Neste contexto, acirrou-se o conflito de classes, inclusive a própria disputa entre as frações do capital, em seguida os setores produtivos da economia começam a registrar queda na produção, introduz-se os mecanismos de *Layoffs*, férias coletivas e demissões, indicando o forte movimento de retração econômica. Muitos postos de trabalhos formais foram fechados e o

emprego, a renda do trabalho e o consumo iniciaram uma trajetória reversa àquela observada na década anterior.

Não obstante, os fatores de ordem econômica suscitaram elementos que fortaleceram insatisfações populares e sociais, alimentando conflitos, que, oportunamente, foram aproveitados por grupos políticos com interesse em depor a presidenta Dilma Rousseff – através do *impeachment* ocorrido em 2016 – para intensificar a implementação da agenda neoliberal.

## Referências

- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. 2016. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/livro/2016/rotatividade2016.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2018.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. O que é a austeridade? E por que os neoliberais a defendem? Carta Capital, ago. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-e-a-austeridade-e-por-que-os-neoliberais-a-defendem>>. Acesso em: 05 mai. 2018.
- BENITES, Afonso. Rodrigo Janot apresenta segunda denúncia contra Temer. El País, São Paulo, 15 set. 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/14/politica/1505409607\\_914172.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/14/politica/1505409607_914172.html)>. Acesso em: 28 dez. 2017.
- BETIM, Felipe. O desempregado que deve quase um ano de salário por perder uma ação trabalhista. El País, São Paulo, 21 nov. 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/15/economia/1510773029\\_686202.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/15/economia/1510773029_686202.html)>. Acesso em: 27 dez. 2017.
- FILGUEIRAS, Luiz. A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização. In: CASTRO, Inez Silva Batista. Novas interpretações desenvolvimentistas. Rio de Janeiro: E-papers: Centro Internacional Celso Furtado, 2013. p.371-450
- GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005*. 2006. 245 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- IBGE. Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (PNAD). Série histórica. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?&t=series-historicas>>. Acesso em: 04 jan. 2018

- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Taxa de crescimento real do PIB brasileiro. Disponível em: <<https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>> . Acesso em: 18 abr. 2018
- PINTO et all, Eduardo Costa. A Guerra de todos contra todos: a crise brasileira. Texto para Discussão do IE/UFRJ (TD no 006/2017). Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.
- GAZIER, Bernard. A crise de 1929. Porto Alegre: L&PM EDITORES, 2009.
- MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. A crise mundial e suas consequências: um debate teórico. Revista Crítica Marxista, n. 41. P. 51-67, 2015.
- POZZI, Sandro. Bolha imobiliária: dez anos do gatilho da crise que parou o mundo. El País, São Paulo, 07 ago. 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/05/economia/1501927439\\_342599.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/05/economia/1501927439_342599.html)>. Acesso em: 03 mai. 2018.
- RIBEIRO, Nelson Rosas. A crise econômica: uma visão marxista. João Pessoa: UFPB/ Editora Universitária, 2008.
- SANTANA, Priscila Martins de O. Desenvolvimento capitalista brasileiro pós-crise da dívida externa: Padrão Liberal Periférico e Dívida pública. 2017. 154f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2017.
- SICSÚ, João. Lições da Crise de 2008 e 2009. Carta Capital, São Paulo, 15 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/licoes-da-crise-de-2008-e-2009>>. Acesso em: 03 mai. 2018.



LAS REFORMAS JURÍDICAS  
Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES





# Problematização do objeto dos sistemas de previdência e a financeirização dos direitos sociais

*Juliana Teixeira Esteves<sup>1</sup>*

O objetivo deste ensaio está nos estudos realizados desde o mestrado até os presentes dias desta pesquisadora e compreende a nova apresentação do capital que, nos dias de hoje, explora não só a mão-de-obra mas toda uma população escrava da tecnologia e do consumismo que alimenta esse sistema.

Dentre as muitas participações que o capital tem no fundo público e nos bens sociais nos dias presentes, está a tentativa de dominar a previdência e a aposentadoria das pessoas.

O sistema previdenciário existente na atualidade é fruto de grande conquista pautada na reinvidicação de trabalhadores por melhores condições de vida e proteção estatal diante a exploração de suas vidas em função do crescimento de um sistema chamado produtivo.

O modelo vigente em muitos países ocidentais é modelo bismarkiano de triangulação entre a oferta de empregos, a contribuição financeira patronal e a contribuição financeira dos trabalhadores. O modelo funcionou adequadamente enquanto presentes os requisitos contributivos – o trabalho remunerado.

Entretanto, com a passagem do meio de produção capitalista para o meio financeiro, a fonte de financiamento do sistema previdenciário foi reduzido.

<sup>1</sup> Professora da graduação e pós-graduação na Faculdade de Direito da UFPE. Líder do Grupo de pesquisas CNPq/UFPE “Direito do trabalho e teoria social crítica”, vinculada a RENAPEDTS e co-líder de “Direito e política”. Advogada e presidente da Associação de Advogados de Pernambuco – AASPE, Presidente da Academia Pernambucana de Direito do Trabalho – APDT e Segunda vice-presidente do Instituto Ítalo-Brasileiro de Direito do Trabalho. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

Em tempos de crise estrutural do Estado Mínimo e do neoliberalismo, quando muito, estabelece-se, como terceira alternativa, o confronto entre as duas variáveis que permeiam os fundamentos dos sistemas de previdência: a restauração pura e simples do Estado Providência. O aperfeiçoamento da desregulamentação dos mercados financeiros permite a manutenção da circulação de capitais e a prevalência da financeirização do rendimento pessoal.

A pesquisadora problematiza essas variáveis e identifica uma crise sistêmica que afeta aquelas duas experiências ou sistemas jurídicos. Crise que se relaciona e se envolve com aspectos políticos, econômicos e sociais e que não pode ser explicada ou resolvida sem que se apresente uma alternativa centrada em pautas hermenêuticas e fundamentos teórico-filosóficos distintos dos padrões epistemológicos que legitimaram a prevalência daqueles dois modelos.

Uma primeira variável encontra-se relacionada à carência de recursos para manutenção do sistema público, em face do *Desemprego Estrutural*, da prevalência do trabalho clandestino, intermitentes e de curta duração. Os defensores do ultraliberalismo apontam, como solução, a supremacia da previdência privada. Mas, como diz Bauman, a sociedade atual é líquida, flexível, instável. Se não é mais possível pensar em projetos de longo prazo, também se torna inviável manter o sistema privado de seguridade social, em tempos, repita-se, de desemprego estrutural, de trabalho precário, intermitente ou de curta duração com derivação de valores que permitam uma contribuição mensal.

A segunda variável resulta de outro fator: a supremacia do capital especulativo que transita por cima do *Estado Nação*. Como se trata de capital improdutivo, que não gera emprego e renda, deve ser ele taxado, nesse mesmo espaço global, a fim de desencadear um novo *Modelo Universal de Seguridade Social* centrado numa *Renda Universal Garantida*. De forma associada, deve-se considerar o crescimento e a formação do capital fictício e sua utilização na economia financeirizada que beneficia poucos e formula dívidas estatais que impelem reformas legais com as tais “medidas de austeridade fiscal”

A terceira variável versa sobre o modelo antagonico – livre/subordinado – respaldado pelas organizações internacionais que regulamentam o trabalho e responde hoje por menos da metade das relações jurídicas protegidas legalmente. Com a passagem do capitalismo do ciclo produtivo para o ciclo financeirizado e, estando a

economia sendo formulada para capturar o fundo público por meio da construção de um sistema de dívida internacional e formação de um capital fictício, vê-se a necessidade de aprofundar os estudos em direção a renda universal garantida, a ser custeada pela taxaço do capital improdutivo e internacional.

A fundamentação se desenvolve em cima da hipótese de que o sistema capitalista objetiva ter lucro. Logo, o capital visa se desvenhar de limites para maximizar esse lucro. Uma das alternativas escolhidas e que vem sendo amplamente aplicada é o sistema de crédito, que, de fato, pode potencializar o capital se ele for dedicado a contratar trabalhadores, ampliar a compra de meios de produção e produzir valor novo. Nesta situação, o empréstimo permite que as pessoas antecipem o investimento, antes mesmo de realizarem os lucros, ou seja, as pessoas podem comprar antes de vender e, desta maneira, desagregam a produção da circulação de bens. Todo esse caminho permite o aparecimento do capital fictício - capital que se valoriza apenas porque as pessoas compram os papeis no período de baixa valorização. Como muitas pessoas (físicas e jurídicas) compram tais papeis que estão disponíveis no mercados de ações por um valor baixo, o valor de cada termina por se elevar face a procura existente. Isso faz com que haja lucro sem que os dividendos retornem para o sistema produtivo real e, portanto, sem empregar e sem produzir.

Existem alguns tipos de capital fictício. Um deles é o título da dívida pública que nem se destina a produzir, e, se está gerando ganho, não é na geração de valor. Já as ações que são negociadas na bolsa de valores tem sua origem numa negociação simples de compra e venda - as empresas emitem ações e com a renda proveniente da venda, colocam esse dinheiro na esfera produtiva. Entretanto, ao seguirem para o mercado financeiro, as ações sofrem valorizações que só dependem da quantidade de compra que outras pessoas farão desses títulos, sem que esse valor retorne para a produção real. A isso se chama financeirização.

A globalização financeira liberalizou os mercados de crédito que começaram a transitar entre vários países.

Apesar dos vários países envolvidos, o mercado financeiro se concentra em países desenvolvidos numa proporção muito maior que em países em ascensão, como o Brasil, e sequer seguem para países subdesenvolvidos. Ou seja, o mercado concentrado em poucos locais permite que a valorização dos ativos seja ali negociados com

grandes valorizações. Mas essa valorização não é permanente, pois como o dividendo não retorna para investimento no setor produtivo, antes, continua a ser negociado naquele mercado financeiro, o lucro das empresas e os salários altos que sustentam essas compram começam a crescer menos. Assim, as valorizações começam a diminuir e as pessoas detentoras dos papéis, passam a vendê-los. A venda se generaliza e, com ela, chega-se a uma crise. O Exemplo clássico é aquele chamado “estouro da bolha”, quando a deflação dos preços desses ativos se espalham pela economia como um todo, gerando quedas em todos os setores, inclusive, na empregabilidade.

Um segundo tipo de inconformismo que demonstra os malefícios da financeirização é pós-keynesiano. O economista Hyman Minsky mostra que o desenvolvimento normal das economias precisa ser regulado, sob pena de fragilizá-las. A teoria de Minsky divide a economia em três tipos de empresas<sup>2</sup>. As empresas *Hedges*, que pegam um empréstimo e investem a partir dos seus lucros, reinvestindo os lucros obtidos; o tipo especulativo, usado por empresas que desejam fazer trabalhos de longo prazo e para isso toma um crédito que precisará ser convertido em dívidas mais longas, com prazos maiores compatíveis com a maturação do investimento. Assim, se a economia está bem, a empresa consegue o empréstimo e ao final do prazo, negocia um novo empréstimo com novas taxas para dar continuidade ao trabalho. Um terceiro tipo é chamado de *Ponzi*, nome dado em homenagem a um empresário que tinha uma empresa no sistema de pirâmide nos EUA.

<sup>2</sup> Segundo Minsky, quando a economia está bem as pessoas produzem e adquirem mais bens, os bancos facilitam os empréstimos e, gradativamente, cai o grau de prudência nos indivíduos na aquisição de empréstimos. Essa falta de prudência faz com que a economia seja cada vez mais especulativa e *ponzi*., o que, diz Minsky, fragiliza a economia. O problema principal surge quando, diante da fragilização da economia, os bancos acham que não há garantia de retorno dos empréstimos e elevam as taxas de juros ou, simplesmente, negam novos empréstimos, que, por seu turno, não são mais renegociados como antes e/ou as taxas de juros são elevadas. Daí as empresas começam a vender seus ativos para pagar suas dívidas e continuar o seu negócio. Quando todos vendem seus ativos, o valor agregado cai. Os *hedges* que estavam investindo na produção usando somente o lucro oriundo da valorização dos ativos deixa de lucrar e, portanto, para de investir na produção. Deixam de ser *hedges* e se transformam em especulativos e os especulativos se transformam em *ponzi*. Daí a crise econômica. Em ambos os casos a financeirização é prejudicial sem regulamentação.

Os fluxos financeiros internacionais compõem hoje a construção de um complexo sistema de dívida que engloba não só o setor público, mas também os indivíduos. Ambos contribuem, direta ou indiretamente, para o mencionado sistema, de modo a se tornarem cada vez mais dependentes e desejosos de sucesso, ainda que escravizados<sup>3</sup>. A previdência social tem sido usada para reestruturar empresas de fundos de pensão e fundos *hedges* por meio de alterações trabalhistas e Planos de Demissão Voluntária. Salvar os credores da dívida pública significa diminuir os salários e a qualidade de vida dos cidadãos que dele vivem. Daí os governos dizerem que a sociedade atual tem um problema grave: o envelhecimento da população. Por obvio que isso não é um problema, mas é um grande ganho da medicina e da ciência para a civilização. Os governos liberais insistem que isto é um problema demográfico. Entretanto, a diminuição da proporção entre jovens e idosos não seria um problema quando se considera o aumento da produtividade no trabalho para as indústrias e para o próprio setor financeiro. Com a introdução da tecnologia, um trabalhador labora por dois, três, quatro ou mais trabalhadores.

Mas o problema está na diminuição salarial pois, se a aposentadoria daquele que ganhava “x” vai ser substituído por um que recebe “x/4”, não é matematicamente possível a manutenção do sistema de repartição. Então, inicialmente, há uma substituição de 2 ou 3 trabalhadores por um somente, face o favorecimento da tecnologia e pelas novas estruturas organizacionais. Depois, este “um” passa a receber metade do valor que era pago àqueles que exerciam a mesma função antes da aposentadoria. Num sistema de repartição essa equação matemática não progride. O problema, portanto, não é demográfico, mas político.

Um problema que atinge de frente também o Direito do Trabalho e o seu objeto. Se se trata de um Direito que, no esplendor do Estado do Bem-estar e do Pleno Emprego, protegia mais de noventa

<sup>3</sup> Além da fragilidade financeira, a supremacia da finança e da globalização permitem uma menor distribuição de renda e o aumento da desigualdade. Os dados apresentados por Piketty comprovam isso. Outra consequência não poderia haver na liberalização dos mercados. Se o dinheiro não retorna para a produção o sistema contributivo de aposentadoria não há como ser alimentado, quer ele seja no modelo de repartição, quer seja capitalização.

por cento da população economicamente ativa e agora, não protege sequer metade dessa população - alcançada pelo Desemprego Estrutural ou pelo trabalho precário/clandestino -, refutado está o seu próprio objeto. Fenômeno que atinge, simultaneamente, o Direito Previdenciário e o Direito do Trabalho.

### *Os impactos das medidas de austeridade fiscal e a financeirização da previdência*

Desde janeiro de 2015, os governos brasileiros, tanto a presidenta Dilma Rousseff quanto o governo ilegítimo de Michel Temer, promovem mudanças na legislação previdenciária com o argumento de desonerar o custo do Estado com Previdência social.

A presidenta Dilma editou a medida provisória 664/2014<sup>4</sup>, que entrou em vigor em março de 2015 e posteriormente foi convertida na Lei 13.535/2015<sup>5</sup>, que dentre outras medidas prevê o aumento do prazo para concessão de seguro desemprego, novas regras para pensão por morte do segurado com o argumento de redução de custos e combate a fraudes no sistema previdenciário.

Michel Temer sinalizou uma proposta de lei de reforma do sistema previdenciário ainda mais severa, possibilitando a desvinculação dos reajustes de benefícios dos percentuais de reajustes do salário mínimo, estabelecendo idade mínima de 65 anos para ambos os gêneros<sup>6</sup>. Estas últimas propostas foram suspensas temporariamente face a força dos movimentos sociais que impuseram aos seus representantes congressistas o descontentamento com tais políticas de usurpação de direitos sociais. Importante observar, entretanto, que haverá eleições gerais em 2018 e que este fato contribuiu para a formação do entendimento do eleitorado diante dos deputados federais e senadores da república.

Essas políticas de reformas no sistema previdenciário são

<sup>4</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm)

<sup>5</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm)

<sup>6</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1799712-proposta-de-reforma-da-previdencia-vai-poupar-militares.shtml> e [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/23/economia/1464034779\\_193679.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/23/economia/1464034779_193679.html)

uma constante nos governos brasileiros, desde aqueles identificados como mais liberais, como Fernando Henrique Cardoso como os mais identificados com as esquerdas, como Luís Inácio Lula da Silva, ambos realizaram reformas no sistema previdenciário.

As reformas têm como argumentos a necessidade de redução de custos, as mudanças no sistema produtivo com a inclusão de novas tecnologias que reduzem os postos de trabalho, aliadas ao aumento da expectativa de vida dos brasileiros que impõe uma mudança nas regras da previdência com vistas a assegurar o equilíbrio financeiro a atuarial.

O governo de François Hollande promoveu alterações em 2013 com reformas no seu sistema de previdência, que foram recebidas com intensos protestos pela classe trabalhadora<sup>7</sup>. Em meados de 2016, em oposição à nova lei do trabalho da ministra Miriam El Khomri, ministra do trabalho do governo Hollande, nasceu o movimento “Nuit Debout” (Noite de pé) O nome vem das vigílias na Praça da República, em Paris, e outros locais de França<sup>8</sup>. Em meados de 2016, ocorreram uma jornada de protestos liderados pela principal central sindical do país, a CGT, A reforma, segundo o governo seria para desonerar as demissões é repudiada por 70% dos Franceses<sup>9</sup>.

Na Espanha, as insatisfações às políticas de austeridade promovidas governos do Partido Popular, desencadeou o movimento 15M (15 de março de 2011) em Madrid que correspondeu a protestos e acampamentos por cerca de vinte e oito dias no centro da cidade. Em março de 2014, foi fundado o partido político Podemos, tendo por idealizadores professores de Ciência Política da Universidade Complutense de Madrid, em termos ideológicos o Podemos surge a partir dos debates promovidos no 15M e adota o discurso assentado na crítica radical aos partidos e aos políticos que têm ocupado o poder, que têm classificado como «a casta» e contrário às políticas de austeridade<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/31838/sob+protestos+assembleia+da+franca+aprova+reforma+previdenciaria.shtml>

<sup>8</sup> <http://pt.euronews.com/2016/06/17/nuit-debout-a-franca-levanta-se-revolucao-ou-ilusao>

<sup>9</sup> [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/17/internacional/1463438068\\_797947.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/17/internacional/1463438068_797947.html)

<sup>10</sup> [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992015000100005#top31](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992015000100005#top31)

Crise severa também enfrentou a Grécia, com protestos motivados pelas políticas de austeridade impostas pelos programas de resgate econômico definido pela União Europeia<sup>11</sup>.

O Estado Social de Bem-Estar Europeu passa a sentir os impactos da crise econômica que se reflete na redução de direitos social. Trata-se do dismantelamento do pacto social que gerou o Estado Social de Direitos e da ascensão de políticas neoliberais. O que revela a vulnerabilidade do sistema previdenciário, seja público ou privado, às oscilações do modo de produção capitalista, de modo que as crises afetam e até suprimem direitos da classe trabalhadora. O furacão neoliberal que vem motivando o dismantelamento das condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora europeia

Pues bien, de eso, precisamente de eso, trata el libro que usted está a punto de comenzar a leer: de cómo en España, mientras los trabajadores creíamos que estábamos dando un salto hacia la modernidad, dejando atrás nuestra condición de clase trabajadora para integrarnos en la mucho más posmoderna clase media, los mecanismos de erosión de las armas de combate de los trabajadores iban siendo aplicados de forma silente a golpe de reformas laborales sucesivas hasta llegar hasta esta última en la que se nos acaba por dar la puntilla.<sup>12</sup> (HERNÁNDEZ, Adoración Guamán; BALLESTER, Héctor Illueca, 2012, p.7)

O sistema de seguridade social foi instituído através do Estado do Bem-Estar e da busca pleno emprego. Este modelo de Estado e de sociedade surgiu em face das crises vividas pelo Estado liberal a partir do século XIX. A partir do Constitucionalismo Social impulsionado pelas lutas entre classe trabalhadora e capitalistas, do movimento sindical, do surgimento do socialismo e do anarquismo. A chamada questão social fruto das lutas entre capital *versus* trabalho obrigou os Estados a promoverem uma regulação das relações de trabalho e a se responsabilizarem pela tutela dos cidadãos que se encontravam em situação de vulnerabilidade social. Surge a previdência social com o fim de amparo àqueles que não possuíam condições temporárias ou

<sup>11</sup> <http://pt.euronews.com/2016/06/09/nova-onda-de-greves-em-atenas>

<sup>12</sup> [http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_155.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_155.pdf) HERNÁNDEZ, Adoración Guamán; BALLESTER, Héctor Illueca, El huracán Neoliberal, Ediciones Sequitur Madrid, 2012, p.7



definitivas de integrarem o mercado de trabalho, o que numa sociedade capitalista representa exclusão social.

O pacto capital e trabalho que deu origem ao Estado de Bem-Estar Social mostrou-se vulnerável às crises econômicas sistêmicas do capitalismo. A cada crise econômica os direitos sociais, sobretudo os direitos conquistados pela classe trabalhadora passam a ser ameaçados, em especial os de natureza previdenciária. Isso porque um fator relevante para a sustentabilidade do sistema previdenciário contributivo de repartição foi o desenvolvimento econômico como um fator determinante para a manutenção dos níveis de emprego formal.

Atualmente, o desenvolvimento econômico é desencadeado, prioritariamente, pela inserção de novas tecnologias. A esta ruptura deve acrescentar-se, ainda, mais dois fatores: a supremacia do capital financeiro sobre o capital produtivo e a vulnerabilidade dos sistemas securitários diante da má administração de seus gestores e, no caso específico da previdência complementar, da dependência e da volatilidade e dos riscos inerentes ao próprio sistema desse novo modelo de capitalismo centrado no mercado de ações.

A propósito desse tema, Will Hutton afirma que a economia do mercado livre tem raízes numa visão newtoniana do mundo: Adam Smith e seus discípulos acreditavam que a vida econômica tem a mesma tendência para o equilíbrio do mundo natural. Smith dizia que os preços do mercado gravitam no sentido dos preços naturais, que são determinados pelo montante total do trabalho despendido para criar o produto. Houton se apropria dos argumentos de George Soros para desqualificar essa versão, segundo a qual os mercados se auto-regulam. Para ele os mercados financeiros são marcadamente instáveis e cometem erros freqüentes de avaliação, “flutuam para cima e para baixo, e não podem ser regulados meramente pela insistência em retornar ao mundo de valores estáveis”. (Houton:1998: 57)

Por isso o tema privatização, desregulamentação, flexibilização, inclusive dos sistemas de seguridade social, enquadra-se na esfera da teoria política conforme assinalam Sheila B. Kamerman e Alfred J. Kahn (1993:52). Os contextos políticos e os usos da privatização dependem, segundo os autores, da posição da nação no contexto da economia mundial. “Nos países mais ricos é fácil tratar da privatização como questão de política interna. Mas, quando os prováveis compradores são estrangeiros, como no chamado terceiro mundo, a privatização de empresas de propriedade do Estado significa desna-

cionalização, ou uma transferência do controle a investidores ou empresários estrangeiros o que significa ceder à pressão internacional”.

Do ponto de vista da passagem do modelo do capital produtivo para o capital improdutivo; do emprego de larga duração para o desemprego estrutural, afirma o sociólogo de origem polonesa, Zygmunt Bauman, que “os desempregados eram o exército de reserva da mão-de-obra” (1998:50). Temporariamente sem emprego, por motivos de saúde, enfermidade ou dificuldade econômica concorrentes, eles deviam ser preparados para reassumir os empregos quando aptos – e prepará-los era, então, a tarefa reconhecida e a incumbência explícita ou tácita dos poderes públicos. Já não acontece desse modo, exceto nos nostálgicos e cada vez mais demagógicos textos de propaganda eleitoral, os sem emprego deixaram de ser um exército de reserva. As melhorias econômicas já não anunciam do fim de desemprego. Atualmente, racionalizar significa cortar e não criar empregos, e o progresso tecnológico e administrativo é avaliado pelo emagrecimento da força de trabalho, fechamento de divisas ou redução de funcionários. Modernizar a maneira como a empresa é dirigida consiste em tornar o trabalho flexível – desfazer-se da mão-de-obra e abandonar linhas e locais de produção de uma hora para outra, sempre que uma relva mais verde se divide em outra parte, sempre que possibilidades comerciais mais lucrativas, ou mão-de-obra mais submissa e menos dispendiosa acenem ao longe”.

Acrescenta, ainda, o aludido sociólogo que na época em que a indústria propiciava trabalho e subsistência havia segurança para a maioria da população. O Estado do Bem-Estar tinha que arcar com a corrida do capital pelo lucro e tornar a mão-de-obra deixada para trás novamente empregável. Neste contexto, os dispositivos de previdência, antes um exercício dos direitos do cidadão, transformaram-se no estigma dos incapazes e dos imprevidentes. A lógica do capitalismo pós-moderno não se compatibiliza com o chamado seguro coletivo contra os riscos. Para ele “a tarefa de lidar com os riscos coletivamente produzidos foi privatizada”. (Bauman,1998:52)

Bauman classifica esses fenômenos como os anos de desregulamentação de dispositivos do bem-estar ou de uma sociedade inteiramente desregulamentada e privatizada. Neste contexto, os atores já não são estados-nações democraticamente controlados, mas conglomerados financeiros não-eleitos, desobrigados e radicalmente desencaixados. (Bauman: 1998: 61)

Esses paradigmas típicos da sociedade pós-moderna desestabilizaram o estado-providência, e consequentemente o sistema de seguridade social centrado no princípio da contributividade. Do mesmo modo, desestabiliza também o sistema de previdência complementar, em face da instabilidade desencadeada e do esfacelamento da própria sociedade do trabalho.

Um dos mais brilhantes economistas brasileiros, Celso Furtado (1998), a propósito dos problemas gerados na pós-modernidade e pela globalização afirmou: “não podemos ignorar que vivemos uma fase de concentração de poder, que favorece as grandes empresas. A tecnologia moderna estimula esse processo, mas não é de desconhecer que foram forças políticas que moldaram a fisionomia do mundo atual. A globalização tem consequências negativas marcantes, das quais destaco a crescente vulnerabilidade externa e a agravação da exclusão social”. Salienta ele ainda a pseudohomogeneização que decorre da aceitação acrítica das teses economicistas que desrespeita as matrizes culturais e as particularidades históricas.

### *Considerações finais*

As reformas trabalhista e previdenciária levadas a efeito pelo governo brasileiro, exatamente num dos países que mais concentra renda e riquezas no mundo e experimenta grandes desigualdades sociais, confirmam a importância da pesquisa ora apresentada. Um exemplo comparativo são as propostas semelhantes que vêm sendo tentadas em alguns países desenvolvidos e socialmente mais justos.

Esta autora já havia conectado os pressupostos para adoção de uma Renda Universal Garantida a uma Ética Universal para Governabilidade do Mundo, com base no relatório da UNESCO e na teoria da ética dos mínimos da filósofa Adela Cortina, o que se confirma, em virtude da clandestinização da vida humana imposta pelo ultraliberalismo global, que espalha miséria e patologias sociais, cujos impactos não podem ser desconhecidos, no Brasil.

Uma ética universal de mínimos não pretende uniformizar modelos de desenvolvimento ou de cultura, que possam sugerir uma reprodução do modelo de modernização ou induzir que o mesmo seja copiado, como modelo único. Acreditam que, mesmo em um mundo marcado por interdependências globais e internacionais, os

atores mais importantes do sistema mundial são os Estados. Apesar de suas notórias diferenças – poder, capacidade, recursos e opções de que dispõem – são eles os responsáveis pelo quadro jurídico e político em que se exercita o cotidiano. (..)

Aqui aparece a semelhança entre as propostas da ONU/UNESCO com o quadro ético exposto por Adela Cortina – entre Ética de Máximos e Ética de Mínimos – em que esta aparece com uma ética de justiça, de mínimos normativos universalizáveis, enquanto aquela se constitui como éticas conciliatórias de máximos. (..)

Por isso, uma governabilidade para esse novo mundo, centrada em mínimos éticos a serem compartilhados nesse mesmo espaço, depende, por outro lado, da adoção de um novo modelo de seguridade social que envolva e atinja o coração desse capitalismo desumanizado. (ESTEVES, 2015).

A renda universal garantida, também chamada de renda mínima de inserção, é amplamente estudada em vários segmentos da cultura humana. No Brasil, os estudos se intensificam a partir da formação da Rede de estudos denominada “Renda Básica Brasil” em agosto de 2017. A pesquisa representa a possibilidade de aperfeiçoamento científico de técnicas já adotadas noutros países que a implantaram, ainda que de forma condicionada, a fim de propor melhoramento a proposta de lei existente no Brasil e que é criticada ora por aspectos econômicos, ora ideológicos.

## *Referências bibliográficas*

- BAUMAN, Zigmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*; tradução Mauro Gama, Cláudia Martinelli Gama; revisão técnica Luís Carlos Fridman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed.: 1998
- CHESNAIS, François; PLIHON, Dominique. (coord.) *Las trampas de las finanzas mundiales: diagnósticos y remedios*. Tradução Luis Fernando Lobejón. Madrid: Ediciones Akal, 2003.
- CUÉLLAR, J. (Org.). *Nossa diversidade criadora*: Relatório da Comissão Mundial de cultura e desenvolvimento. Campinas: Papyrus; Brasília: UNESCO, 1997.
- ESTEVES, Juliana Teixeira. *Fundos de Pensão: benefício ou prejuízo para os trabalhadores?* São Paulo: LTr, 2008.

- *O Direito da Seguridade Social e da Previdência Social. A Renda Universal Garantida. A taxação dos fluxos financeiros internacionais e nova proteção social.* Recife: Editora UFPE, 2015.
- HERNÁNDEZ, Adoración Guamán; BALLESTER, Héctor Illueca. *El huracán Neoliberal.* Madrid: Ediciones Sequitur, 2012.
- HUTTON, W. O Estado que temos hoje. Brasília: Positiva, 1998.
- KAMERMAN, Sheila B. y KAHN, Alfred J. *La privatización y el Estado benefactor.* México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos de globalização, p. 34. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *A Globalização e as Ciências Sociais.* São Paulo: Cortez, 2011
- SAUVIAT, C. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da  
finança mundializada e do novo poder acionário. In: CHESNAIS, F. [Org.]. *A finança mundializada.* São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.
- *Syndicats et marchés financiers.* Revue de L'IRE, Paris, 2003.



# Processo de endividamento externo brasileiro e a questão da imunidade de jurisdição do banco central do Brasil no contexto das renegociações pós-moratória (1987-1988)

*Alessandra Marchioni<sup>1</sup>*

## *Introdução*

O contexto macroeconômico mundial dos anos 90, identificado como “globalização financeira”, pode ser caracterizado como nova fase do regime mundial de acumulação, cujo funcionamento depende das prioridades do capital privado cada vez mais concentrado e orientado para a obtenção de renda, em particular para os fundos mútuos de investimento (*mutual investments funds*).

Nesse sentido, a “mundialização do capital” reflete mudanças qualitativas nas relações entre o Estado e o capital, modificando a importância relativa dos fatores geradores de interdependência, em que mecanismos endógenos das economias capitalistas tendem a acumular menos investimentos internos direcionando-os às “exportações de capital”.

As origens desse processo de internacionalização contemporâneo tiveram início nos anos 70, com a mudança no perfil da função dos mercados de câmbio, que se transformaram em mercados para a negociação financeira, momento em que se situa o processo de endividamento externo dos países de Terceiro Mundo, abrangendo a formação da dívida externa brasileira.

Esse artigo tem por objetivos descrever e identificar os principais elementos de origem da dívida externa brasileira, enfocando o

<sup>1</sup> Professora do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Alagoas, UFAL, Maceió, AL (Brasil). Doutora e Mestre em Direito pela UFSC. Especialização em Ciência Política pela UFRGS. Graduação em Direito pela PUCRS. Professora visitante na *Universidad de La República* (Uruguay) (UDELAR). Coordenadora do Núcleo de Estudos em Direito Internacional e Meio Ambiente- NEDIMA. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

processo de renegociação no período Pós-Moratória (1987), mais especificamente a “Fase IV” (1987-88).

Entre caminhos e descaminhos diplomáticos, o estudo buscará apresentar a disputa jurídica travada entre o Comitê Assessor dos Bancos credores e a delegação brasileira, entre os anos 1985-1988, sobre a cláusula contratual relativa à “imunidade de jurisdição” do Banco Central, parte contratante.

Os resultados dessas negociações ganharam importância, não apenas porque serviram para garantir a procedência da tese nacional, em defesa da proteção e garantia da não execução dos bens do Banco Central em se tratando de “dívida soberana”, em processo perante a jurisdição norte-americana, como para confirmar precedente negocial com produção de efeitos, para futuros acordos de mesma natureza, entre as partes contratantes, pelo menos até a conversão absoluta da dívida externa brasileira em títulos do Tesouro<sup>2</sup>.

Nessa pesquisa será utilizado o método de abordagem hipotético dedutivo, em que se busca a eliminação dos erros na tese defendida pelos credores privados e aplicada em primeira instância pela jurisdição norte-americana, Corte Estadual de Nova Iorque, no sentido de fazer valer: a “teoria da imunidade relativa” e a natureza da atividade comercial (*commercial act*) para afastar a imunidade de jurisdição dos Bancos Centrais dos países devedores. O texto procurará acompanhar a evolução dos argumentos jurídicos em disputa e a mudança de orientação das soluções judiciais norte-americanas a esse respeito.

## *Elementos de formação do capital financeiro*

Hoje o dinheiro pode atravessar as fronteiras sem a menor cobrança de imposto. Circulam a cada dia no mundo por sobre as fronteiras 1 trilhão e 800 bilhões de dólares. Menos de 10% desta soma serve diretamente ao comércio mundial. Mais de 90% serve

<sup>2</sup> Esse artigo contém elementos de narrativa histórica econômica e jurídica sobre o posicionamento do Comitê Assessor dos Bancos credores e a delegação brasileira, que entre os anos 1985-1988 negociaram a aplicação da chamada cláusula de “imunidade de jurisdição” relativa em relação aos bens do Estado brasileiro. Tais argumentos jurídicos *apenas expressam as respectivas posições daqueles autores, e, não necessariamente representam o que pensa essa autora ou qualquer outro membro da Rede Internacional de Cátedras e Estudos sobre a Dívida Pública (RICDP).*



às operações especulativas com moedas ou à lavagem de dinheiro sujo. Regularmente, os jornais anunciam que Wall Street reagiu bem ao aumento dos números de desemprego ou à redução do crescimento da atividade econômica. Não se trata da banalização de lógica de morte? (TOUSSAINT, 2002, p. 94)

Até o fim da década de 70 os sistemas financeiros nacionais eram praticamente estanques, mesmo com o deslocamento da demanda por financiamentos em dólar nos mercados europeus, o nível dos juros, em regra, era pouco atrativo e as taxas de juros no mercado interno norte-americano eram baixas. Aos poucos, a longa fase de crescimento do Pós-Guerra fazia aflorar as contradições da acumulação capitalista, ou seja, a queda da rentabilidade do capital industrial e a busca de forma de valorização puramente financeira (CHESNAIS, 1996, p. 252).

Em 1971, desapareceria o sistema monetário internacional, estabelecido no fim da Segunda Guerra Mundial e baseado na ancoragem internacional de moedas e na divisão clara de competências entre os mercados de câmbio e financeiro<sup>3</sup>. Até aquele momento, o atrelamento do dólar ao ouro permitia que se alicerçasse um sistema financeiro e monetário internacional, mantendo as autoridades estatais no controle da criação de crédito e assegurando a relativa subordinação das instituições financeiras e do capital de empréstimo às necessidades do investimento industrial nacional (CHESNAIS, 1996, p.248).

O fim do *gold exchange standard*, decretado unilateralmente pelos Estados Unidos, em razão da explosão da dívida federal conjugada ao déficit crescente na balança de pagamentos, ergueu, de forma provisória, instrumentos de liquidez para o seu próprio endividamento, decretando o início da denominada “economia do endividamento” americano, que se espalhou por outros países (CHESNAIS, 1996, p. 250). Os chamados “eurodólares” provinham de dólares mantidos em contas de depósito em bancos estrangeiros, principalmente na

<sup>3</sup> Até 1914 o ouro foi uma moeda internacional no pleno sentido do termo, isto é, o equivalente geral que concentrava as funções de padrão de referência de meio de pagamento e de instrumento de entesouramento. Os meios de pagamento emitidos durante a Primeira Guerra Mundial, bem como a dívida acumulada, pelos principais Estados beligerantes para financiar os combates acarretaram a crise do padrão ouro, antes que a crise de 1929, viesse a sepultá-lo definitivamente (CHESNAIS, 1996, p. 249).

Europa, que se convertiam como fonte de empréstimos, facilitando a absorção e a circulação abundante de crédito.

Essa inovação financeira permitia que se escapasse do controle estatal, bem como inclusive dos Organismos Internacionais Econômicos e Financeiros, como o Fundo Monetário Internacional, cuja missão era o controle dos movimentos de capitais internacionais. Nesse contexto, os denominados “eurobancos” passaram a se capitalizar com base na exploração dos lucros dos empréstimos em dólares, que não dependiam de reservas obrigatórias e, por isso, permitiam oferecer remunerações elevadas aos depositantes e garantia de taxas competitivas aos tomadores de crédito (TOUSSAINT, 2002, p. 127).

Assim foi que os chamados “euromercados”, responsáveis pela internacionalização da economia do endividamento, primeiro para os países de Terceiro Mundo, depois para o sistema mundial, cresceram incrivelmente no início dos anos 70: 212% entre 1971-72 e entre 1972 -73, 207% (TOUSSAINT, 2002, p.127).

Se em 1952, o mercado dos eurodólares movimentava 2 bilhões de dólares; em 1960 não ultrapassava os 4,5 bilhões. Doze anos depois, na véspera da alta do preço do petróleo, em 1973, já atingia o montante de 160 bilhões de dólares, dobrando a cada três anos até o *default* irrestrito nos países de Terceiro Mundo na década de 80. Aos poucos, o volume de transações passou a ser multiplicado por cem na década de 90 (CHESNAIS, 1996, p. 253).

Essa modificação do sistema financeiro foi acompanhada de uma mudança no perfil da função dos mercados de câmbio, pois se no início dos anos 60, a sua função principal era supostamente facilitar as trocas comerciais<sup>4</sup>, nos anos 90, já não representavam nem ao menos 10% do total das transações diárias (TOUSSAINT, 2002, p.90). Para Jacques Adda (1996, p. 108), 95% do valor das transações realizadas nos mercados de câmbio correspondem a movimentos financeiros independentes das operações de bens e serviços.

<sup>4</sup> No Brasil, entre os anos de 1967-1970, observou-se um período de recuperação e crescimento econômicos, em que o PIB crescia em média 9,9%, e em que se promoveu um conjunto de reformas, entre elas a reforma tributária, que possibilitou a retomada do gasto e do investimento público, e a reforma financeira que possibilitou, ao mesmo tempo, a expansão da produção de bens de consumo duráveis de capital, e o retorno dos investimentos públicos em habitação, que estimulou a expansão da construção civil (CANO, 2000, p.192).

Para Hilferding (1985, p. 296), nosso tempo é marcado pela “exportação de capital”, em que cada vez mais se constata a situação de interpenetração entre capital bancário e capital industrial, identificados, genericamente, pelos grandes grupos, como fundos de investimento e, especificamente, como os fundos de pensão e os fundos de mútuários, além de um punhado de bancos multinacionais e companhias de seguros.

A partir do momento em que essas instituições não se satisfizeram mais com as suas funções tradicionais, entre as quais se destacavam: a intermediação financeira e a criação de crédito a serviço de investimento; elas avançaram para uma transformação, valorizando especificamente as novas operações, suscetíveis de proporcionar mais-valia e lucros financeiros. Esse processo irá ocorrer por meio de alguns mecanismos, em que se destaca: a concentração do capital monetário e a transferência de riqueza para a esfera financeira.

Independentemente de seus aspectos de agiotagem, como capital que rende juros, o capital monetário concentrado passou a representar “a forma mais alienada, mais fetichizada da relação de capitais”, porque um mesmo capital se fecunda gerando mais capital, sem passar por um investimento produtivo. “O dinheiro que gera mais dinheiro, um valor que valoriza a si mesmo, sem nenhum processo de produção e de comercialização de mercadorias, que sirva de mediação entre os dois extremos” (MARX, 1986, cap. XXIV). A capacidade do capital de impor suas exigências e de fazer gerar mais lucros depende do grau de centralização e de concentração atingido pelo capital monetário.

Segundo Chesnais (1996, p.247), o segundo mecanismo de transferência de riqueza para a esfera financeira é o serviço da dívida pública. Assim é que, não apenas o processo de endividamento público, mas a sua própria securitização e sua respectiva negociação sob a forma de títulos nos mercados de obrigações passariam a produzir rendimentos mais atrativos que qualquer outra alternativa econômico-financeira, com exceção dos mercados de câmbio.

No curso dos anos 80, todas as formas de controles administrativos das taxas de juros já haviam sido progressivamente abolidas. Os principais dirigentes dos países industrializados optaram pela competição de atração de investimento de capital em seus países, renunciando a maior parte das taxações sobre as rendas de capital e aumentando a remuneração de capitais voláteis.

## Dimensões da dívida externa do terceiro mundo

A utilização da dívida externa como arma de dominação desempenhou um papel fundamental na política das principais potências capitalistas no fim do século XIX e no início do século XX com relação a algumas potências de segunda ordem que teriam podido chegar à posição de potências capitalistas (TOUSSAINT, 2002, p. 117)

No século XIX, quando os poupadores privados dos países mais ricos subscreviam títulos de dívida pública emitidos por Estados estrangeiros, podia-se dizer que uma riqueza estava sendo transferida. Porém, no caso dos “euromercados”, créditos foram criados como que por mágica, dentro de uma limitada rede de bancos privados e instituições internacionais, sendo oferecidos aos países em desenvolvimento.

Nas palavras de Chesnais (1996, p. 255), não teria havido nenhuma transferência de “poupança” de seus concedentes, mas empréstimos que, uma vez ofertados ao Terceiro Mundo, com base em suas exportações, proporcionaram o reerguimento das economias dos próprios credores, criando investimentos, emprego e renda.

Enquanto para os países de Terceiro Mundo, os créditos tinham um valor de capital, para os bancos, a concessão de empréstimos estava ligada à garantia de sua liquidez e ao efeito multiplicador de seus ingressos lucrativos.

Após a crise da dívida do Terceiro Mundo e a incapacidade de cumprimento dos pagamentos, assistiu-se à constituição dos chamados Comitês de credores que passaram a encaminhar as negociações referentes: à elaboração de planos de reescalonamento das dívidas; à criação de um “mercado paralelo” que viabilizasse a transação das dívidas estatais, por meio de títulos financeiros negociáveis; à definição de títulos de propriedade de capital produtivo de empresas públicas dos países devedores a serem adquiridos no mercado de ações (CHESNAIS, 1996, p. 256).

Assim, se até 1980, havia um considerável fluxo de ingresso de investimentos privados nos países em desenvolvimento, em torno de 26 bilhões de dólares ano, entre 1980 a 1983 houve uma diminuição significativa dessas entradas líquidas, apenas 1,6 bilhão, chegando, em 1984, a uma completa inversão desses fluxos, na direção dos países desenvolvidos.

Essa completa inversão de fluxos relaciona-se diretamente à mudança de política financeira adotada por Paul Volcker na chefia do

*Federal Reserve* dos Estados Unidos, durante o governo Ronald Reagan, que passou a implementar um forte aumento nas taxas de juros sob os empréstimos contratados, como principal instrumento para aplacar o aumento da inflação norte-americana. Essa nova etapa da mundialização financeira compreendia, igualmente, as medidas tomadas pelo governo conservador britânico de Margareth Thatcher<sup>5</sup>.

Segundo Toussaint (2002, p. 134), para os países do Terceiro Mundo, isso implicou, considerando o estoque da dívida até 1979, um aumento de três vezes seu valor nominal, pois esses encargos a reembolsar haviam sido contratados com base na indexação de taxas Prime Rate (EUA) e Libor (RU), as quais foram alteradas em razão das escolhas políticas e econômicas norte-americana e britânica. Assim, se entre 1974-75 as taxas de juros reais chegaram a ser negativas<sup>6</sup>, em 1979-1980, aumentaram em até três vezes:

Tabela 1 Taxa de juros nominais, juros reais e inflação EUA (em %)

Ano	Prime Rate Nominal	Prime Rate Real	Inflação EUA
1970	7,9	2,0	5,9
1971	5,7	1,4	4,3
1972 (..)	5,2	1,9	3,3
1974 (..)	10,8	-0,2	11,0
1980	15,3	1,8	13,5
1981	18,9	8,6	10,3
1982	14,9	8,7	6,7

Fonte: a autora com base em TOUSSAINT, 2002, p. 135.

<sup>5</sup> O Reino Unido abriga a City, a mais antiga praça financeira do mundo e a terceira do mundo em volume de transações, depois dos EUA e do Japão. O Reino Unido é também o país de origem dos maiores fundos de pensão privados, depois dos EUA (CHESNAIS, 1996, p.258).

<sup>6</sup> A aceleração dos investimentos ocorreu entre 1970-1974, quando a taxa de crescimento alcançou 23,3%. A expansão da política de crédito, com pequenas valorizações cambiais e a disponibilidade crescente de financiamento externo, combinado à liberalização das importações alteraram os níveis de dependência externa. Somente o petróleo que era responsável por 13% das importações em 1967, aumentou para 20% em 1974 e para 22% em 1975, mas o impacto no balanço de pagamentos incluiu também à elevação dos preços no mercado internacional. Com esse resultado a dívida externa que em 1967 era de 3,4 bilhões de dólares, aumentou para 17,2 bilhões de dólares em 1974 (CANO, 2000, p. 194).

Essas medidas decididas conjuntamente pelos governos americano e britânico deram à luz o sistema contemporâneo de finanças, liberalizadas e mundializadas, em que as instituições dominantes não são mais os bancos e, sim, os mercados financeiros e as organizações financeiras que neles atuam.

Esse vasto movimento de desregulamentação monetária e financeira acarretou a rápida expansão dos mercados de obrigações, que serviram prioritariamente aos governos dos países desenvolvidos, na medida em que viabilizaram a emissão e a negociação da chamada “securitizações dos ativos das dívidas públicas”<sup>7</sup> dos países em desenvolvimento.

Tabela 02 Evolução mundial dos ativos financeiros por tipo de investimento de 1980-1998

Anos	Fundos de Pensão (US\$ bilhões)	Fundos Mútuos (US\$ bilhões)	Seguros (US\$ bilhões)	
	859	118	519	390
1988	3.806	2.636	4.940	2.296
1998	10.017	9.283	8.183	3.553

Fonte: TOUSSAINT, 2002, p.104.

Assim, a securitização da dívida pública significou financiar os déficits orçamentários mediante a aplicação, nos mercados financeiros, de bônus do Tesouro e outros ativos da dívida. Para além dos benefícios diretos desses países, aí também se somam os interesses dos chamados fundos de pensão e fundos de mútuos de investimento.

A partir de então, quanto mais se aprofundassem os déficits orçamentários, mais aumentaria a parte dos orçamentos reservadas para o serviço da dívida pública e maior a pressão sobre os governos endividados.

Na década de 80, ao mesmo tempo em que ocorria a abertura do mercado financeiro internacional, houve a contração do mercado comercial dos países devedores, alavancado pela queda de preços nas matérias-primas exportadas. Esse déficit da balança comercial acrescentou um componente extra à crise financeira dos países de Terceiro Mundo, que passaram a contrair novos empréstimos para saldar os antigos (TOUSSAINT, 2002, p. 136).

<sup>7</sup> TOUSSAINT, 2002, p. 110.

A indisponibilidade dos bancos privados norte-americanos de prover novos empréstimos aos países de Terceiro Mundo, ainda em decorrência dos impactos do Choque do Petróleo, fez agregar novos *players*, que se disponibilizaram a oferecer crédito no sistema financeiro internacional. Além dos bancos alemães ocidentais e japoneses, o Clube de Paris<sup>8</sup> e as organizações internacionais do antigo sistema *Bretton Woods*, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, se substituíram como novos negociadores dos créditos a serem concedidos aos países devedores.

### *Fundamentos para a compreensão da natureza da dívida externa brasileira e seu processo de renegociação pós-moratória (1987-89)*

Nas palavras de Celso Furtado (1989, p. 31) a solução econômica adotada pelo governo brasileiro ponderou duas premissas sobre a gestão da dívida: a primeira, de natureza interna, em que o governo se responsabilizasse em garantir os empréstimos obtidos no exterior por empresas privadas; a segunda, de natureza externa, em que o governo assumisse os custos do chamado “ajustamento” proposto pelos países desenvolvidos, por meio de suas instituições, como o Clube de Paris ou com o Fundo Monetário Internacional.

O governo brasileiro apressou-se em assumir os compromissos externos das empresas, criando facilidades para que antecipassem o pagamento das dívidas externas em moeda local. Dessa forma, as empresas privadas livraram-se dos “ajustamentos” em face das elevações das taxas de juros e das desvalorizações e transferiram para o governo todos os riscos implícitos aos empréstimos contraídos no exterior. Mas se a dívida externa da empresa era cancelada, sendo seu equivalente depositado em moeda local no Banco Central, ao Estado cabia aplicar sobre esse valor uma remuneração suficiente capaz de considerar, não apenas os juros internacionais, como também a desvalorização cambial da moeda brasileira.

<sup>8</sup> O Clube de Paris reúne representantes dos Governos estrangeiros e suas instituições oficiais de crédito para renegociação da dívida externa, sob a coordenação do Ministério da Fazenda da França.

Tabela 03 Dívida externa pública X privada

Anos	Dívida externa registrada pelo setor público (US\$ milhões)	Dívida externa registrada pelo setor público (US\$ milhões)	Dívida externa privada com aval do setor público (US\$ milhões)	Dívida externa registrada pelo setor privado (US\$ milhões)	% no setor privado no total
1982	47.402	46.047	1.355	22.795	34,4%
1983 (..)	60.291	58.975	1.316	21.027	27,3%
1986	87.117	86.136	977	14.641	15,3%
1987	93.079	92.221	858	14.434	14,2%
1988	91.040	90.436	604	11.514	10,5%
1989	89.477	88.831	646	9.807	10,6%

Fonte: BACEN

Os dados da Tabela 03 confirmam a conclusão do economista Furtado, quando observado o aumento do endividamento pelo setor público, em substituição às dívidas contraídas pelo setor privado, definindo a opção do Executivo brasileiro, mesmo antes da declaração da moratória em 1987.

Assim, enquanto na primeira coluna, denominada “dívida externa”, verifica-se, ao longo do período, o aumento dos valores nominais da dívida total garantida pelo setor público. Na quarta coluna, confere-se na conta dos empréstimos privados, sem garantia do setor público, o percentual de 34%, em 1982, e drástica redução para 10%, em 1988, passando a compor a dívida pública. Segundo Mattos (2006, p.11), também é possível relacionar o histórico de menor endividamento do setor privado à reabertura das negociações com as instituições internacionais, Clube de Paris e credores privados, que oportunizaram a rolagem da dívida externa.

A saída encontrada pelo governo consistiu em emitir títulos públicos com elevadas taxas de juros, auto-emprestando o valor transferido pelas empresas, cujo rendimento deveria ser suficientemente alto para cobrir, não apenas aqueles empréstimos, mas seus custos operacionais e de manutenção. A emissão de títulos públicos fez aumentar o serviço da dívida<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Entre 1970 e 1974 o valor dos empréstimos e financiamentos externos (em US\$ correntes) cresceu oito vezes, oscilando entre os anos de 1975 a 1980, ano



Toda essa complexa arquitetura financeira, dependia de previsão no orçamento da União como contrapartida para cobrir os serviços da dívida contraída pelas empresas nacionais perante fundos no exterior e, portanto, deveria receber aprovação do Congresso Nacional, pois dependia de previsão de origem de receitas, seu limite e suas condições de despesa, inclusive sobre os gastos realizados e utilizados pelo Banco Central, em garantia das dívidas externas contraídas com os credores internacionais.

Todas essas deliberações e autorizações orçamentárias necessitariam de amplos debates com a sociedade e de aprovação em Comissões e no Pleno do Senado. No entanto, sem muito alarde, o Executivo preferiu continuar a emitir novos títulos mobiliários para pagar os juros anteriores. Esses títulos da dívida pública passaram a ser negociados no mercado financeiro e adquiridos pelas próprias empresas privadas, que viam aumentar a sua rentabilidade à custa da especulação financeira e não, da produção. Ao mesmo tempo, o mercado financeiro, fomentado pela emissão de títulos públicos indexados, transformou-se em importante mecanismo de transferência de recursos públicos para o privado<sup>10</sup>.

Segundo Furtado (1989, p. 34), as consequências negativas da estratégia adotada pelo governo somente puderam ser observadas com o tempo: a sólida posição financeira das empresas privadas<sup>11</sup>, a

em que esteve 70% maior que em 1974. A partir de 1977, o estado brasileiro passou a conviver com a estagnação econômica interna e com o aumento dos juros internacionais, acumulando dívida externa em nome da iniciativa privada. Assim, o valor da soma de juros e remessas de lucros passou de 0,7 (1974) a 7 bilhões de dólares (1980), enquanto que o déficit na conta de transações correntes saltou de 1,7 (1974) a 12,8 bilhões de dólares (1980). (CANO, 2000, p.197).

<sup>10</sup> Nesse período (1973-1980) os valores da dívida externa foram ainda acrescentados pelo déficit da balança comercial e a alta das importações em valores percentuais (cerca de 2% a mais) em relação às exportações. A dívida externa de 12,6 bilhões de dólares (1974) saltou para 53,9 bilhões de dólares (1980) e as amortizações de 1,2 bilhão, para 5 bilhões. A desaceleração do crescimento, e o PIB em queda contribuíram para o crescente deslocamento dos recursos financeiros (reais e nominais) à procura de ativos especulativos. Ao mesmo tempo, a política econômica financeira do governo buscou reforçar e atrair a entrada de capital externo, aumentando os juros da dívida com graves implicações orçamentárias (CANO, 2000, p. 198).

<sup>11</sup> Segundo dados do Banco Central, o setor privado passou a absorver praticamente toda a disponibilidade de divisas no mercado de câmbio, mantendo seus

euforia do setor financeiro e a expansão das exportações<sup>12</sup> coincidiram com a redução dos investimentos públicos em infra-estrutura e a desindexação dos salários reais. A sociedade foi, portanto, duplamente penalizada, seja porque o Estado deixou de investir produtivamente, seja porque sofreu uma contração no salário e no consumo.

É certo que o desequilíbrio da economia nacional teve como principal razão a volumosa transferência de recursos para o exterior, mas, para além da geração do saldo comercial, esse fenômeno englobou, também, o financiamento desse saldo. A redução do déficit público e a diminuição dos investimentos públicos, baseados em recursos do Tesouro Nacional, se tornaram a regra utilizada pelas equipes econômicas. Porém, dada a magnitude da dívida, continuamente capitalizada, a redução dos gastos públicos em benefícios sociais, pouco contribuiu para a quitação dos compromissos financeiros.

Assim, antes mesmo da conversão da dívida mobiliária interna, abatendo o valor de seu estoque<sup>13</sup> e alongando o seu prazo de resgate, seria necessário realizar um inventário rigoroso dos detentores dos títulos e preparar uma série de propostas, considerando as diferenças entre os credores (FURTADO, 1989, p. 45).

Segundo o autor, de qualquer modo, os encargos financeiros deveriam ser reduzidos, seja congelando o valor de parte dos títulos em

pagamentos ao exterior em dia. Desse fato, decorreu a aprovação da Resolução 851/83 que permitiu o ordenamento adequado de prioridades de pagamento ao exterior, cujos critérios foram propostos pelo Banco Central e estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional. Essa Resolução provocou reação favorável da comunidade financeira internacional. Essa Resolução foi revogada em março de 1984, restabelecendo o regime cambial anterior. (CERQUEIRA, 1996, p. 29)

<sup>12</sup>A melhora nas contas públicas entre os anos 1984-1985 (superávit comercial de US\$ 13,1 bilhões, reservas internacionais US\$ 11,9 bilhões, queda de juros internacionais e redução dos preços do petróleo) não fez arrefecer a crise da dívida externa que se mantinha em crescimento, diante da “rolagem”. Diante da compra das dívidas privadas pelo estado, o governo era obrigado a emitir títulos da dívida pública interna para adquirir divisas para saldar os compromissos financeiros. Essa política financeira, não apenas anulava os resultados positivos da política monetária como promovia a valorização especulativa e os custos financeiros (CANO, 2000, p.211).

<sup>13</sup>Se adotada à época essa alternativa, a política de conversão da dívida, caracterizada por operações junto a intermediários que adquirem títulos da dívida com deságio no exterior, e negociam com os devedores a recompra com desconto, teria possibilitado uma economia ao redor de US\$ 7,5 bilhões no estoque da dívida.

mãos dos especuladores, seja convertendo parte deles em pagamento de longo prazo, entre 10 e 25 anos, com período de carência e taxas de juros reais que não deversem superar os 5%. O pagamento dos juros poderia ser incorporado ao orçamento público, criando-se para este fim impostos específicos que incidiriam sobre grandes fortunas.

No entanto, em 1987, sob o comando do então Ministro da Economia Dilson Funaro, diante do quadro crítico de recrudescimento da inflação e agravamento das contas externas, o país preferiu anunciar moratória. A suspensão das remessas ao exterior dos juros devidos sobre a dívida de médio e longo prazo foi implementada pela Resolução n. 1263/87 e pelo DIREX n. 87/043 expedidos pelo Banco Central aos bancos autorizados a operar no país (CERQUEIRA, 1996, p.42).

Já no ano seguinte, sob o comando do Ministro Bresser-Pereira, o país tentou retornar ao FMI, propondo a renegociação da dívida com reescalamentos e securitização de parte do débito, envolvendo a troca da dívida velha por bônus com prazos longos de vencimento e taxas de juros compatíveis com a capacidade de pagamento do país, mas mantendo a moratória (CANO, 2000, p 217).

Essa proposta foi imediatamente afastada pelos credores. No entendimento do Comitê Assessor dos Bancos credores<sup>14</sup> a proposta deveria acrescentar, para além das negociações do pagamento da dívida, amortizações e juros, e esforços de “ajustamento” fiscal, ampliando algumas alíquotas, reindexando a economia e aprofundando a recessão no país.

Os novos acordos, denominados empréstimos-ponte, ainda englobariam outras instituições financeiras, como o Clube de Paris e agências de crédito multilaterais, para a melhor distribuição dos riscos (CERQUEIRA, 1996, p.43).

A retração nas importações e a elevação dos preços das *commodities* brasileiras no mercado internacional fizeram gerar um superávit nas contas da balança comercial, e um saldo positivo de US\$ 4,9 bilhões de dólares. Tal condição econômica, fez com que o país

<sup>14</sup> O *Bank Advisory Committee for Brazil* era composto por quatorze bancos privados de diversas nacionalidades: Baren, Estados Unidos, Canadá, Japão, França, Alemanha Ocidental, Reino Unido, Suíça, sob a presidência do City Bank norte-americano. A primeira reunião teve lugar em Nova Iorque, em junho de 1983, quando foram iniciadas as negociações da Fase II do Plano Brasileiro de Financiamento.

suspendesse a moratória, mas que capitulasse diante dos credores, aceitando uma renogociação com pequeno desconto no estoque da dívida e curto prazo para o reescalonamento de 50% do seu total (CANO,2000, p.218) .

### A convalidação das negociações no plano brasileiro de financiamento (1988)

Em função do histórico de endividamento econômico, em que a União passou a assumir a condição de mutuária, quer como garantidora ou não, as operações de crédito externo podem ser classificadas em quatro grupos, do ponto de vista de seus mutantes: a) operações de crédito com o Fundo Monetário Internacional; b) operações de crédito com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento; c) operações de crédito com os governos estrangeiros e as instituições oficiais de crédito (*Export-Import Bank of USA, Export-Import Bank of Japan, Kreditanstalt fur Wiederaufbau* da Alemanha Ocidental, a *Compagnie Française d' Assurance pour le Commerce Extérieur*, da França; d) operações de crédito com o sistema financeiro privado além de bancos de numerosos países sobre tudo: estadunidenses, ingleses, franceses, japoneses, alemães , canadenses, italianos e suíços (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1996, p. 29).

As diferenças entre as operações financeiras firmadas com cada um desses mutuantes residem não apenas na personalidade jurídica de cada instituição, como também na definição dos objetivos e das disposições de garantia de natureza tratadística ou contratual dos respectivos financiamentos.

Diante do contexto histórico das negociações da dívida externa com os credores públicos e privados ocorrido entre os anos de 1982 e 1988, caberá algum apontamento sobre a denominada “Fase IV” de negociações da dívida externa com credores privados, realizada entre 1987 e 1988.

Os resultados dessas negociações foram considerados decisivos, na medida em que possibilitaram o retorno do país ao sistema financeiro internacional, pós-moratória em 1987, e inauguraram um novo processo operacional de “securitização” da dívida externa, com a emissão de bônus de longo prazo com garantia do Banco Central e da União<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Essa renogociação incluiu duas operações de securitização: a emissão de bônus de longo prazo do Banco Central e da União, com vantagem de conver-

Diante da suspensão da moratória brasileira, o *Bank Advisory Committee* passou a pressionar pelo adimplemento dos juros não pagos durante o período do *default*, usando o instrumento do rebaixamento na classificação dos créditos brasileiros nas carteiras dos bancos norte-americanos como estratégia de coação (CERQUEIRA, 1996, p.43).

Assim, ainda em 1987, o governo brasileiro firmou o *Interim Financing Agreement*, pelo qual 114 bancos concordavam em conceder empréstimos-ponte para a finalidade de pagamento dos juros (CERQUEIRA, 1996, p.43).

Mais complexa que as outras fases de negociação, a Fase IV contemplou um período muito maior, que incluiu a consolidação da dívida anterior, com vencimento do principal desde 1987 até 1993. O prazo de amortização foi de 20 anos para o capital referente a recursos internalizados até a data dos contratos, e a carência foi fixada em 7 anos. Para os recursos novos aportados, foram definidos: 12 anos para amortização e 5 anos de carência. Assim é que, em razão dos prazos, os valores renegociados abrangeram US\$ 71.200 bilhões, aproximadamente 2/3 da dívida total do Brasil na época (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1989, p 46).

Esses compromissos internacionais foram firmados predominantemente entre União e o pleno potenciário Banco Central do Brasil e credores privados (grupo *d* de mutuantes), assim distribuídos: a) entre a União e os bancos credores, liderados pelo *City Bank*; b) entre o Banco Central e os bancos credores, liderados pelo *City Bank*, com a garantia da União; c) entre o Banco Central e os bancos credores, liderados pelo *Chase Manhattan Bank*, sem a garantia da União; d) entre Banco Central e os bancos credores liderados pelo *Bankers Trust Company*, sem garantia da União (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1989, p 48).

Já a renegociação com o Clube de Paris (grupo *c* de mutuantes), que durou de 1983 a 1988, exigiu, em cada uma das três atas de acordo, a respectiva consolidação das dívidas. Tal documento internacional denominou-se *Agreed Minute on the Consolidation of the Debt of Brazil*, e teve por objeto atestar a vontade dos países credores

são em OTNS e BTNs com correção cambial segundo o regime do Decreto-Lei 2468/88 e possibilidade de sua conversão em investimento no Brasil (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1989, p. 47).

em permitir que os países devedores regularizassem sua situação de inadimplência no período descrito, bem como que proporcionassem negociações bilaterais entre o país devedor e os países credores, em condições específicas. Cada ata continha o prazo de amortização e o resultado do acordo sobre a taxa de juros, a partir do custo de captação da agência negociadora. Já a consolidação das dívidas abarcou débitos públicos e privados que, por escassez de divisas públicas ou privadas, não haviam sido remetidos, através do Banco Central, aos credores no exterior (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1989, p 49).

Os pontos básicos da negociação financeira firmada entre o Brasil e o Comitê Assessor dos Bancos foram descritos no Plano Brasileiro de Financiamento de 22.06.1988 (*Financing Plan*), contendo as seguintes características: a) novos empréstimos em moeda no valor global de US\$5,2 bilhões; b) reestruturação da dívida externa de médio e longo prazos, incluindo vencimentos entre 1983-1993, num total aproximado de US\$61 bilhões; c) manutenção das linhas de crédito comercial e interbancário no valor de US\$14,4 bilhões; d) conversão da dívida em bônus de saída no valor aproximado de US\$ 1,05 bilhão.

Todos esses contratos foram assinados em 22.09.88, entrando em vigor a partir de 31.10.88, todos os acordos foram firmados anteriormente à promulgação da nova Constituição Federal em 05.10.88 (arts. 49, I, 52, V, VI, VII, VIII, 163, II, art. 26 ADCT)<sup>16</sup>, seguindo a

<sup>16</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (...) Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...)V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; (...)Art. 163. Lei complementar disporá sobre: (...) II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; (...) ATOS DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS (...) Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

aprovação da Constituição de 1969 (art42, IV)<sup>17</sup> e dos procedimentos chamados de *closing documents*.

### *Dimensões jurídicas sobre imunidade de jurisdição do estado*

No transcorrer das negociações (1985-1988) com o Comitê Assessor dos Bancos, uma dentre as várias e complexas questões de natureza jurídica, mereceu atenção: a situação da imunidade de jurisdição e da execução dos Estados, associada à possibilidade de arresto das reservas brasileiras no exterior para fins de adimplemento da dívida.

Assim, se bem que o parecer da Procuradoria da Fazenda Nacional<sup>18</sup> tenha evocado a aplicação do direito norte-americano e inglês para reger os instrumentos contratuais de reescalonamento da dívida externa brasileira<sup>19</sup>, classificadas como “cláusulas e condições usuais nos contratos de mútuo, venda, financiamento e outros próprios do mercado financeiro”<sup>20</sup>, cabe fazer alguns apontamentos sobre o “pacíf-

<sup>17</sup> Art. 42. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) IV - autorizar empréstimos, operações ou acórdos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal; (...)

<sup>18</sup> CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO MISTA. Exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. Procurador-Geral da Fazenda Nacional Cid Heráclito de Queiroz. Brasília. 20.06.89.

<sup>19</sup> A Procuradoria da Fazenda utilizou o argumento da autorização do Decreto Lei 1312/74.

<sup>20</sup> É possível recorrer à jurisprudência da CPJI e, depois, da CIJ para observar o tratamento jurídico dos conflitos envolvendo a questão da dívida pública externa entre Estados soberanos: Caso dos Empréstimos sérvios e brasileiros, de 1929, e Caso dos Empréstimos noruegueses, de 1957. Na primeira decisão, prosperou a tese de que, em caso de diferentes ordens jurídicas, prevaleceu a solução do direito estrangeiro que disciplinou a cláusula monetária de pagamento da dívida pública, ainda que o conteúdo da obrigação fosse regulado pela lei do país emissor. A regra geral, no entanto já era a prática de contratos entre Estados e bancos credores ou grupos deles. Nesses casos, os principais sistemas para negociação judicial são os tribunais nacionais, quando um credor recorre ao direito de um país para resolver o problema; e as cortes arbitrais internacionais, formadas especialmente para o julgamento de conflitos internacionais. (LOCHAGIN, 2016, p 22)

ico entendimento” relativo ao uso dessas “regras do jogo” em matéria de imunidade de jurisdição para fins de execução de bens do Banco Central Brasileiro (MINISTERIO DA FAZENDA, 1989, p.28)

Conforme Boson (1972, p. 9) a imunidade jurisdicional dos Estados consubstancia problemática extensa e complexa, porque envolve princípios de direito internacional e costumes internacionais, bem como direitos internos dos países envolvidos, referindo-se a temas concernentes à soberania, à igualdade entre Estados, ao contato de ordens jurídicas autônomas e independentes e a ordem internacional.

Os Estados, como entes soberanos na ordem internacional, desfrutam de um conjunto de direitos e garantias em relação a outros Estados soberanos, entre os quais o “direito de imunidade de jurisdição”, que alcança os privilégios e garantias dos seus representantes, assim firmados nas Convenções de Viena sobre as Relações Diplomáticas (1961) e sobre Relações Consulares (1963), promulgadas internamente pelos Decretos 56.435/1965 e 61.078/1967.

Entretanto, como ressalta Francisco Rezek (2013, p. 213), “embora voltadas primordialmente à disciplina dos privilégios diplomáticos e consulares, as convenções de Viena versam no seu contexto a inviolabilidade e a isenção fiscal de certos bens – móveis e imóveis – pertencentes ao próprio Estado acreditante, não ao patrimônio particular de seus diplomatas e cônsules”, não se encontrando ali “norma alguma que disponha sobre a imunidade do Estado, como pessoa jurídica de direito público externo, à jurisdição local”.

Ausente um tratado internacional dessa natureza, o “direito à imunidade do Estado” decorre principalmente do direito costumeiro, isto é, do princípio geral de direito internacional *par in parem non habet imperium*, relativo ao respeito à igualdade soberana entre os Estados.

O “direito à imunidade de jurisdição” abrange além da proteção dos bens do Estado, também o impedimento à execução de seus bens, a partir de medidas constritivas no território de outro Estado.

No Brasil, até a década de 80, prevaleceu o entendimento de que a “imunidade de jurisdição do Estado” estrangeiro era “absoluta”, atualmente, no entanto, a posição da doutrina e da jurisprudência locais vem acatando a “teoria da imunidade relativa” do Estado.

Será o julgamento da Ação Cível nº 9.696 – Genny de Oliveira *vs.* República Federal da Alemanha – pelo STF que admitirá em 1989, pela primeira vez, a inexistência da “imunidade de jurisdição”



absoluta do Estado estrangeiro em casos que afetem direitos trabalhistas. No mesmo sentido, o TST também se pronunciou sobre a imunidade de execução relativa, apenas para a proteção dos bens do Estado afetos às suas atividades diplomáticas e consulares (THOMÉ & FELIX, 2017, p. 176).

Assim, para a teoria da imunidade relativa, a imunidade depende da distinção dos atos praticados: aqueles que se consubstanciam, em essência, a atividades ligadas ao exercício do Poder Público e da soberania (*jus imperii*); e os atos realizados no plano das atividades de natureza privada (*jus gestionis*), em que o Estado não conta com qualquer imunidade ou privilégio (PORTELA, 2014, p. 196).

Nesse caso, o Estado pode ser levado, contra a sua vontade, a julgamento perante uma Corte estrangeira, quando atuar equiparando-se a um particular, praticando “atos de gestão”, ou renunciando a sua imunidade de jurisdição<sup>21</sup>.

Conforme Sturzenegger (1983, p.23) são utilizados dois critérios para determinar “atos de império” e “atos de gestão”: a finalidade e a natureza. Nas palavras do autor, seriam considerados “atos de império” e, portanto, cobertos pela “imunidade absoluta”, aqueles atos governamentais que desempenhem “finalidade e interesse públicos”, bem como todo o ato que se materialize em instrumento de “natureza obrigacional pela razão de Estado”, abrangendo os processos de reestruturação de dívida.

Assim, os processos de reestruturação de dívidas soberanas (*sovereign debt*), como os atos de reescalonamento de débitos, empréstimos com recursos novos, emissão de bônus, etc., que “extrapolam os aspectos de um ato comercial puro e simples, a ter o mesmo tratamento que o praticado por qualquer particular”, estariam imunes à jurisdição de qualquer outro Estado soberano (STURZENEGGER, 1983, p.27).

<sup>21</sup> Sobre imunidade de jurisdição trabalhista: RO-188-04.2014.5.10.0000, AIRR-7840-04.1998.5.10.0010, AIRR-7840-04.1998.5.10.0010, ED-AIRR-142400-61.2008.5.02.0071. Sobre a renúncia da imunidade de jurisdição: Ag. 1.118.724-RS: INDENIZAÇÃO. TURISTA. DEPORTAÇÃO. Sobre imunidade de jurisdição de execução trabalhista: TST-RO-188-04.2014.5.10.0000, SB-DI-II, rel. Min. Douglas Alencar Rodrigues, 29.9.2015. Salienta-se, em relação à execução fiscal, que o STF entende que há imunidade de execução absoluta do Estado acreditante: ACO 740 AgR /SP, ACO 633-AgR, ACO 645-AgR, ACO 522-AgR.

No caso brasileiro, busca-se satisfazer um processo de renegociação da dívida externa, e, não apenas a regularização de contas pendentes:

Através da restauração do equilíbrio do balanço de pagamentos do país, o pleno ajustamento da economia nacional, em cuja linha se insere a execução de políticas cambial, fiscal e monetária do governo, que tem por finalidade última a seu turno, o atendimento das necessidades da sociedade brasileira, razão de ser e função primeira do ente estatal. Há, além do mais, a circunstâncias de que, em foros respeitáveis, essa dívida é considerada impagável nos níveis atuais e nos termos em que se acha contratada, entre outros motivos que não podem ser imputados aos devedores, por embutir parcela bastante significativa, gerada pela explosão dos juros internacionais (anos 1980-1), ocasionada, principalmente, pelo financiamento do déficit público norte-americano, criado, por seu turno, a partir de motivação eminentemente política. (STURZENEGGER, 1983, p.28).(grifo nosso)

Em países da *Common Law*, a “teoria da soberania absoluta” se tornou obsoleta desde a década de 70, em função de convenções internacionais regionais sobre a matéria, ou em razão de acordos bilaterais ou do próprio direito interno, como o direito local dos estados federados nos Estados Unidos.

No caso dos Estados Unidos<sup>22</sup>, país que detém o maior número de bancos representados no Comitê Assessor, o assunto se encontra codificado no *Foreign Sovereign Immunities Act of 1976* (FSIA), que trata das imunidades de Estados estrangeiros (*foreign states*), bem como de seus órgãos ou instrumentos (*its agencies or instrumentalities*), sob a ótica da teoria relativa.

A lei norte-americana adotou a “teoria da imunidade relativa”, segundo a natureza do ato, ou seja, segundo a natureza da atividade comercial (*commercial act*).

A proposta inicial quanto à imunidade relativa, compreendia, na Seção 1606, os casos de *public debt* do Estado Estrangeiro, mas

<sup>22</sup> A teoria da imunidade absoluta foi inaugurada em 1812 no caso *Schooner Exchange v. McFaddon*, depois passou a evoluir para a imunidade relativa a partir da carta de 19.5.52 em que o consultor jurídico do Departamento de Estado, J. Tate expôs suas razões ao Consultor Geral Perlaman, posição adotada na decisão *Victory Transport Inc. v. Comisaria General*, 1964.

afastava a imunidade em caso de práticas de seus órgãos e agências de Estado, englobando seus instrumentos<sup>23</sup>. Essa cláusula viria a ser substituída em conteúdo, e as noções sobre imunidade de jurisdição de Estado estrangeiro seriam dispostas na Seção 1603 relativas a: a) Estado estrangeiro e suas subdivisões políticas, órgãos e instrumentos; b) Estado estrangeiro e agências ou instrumentos, entre outros (CADETE, p. 199).

As Seções 1605 (a), (2) e 1603 (d) estabeleceram, respectivamente, exceções à imunidade de jurisdição, entre elas: quando se tratar de prática de “atividade comercial”, definida a partir da natureza do ato, e não de seus propósitos. No mesmo sentido, a jurisprudência da Suprema Corte qualificou-o como o ato que pode ser “desempenhado por um particular”<sup>24</sup>.

À luz desse critério, verificou-se que uma parte das atividades dos Bancos Centrais (investimentos em dólar e em títulos), com ressalva à supervisão e regulamentação, poderia ser considerada “atividade comercial”. Esse entendimento consubstanciava a possibilidade de que credores de Estados estrangeiros devedores, em casos de *sovereign debt*, fossem expropriados em suas reservas, mediante os depósitos nos respectivos Bancos Centrais mantidos no *Federal Reserve Bank of New York*. (CADETE, 2011, p. 200)

A Seção 1609 do FSIA estatuiu a proteção e imunidade de jurisdição, em fase de conhecimento e execução (*attachment and execution*), dos bens dos Estados estrangeiros situados nos Estados Unidos, salvo a aplicação de algumas das condições das Seções 1610 e 1611. Na Seção 1610 será afastada a imunidade sobre bens do Estado estrangeiro utilizados para atividades comerciais nos Estados Unidos, bem como em caso de renúncia implícita ou explícita.

No caso dos Bancos Centrais e autoridades monetárias estrangeiras, conforme a Seção 1611 (b) (1) será garantida a imunidade de execução de seus bens mantidos por sua própria conta (*held for*

<sup>23</sup> *Public debts of a political subdivision of a foreign State or an agency or instrumentality of such State or subdivision or public bond issues registered with the securities and Exchange Commission.*

<sup>24</sup> No caso *Republic of Argentina v. Weltover Inc.* (1992) a Corte assinalou que a atividade de emissão de títulos pela Argentina em 1986, embora tivesse sido realizada para conduzir uma crise fiscal doméstica, era uma atividade comercial, que poderia ter sido desempenhada por particulares.

*own account*), não permitindo aos Bancos Centrais a competência de renunciar à garantia que impede medidas executórias prévias contra a seus bens. Assim, nesse caso, “não à margem, portanto, para a negociação privada da inserção desse tipo de renúncia em contratos, já que não é permitida em lei” (CADETE, 2011, p. 203)

No Reino Unido, a matéria está disciplinada no *State Immunity Act* (SAI) de 1978, o qual não admite que os bens dos Bancos Centrais ou autoridades monetárias sejam reconhecidos e destinados a fins comerciais, afastando a imunidade.

### A questão da imunidade de jurisdição dos bens do banco central brasileiro nas renegociações (1985-1988)

Segundo o relatório do Banco Central (CERQUEIRA, 1996, p. 51), os contratos das Fases I e II, entre 1983 e 1984, haviam sido pactuados sobre o entendimento comum de que as eventuais disputas entre as partes, os bancos credores e a República Federativa do Brasil, na qualidade de garantidora, seriam solucionadas por arbitragem. De outro lado, as disputas deflagradas entre os bancos credores e o Banco Central brasileiro correriam nas jurisdições norte-americana (Nova Iorque-sede do Comitê) ou britânica (Londres).

No entanto, desde as negociações da Fase III (1985), a delegação brasileira passou a argumentar no sentido de que a imunidade de jurisdição da República Federativa do Brasil, devesse se estender ao Banco Central, autarquia federal, com conseqüente solução de controvérsias por arbitragem. Segundo o parecer do Departamento Jurídico do BACEN: “o processo de rescalonamento da dívida externa brasileira configura ato de soberania do Estado; o Banco Central do Brasil participa no processo no exercício da capacidade soberana do Estado; o direito internacional assegura imunidade a Bancos Centrais, quando no exercício da capacidade soberana”. (CERQUEIRA, 1996, p.51)

Ademais, tal posição era consoante, não apenas ao direito costumeiro internacional sobre a matéria de imunidade de Estado, como com as próprias legislações nacionais dos Estados Unidos (FSIA) e Reino Unido (SAI), como já descrito.

Apesar disso, o Comitê Assessor não aceitou a proposta brasileira, e menos ainda concordou com a substituição do Banco Central pela própria República brasileira, porque é o Banco Central que conserva as reservas internacionais depositadas no exterior e garante a re-

compra da dívida pelos credores no mercado financeiro internacional.

Essa posição do Comitê coadunava-se com as argumentações dispostas nas decisões da justiça norte-americana, que reconheciam a submissão jurisdicional, para fins de execução de bens, dos Bancos Centrais de países devedores, mesmo em oposição às imunidades previstas no *FSIA*.

Na época, a jurisdição do Estado de Nova Iorque reconhecia a tese do “alter ego”, cujo fundamento encontrava precedente na decisão de 1983, conhecida como *Banced*, na qual figuravam como partes *First National City Bank* e *Banco para el Comercio Exterior de Cuba*<sup>25</sup>.

Nessa decisão a Suprema Corte americana entendeu que um instrumento de governo (*government instrumentality*), criado como entidade jurídica distinta e independente do Estado, deve ser responsabilizado como tal, ou seja, na media de sua competência. Essa regra geral não se aplica em caso de relação administrativa em que haja controle entre “ente principal” e “agente”, ou em caso de que *status* autônomo do “instrumento de governo” enseje fraude ou injustiça<sup>26</sup>.

Por outro lado, o atraso nas negociações, quanto à cláusula de “imunidade de jurisdição”, beneficiavam os credores brasileiros na medida em que se viam desincumbidos da redução dos custos de

<sup>25</sup> Recentemente, o caso *EM Ltd. e NML Capital Ltd. v. República Argentina* (2012-2014), os autores utilizaram o mesmo argumento jurídico, ou seja, de que o Banco Central não representava uma entidade autônoma e independente, mas o “alter ego” da República Argentina e, diante disso, pretendiam alcançar as reservas internacionais da autoridade monetária depositadas no *Federal Reserve*, para quitar suas dívidas. Essa ação foi julgada procedente pela Corte Distrital de Nova Iorque, que autorizou medidas constritivas a aproximadamente US\$100 milhões em reservas do BCRA. Depois a decisão foi reformada em âmbito do Tribunal de Apelação (2014), seguindo a tese da Seção 1611 (b) (1) sobre imunidade dos bens dos Bancos Centrais ou autoridades monetárias mantidas por sua própria conta, sem considerar a variável da “independência” de seus Estados (CADETE, 2011, p. 207)

<sup>26</sup> The notion that Cuban bank could claim sovereign immunity was summarily dismissed by the court by the application of the principles of both international and federal law. Any judgment entered in favor of an instrumentality of the Cuban government as stated under the Cuban Assets Control Regulations, would be confiscated pending settlement of claims between Cuba and the U.S. (*Case First National City Bank e Banco para el Comercio Exterior de Cuba* Disponível em <https://www.casebriefs.com/blog/law/international-law/international-law-keyed-to-damroschel/chapter-12/first-national-city-bank-v-banco-para-el-comercio-exterior-de-cuba/>

rolagem da dívida externa<sup>27</sup>. Ao mesmo tempo, até aquele momento, desconhecia-se qualquer precedente de reescalonamento de dívida externa soberana que envolvesse bancos privados e credores concordando com uso da arbitragem, como forma de solução exclusiva de controvérsias.

Dessa forma, considerando outras vantagens obtidas naquela fase de negociação, como a diminuição do volume das transferências de recursos para o exterior, através da redução dos *spreads* bancários a incidir sobre a dívida consolidada, a delegação brasileira concordou em rerepresentar essa questão da “imunidade de jurisdição” na próxima fase do ajuste.

Somente em janeiro de 1988, à delegação brasileira foi reconhecida nova propositura dessa questão, a qual foi feita diretamente ao Comitê Assessor. Mais uma vez, o Departamento Jurídico do Banco Central suscitou a ausência de respaldo legal da norte-americana para o *prejudgment attachment* contra os bens do Banco Central. À essa proposta, seguiu-se a referência quanto à restrição de imunidade jurisdicional no caso de bens *not held for the Central Bank's own accounts*.

Mesmo com todos os impasses decorrentes, na redação do *Term Sheet*, de 16.6.88, prevaleceu as seguintes noções combinadas: “*Banco Central to give a standard waiver of immunity but limited only to property which is not held for its own account or which is used in commercial activities*”. Tal solução pareceu superar as contradições entre argumentos diferentes sobre imunidade de jurisdição do Estado e suas agências, já que harmoniza não apenas a proteção para “atos de império”, mas discrimina as situações em que os “atos de império” serão considerados “atos de gestão”: “bens não utilizados para o exercício das funções dos Bancos Centrais” e “bens afetados a atividades comerciais”, mantendo a solução de controvérsias no foro norte-americano.

Segundo o relatório do BACEN (CERQUEIRA, 1996, p. 56) a troca de toda a dívida externa brasileira, que repassou à União a garantia exclusiva da emissão de bônus, a partir de 1992, essa cláusula de solução de controvérsias passou a ser substituída definitiva e exclusivamente pela arbitragem internacional<sup>28</sup>, em reforço aos

<sup>27</sup> Ver outros argumentos dos credores em CERQUEIRA, 1996, p. 53.

<sup>28</sup> LOCHAGIN, 2016, p 22.

mecanismos da *Convencion on the Settlement of Investment Disputes -ICSID* e de expedientes de arbitragem internacional correlatos.

## *Conclusões*

O fim da paridade ouro/dólar, decretado unilateralmente pelos Estados Unidos, em razão da explosão da dívida federal conjugada ao déficit crescente na balança de pagamentos, ergueu, de forma provisória, instrumentos de liquidez para o seu próprio endividamento, decretando o início da denominada “economia do endividamento”.

Essa inovação financeira permitiu que escapassem ao controle estatal os chamados “euromercados”, responsáveis pela internacionalização da economia do endividamento, primeiro para os países de Terceiro Mundo, depois para o sistema mundial.

A década de 80, foi marcada por um período de profunda crise econômica e financeira, em que a solução adotada pelo governo brasileiro, no que se referia à gestão da dívida externa, abrangeu tanto a responsabilização dos empréstimos obtidos no exterior por empresas privadas, quanto à implementação do chamado “ajuste” proposto pelos países desenvolvidos.

Depois de algum tempo, já era possível constatar a manutenção do desequilíbrio econômico nacional, confirmado pela volumosa transferência de recursos para o exterior, bem como pela geração do saldo comercial e do financiamento desse saldo.

Em 1987, diante do quadro crítico de recrudescimento da inflação e agravamento das contas externas, o país preferiu anunciar moratória. Essa decisão não impediu que, meses após, o país capitulasse diante dos credores, aceitando uma renegociação com pequeno desconto no estoque da dívida e curto prazo para o reescalonamento.

Nesse contexto histórico de negociações da dívida externa pós-moratória (1987-1988) ocorreu a consolidação de dívida anterior, renegociando-se aproximadamente 2/3 da dívida total do Brasil na época. Esses compromissos internacionais foram firmados predominantemente entre União e seu pleno potenciário Banco Central do Brasil e credores privados no Plano Brasileiro de Financiamento em 22.06.1988.

No transcorrer das negociações da chamada Fase IV, a questão “imunidade de jurisdição” e da “execução” dos bens do Estado, referen-

te à possibilidade de arresto das reservas brasileiras no exterior para fins de adimplemento da dívida, foi uma das principais disputas jurídicas.

A ausência de um tratado internacional dessa natureza faz com que o “direito à imunidade do Estado” decorra principalmente do direito costumeiro, isto é, do princípio geral de direito internacional *par in parem non habet imperium*, relativo ao respeito à igualdade soberana entre os Estados. O “direito à imunidade de jurisdição” abrange além da proteção dos bens do Estado, como também o impedimento à execução de seus bens, a partir de medidas constrictivas no território de outro Estado.

No Brasil, até a década de 80, prevaleceu o entendimento de que a “imunidade de jurisdição do Estado” estrangeiro era “absoluta”, depois, a posição da doutrina e da jurisprudência passou a acatar a “teoria da imunidade relativa” do Estado. A “teoria da imunidade relativa” depende da distinção dos atos praticados: os que se consubstanciam, em essência, a atividades ligadas ao exercício do Poder Público e da soberania (*jus imperii*); e os que se realizam no plano das atividades de natureza privada (*jus gestionis*), em que o Estado não conta com qualquer imunidade ou privilégio.

Assim, os processos de reestruturação de dívidas soberanas (*sovereign debt*), como os atos de reescalonamento de débitos, empréstimos com recursos novos, emissão de bônus, etc., que “extrapolam os aspectos de um ato comercial puro e simples”, estariam imunes à jurisdição de qualquer outro Estado soberano.

Nos Estados Unidos, país que detém o maior número de bancos representados no Comitê Assessor, o assunto se encontra codificado no *Foreign Sovereign Immunities Act of 1976* (FSIA), que trata das imunidades de Estados estrangeiros (*foreign states*), bem como de seus órgãos ou instrumentos (*its agencies or instrumentalities*), sob a ótica da teoria relativa. Lá, desde a década de 70, utiliza-se a “teoria da imunidade relativa”, segundo a natureza do ato, ou seja, segundo a natureza da atividade comercial (*commercial act*).

No caso dos Bancos Centrais e autoridades monetárias estrangeiras, conforme a Seção 1611 (b) (1) será garantida a “imunidade” de execução de seus bens mantidos por conta própria (*held for own account*), não permitindo aos Bancos Centrais a competência de renunciar à garantia que impede medidas executórias prévias contra a seus bens.

Mesmo com a lei norte-americana a seu favor, somente em janeiro de 1988, a delegação brasileira teve reconhecida a solicitação



da cláusula de “imunidade de jurisdição” quantos aos bens do Banco Central brasileiro, ou seja, aos “bens utilizados para o exercício das funções dos Bancos Centrais” e “bens afetados às suas atividades”, mantendo a solução de controvérsia no foro norte-americano.

A determinação sobre a aplicação da “imunidade de jurisdição” dos bens do Banco Central brasileiro, mesmo sem alcançar o objetivo principal, que era a mudança do meio de solução de controvérsias, repercutiu vantajosamente nos acordos de renegociação. Em 1992, quando foi convertida a dívida externa brasileira em Títulos do Tesouro garantidos pela União, fixou-se a arbitragem internacional como meio mais adequado à solução pacífica de controvérsias. De qualquer modo, casos como *EM Ltd. e NML Capital Ltd. v. República Argentina (2012-2014)*, sob a jurisdição do Estado de Nova Iorque, ainda confirmam a importância do debate sobre essa questão, já que, com certa frequência, ainda é possível verificar o acolhimento do arresto de bens dos Bancos Centrais.

## Referências

- ADDA, Jacques. *La mondialisation de l'économie*. Paris: La Découverte. Coll. Repères. 1996.
- BOSON, Gerson de Britto Mello. Imunidade jurisdicional dos Estados. *In: Revista de Direito Público*, v. 5, n. 22, p. 9–18, out./dez., 1972.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. *Dívida externa brasileira: constitucionalidade e legalidade*. Procurador Cid Heráclito de Queiroz. Comissão Mista do Congresso Nacional destina ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. Brasília, 1989.
- CADETE, Julia. W. V. Imunidades dos Bancos Centrais: uma análise à luz do ordenamento jurídico americano *In: Publicações da Escola da AGU*, 2011. 2011, p. 193- 212.
- CANO, Wilson. Brasil, o sonho acabou? *In: Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo, Unesp, 1999, p. 159-292.
- CERQUEIRA, Ceres. *Dívida externa brasileira*. Processo negocial 1983-1996. Brasília, Banco Central do Brasil. 1996.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- FURTADO, Celso. *O ABC da dívida externa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

- HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- LOCHAGIN, Gabriel. *Elementos Jurídicos da Reestruturação Internacional da Dívida Pública*. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. 2016.
- MARX, Karl. *O capital*. São Paulo: Catedra, 1986.
- MATTOS, César. *Dívida Externa brasileira*. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Estudo. Maio, 2006.
- PORTELA Paulo H. G. *Direito Internacional Público e Privado*. 2. ed. Bahia: Juspodium, 2014.
- REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- STURZENEGGER, Luiz C. Imunidades de Jurisdição e de Execução dos Estados -Proteção a bens de Bancos Centrais. *In: Revista de Direito Administrativo*, n. 174, 1984 p. 18-43.
- THOMÉ, Mariana T. & FELIX, Ynes da S. Imunidade de jurisdição e efetividade de direitos humanos sociais. *In: Revista de Direito Brasileira*, São Paulo v. 18n.7 set/dez/ 2017, p 173-190.
- TOUSSAINT, Eric. *A Bolsa ou a vida*. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

# La Deuda Social que nos dejó el crecimiento

*Gabriela Núñez<sup>1</sup>*

Las principales tendencias del Uruguay actual a destacar en este informe son:

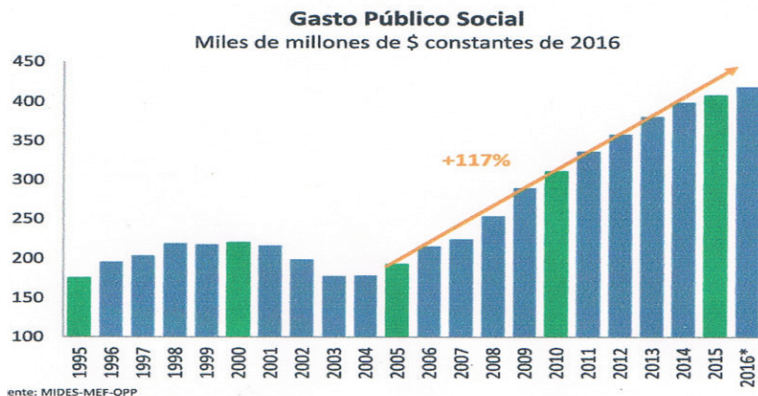
Crecimiento del PIB, endeudamiento, indicadores sociales de; pobreza, educación, calidad del empleo y desigualdad.

Finalizada la crisis socioeconómica de principios de siglo, que dejó a casi un tercio de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social, el gobierno de izquierda llega, tras 24 años desde su creación, a la Presidencia de la República. En el año 2004 comienza una lenta pero sostenida recuperación paulatina del PBI, que de forma ininterrumpida, continúa hasta el 2014-2015, tendencia que con algunos altibajos y períodos de estancamiento, continúa hasta la actualidad. Este crecimiento del PIB trajo consigo la mejora sostenida de la mayoría de los indicadores sociales, entre ellos los índices de pobreza e indigencia de la población. Es así como durante este período, estos han mostrado un descenso notorio desde aquel escenario crítico del año 2002. Es de destacar que el crecimiento de la inversión en Gasto Público Social (GPS)<sup>2</sup> destinado a rubros como salud, educación, vivienda y seguridad social (entre otros) tuvo un aumento de 7 puntos porcentuales con respecto a 2005, lo cual implica un aumento significativo (117%) y demuestra una clara prioridad macroeconómica hacia el gasto social (MIDES, OPP y MEF, 2016).

<sup>1</sup> Profesora, integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

<sup>2</sup> El GPS se define a grandes rasgos como el porcentaje del PBI destinado al Gasto Social.

## Evolución del Gasto Público Social como porcentaje del PIB

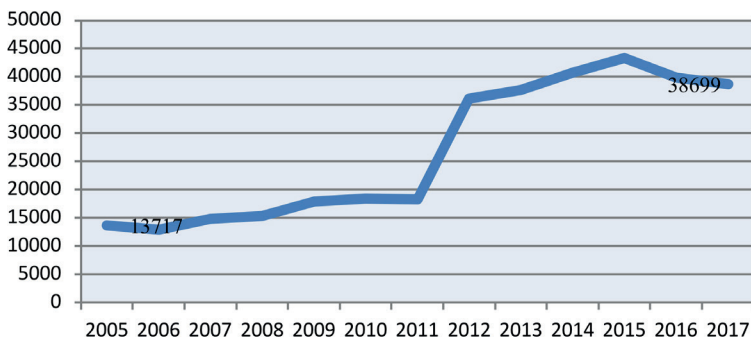


Fuente: MIDES-MEF-OPP

Ahora bien; la pregunta que guía este trabajo es la siguiente; este crecimiento económico, ¿logró por efecto derrame, llegar a todas las capas de la sociedad, o aún persisten algunas que no son permeables a este efecto de crecimiento económico acompañado de políticas de bienestar social? Reformulada la pregunta; este crecimiento económico, se vio reflejado en la calidad de vida de la población más vulnerable, o aún existen segmentos de la población que continúa en situación de exclusión y pobreza estructural? ¿Es válido continuar postergando algunas desigualdades sociales e incluso educativas para “después”? Si no es ahora, ¿cuándo entonces?

Durante el último decenio, Uruguay no sólo ha visto crecer sostenidamente su PBI. Existe otro crecimiento, otro aumento sostenido, triplicado y con tendencia al alza. Un tema que otrora fuera bastión incuestionable de la izquierda uruguaya, y que se ha ido transformando de alguna manera, en un silencioso tabú: el endeudamiento. Si hablamos de números, podemos decir que, según información extraída de la página del Banco Central del Uruguay (BCU), la Deuda Pública ha aumentado más de un 300% durante los últimos doce años.

Deuda externa bruta Uruguay 2005-2017 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a información del BCU.

En concordancia con esta información y según datos obtenidos mediante la página de la CEPAL<sup>3</sup>, el endeudamiento del Estado Uruguayo alcanza casi a la mitad de su PBI anual (47%), colocándolo en tercer lugar en la región después de países como Brasil (74%) y Argentina (54%). Si analizamos comparativamente esta cifra, podemos decir que Uruguay destina al pago de su Deuda Pública Bruta, casi el doble de lo que destina a las políticas públicas para garantizar el bienestar de su población. Actualmente el GPS abarca el 26,5%<sup>4</sup> de su PBI, compuesto aproximadamente de la siguiente forma: 4.8% dirigido a la educación, 6.5% destinado a la salud, 13.3 % a la seguridad social, 1% a la vivienda.

## *Derechos de la ciudadanía*

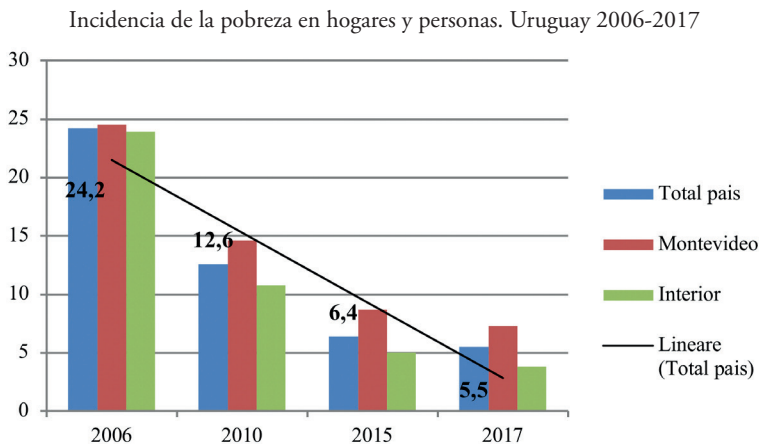
A continuación se analizarán algunos procesos de exclusión y vulneración de derechos en la población, que aún persisten. A pesar del crecimiento económico y la mejora de los indicadores sociales en general, algunos de estos procesos permanecen de forma estructural en el tiempo y dan cuenta de que en algunos aspectos, todavía existe una Deuda Social que no hemos resuelto. Se considera que los gastos

<sup>3</sup> Información obtenida desde el sitio web del periódico “La República de Colombia”, quien sistematizó los datos desde la fuente citada.

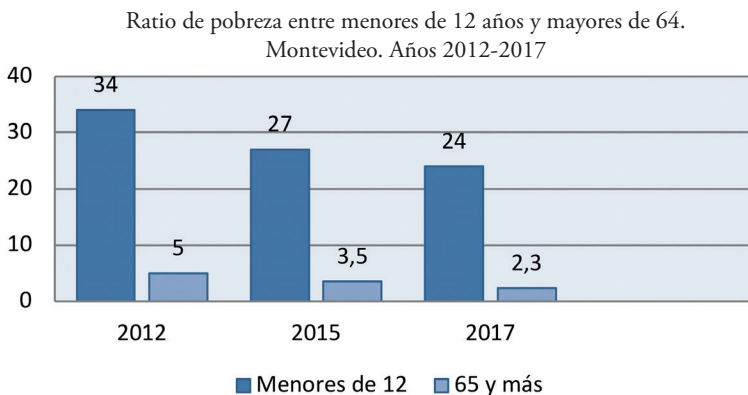
<sup>4</sup> Información obtenida desde publicación oficial.

e inversión destinados al cumplimiento de los Derechos Humanos de la ciudadanía deben considerarse prioritarios y no programarse como gastos marginales con respecto al pago de las obligaciones con organismos financieros.

Considerando por ejemplo, la notoria disminución de la pobreza en hogares y personas, es posible observar un poco más detalladamente en estos procesos si son observados desagregadamente según ciertas variables.



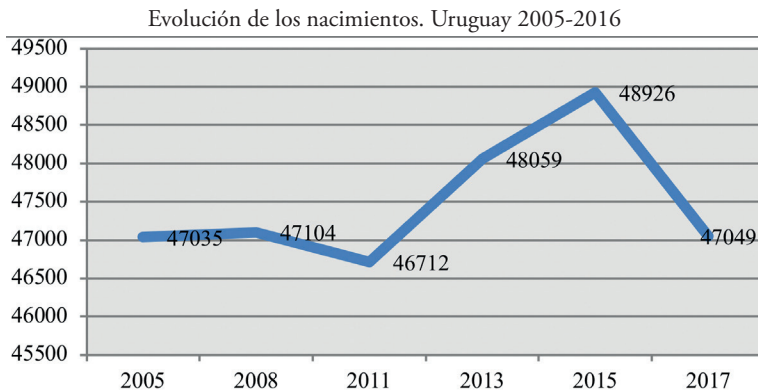
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)



Fuente: INE

Estas gráficas muestran ciertamente una clara y alentadora disminución de la pobreza en las franjas etarias representadas. También muestran que a pesar de esto, el ratio entre la pobreza de la población infantil y la población de adultos mayores, continúa siendo un tema pendiente en la agenda social y económica del Uruguay. Hoy en día, cada 24 niños en situación de pobreza, existen dos adultos mayores en la misma situación. A esto se suma el hecho de que uno de cada cuatro niños en la capital, viven en condiciones de pobreza y vulneración de sus derechos. Estas cifras hablan claramente de que, a pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades mediante la implementación de políticas sociales tendientes a mejorar la calidad de vida de niños y niñas, aún queda mucho por hacer. En especial teniendo en cuenta que, por cuestiones culturales y demográficas características del Uruguay actual –como por ejemplo la disminución de la tasa global de fecundidad- son cada vez menos los niños que nacen, generando así una ventana de oportunidad inmejorable para implementación de estas políticas.

Investigaciones recientes de UNICEF Y CEPAL (2016) muestran que al menos uno de cada tres niños uruguayos son vulnerados en al menos uno de sus derechos: salud, educación ,vivienda o calidad de vida.



Fuente: Secretaría del MSP

A propósito del nivel de vida, organismos internacionales como el Comité por los Derechos del Niño (ONU) reconocen y recomiendan que:

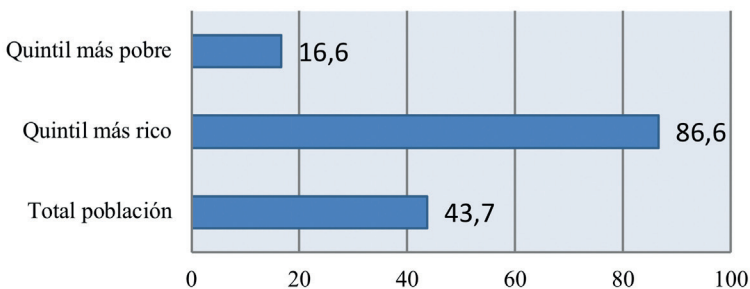
Si bien se acogen con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para reducir considerablemente la pobreza infantil, el Comité sigue preocupado por el porcentaje de niños que todavía vive en la pobreza, en particular los afrodescendientes (ONU, 2015).

El Comité recomienda al estado parte que intensifique la labora para hacer frente de manera sostenida a la todavía elevada tasa de pobreza infantil (...). El Estado parte debe establecer un marco coherente para determinar las acciones prioritarias contra la exclusión social de niños (...) que incluya objetivos específicos y mensurables, indicadores claros, plazos, apoyo económico y material suficiente. (ONU, 2015:12-13)

## Educación

Uruguay se ha consolidado históricamente como país pionero en la universalización de la enseñanza primaria, combatiendo tempranamente el analfabetismo e instaurando la obligatoriedad de la educación inicial a partir de los 4 años, logrando en este sentido cifras muy cercanas a la universalización que tienen su impacto más importante en aquellos niños y niñas que viven en condiciones de vulnerabilidad social. Ahora bien, qué es lo que sucede en educación media?

Porcentaje de jóvenes que culminaron enseñanza media obligatoria. Año 2014



Fuente: ENAJ (2013)

Los datos que muestra esta gráfica hacen alusión a varios aspectos de la realidad educativa en relación a la equidad según el origen social de los jóvenes uruguayos. Como primer dato es posible observar que más de la mitad de ellos no culminaron enseñanza media, siendo esta obligatoria desde hace más de una década. Como segundo



aporte, se visibiliza una gran desigualdad entre el quintil más rico y el más pobre: casi 9 de cada diez jóvenes pertenecientes al quintil más rico logran culminar la enseñanza media, mientras que en el caso de aquellos que pertenecen al quintil más pobre (20% de la población que recibe los menores ingresos) no llegan a dos de cada diez. Esto habla claramente de que existen y persisten notorias desigualdades de clase dentro del sistema educativo. En este sentido, la teoría sobre el estado del arte en materia educativa nos brinda evidencia demostrando que estos sistemas pueden actuar o bien reproduciendo las desigualdades de clase al interior de una sociedad, o bien siendo eficaces produciendo el efecto inverso y nivelando desigualdades desde el sistema educativo. A la hora de generar oportunidades en este nivel, el sistema educativo uruguayo actual se posiciona como reproductor de las desigualdades de clase y la tendencia se acentúa en ese sentido.

En cuanto a este punto, el artículo 28 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 expresa lo siguiente:

Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular fomentar el desarrollo de la enseñanza secundaria y profesional, hacer que todos los niños, niñas y adolescentes dispongan y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas (...).

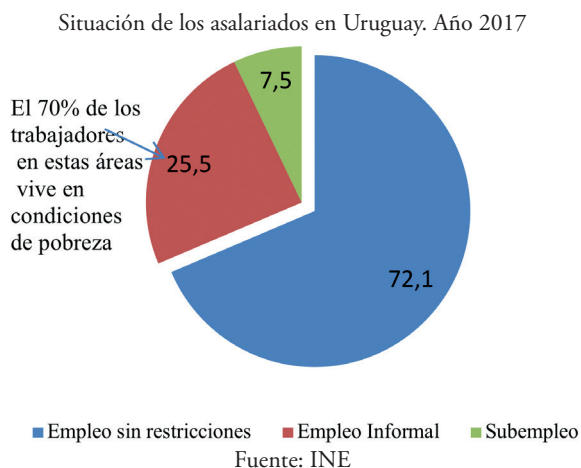
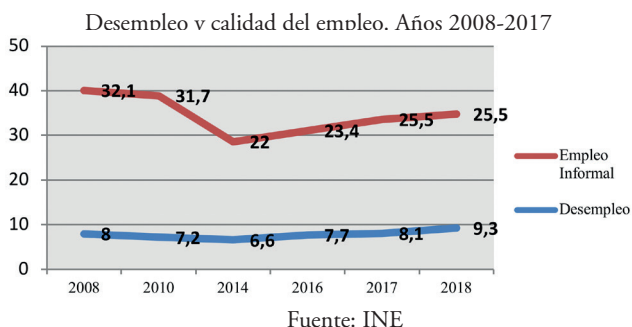
Preocupa la elevada tasa de abandono en secundaria, y el hecho de que niños en situación de vulnerabilidad sigan sufriendo discriminación en el sistema educativo y tengan una tasa de graduación muy baja. También le inquieta que las condiciones económicas y la falta de capacitación de los maestros continúen incidiendo de manera negativa en la calidad de la educación (.). El Comité recomienda al Estado parte que: a) siga procurando asignar suficientes recursos financieros para el desarrollo y el mejoramiento del sistema nacional de educación; b) adopte medidas concretas con miras a garantizar la igualdad en el acceso a una educación de calidad para todos los niños; c) aplique una estrategia integral para abordar los factores que inciden la repetición de cursos y el abandono escolar vea porque todos los niños terminen sus estudios, y d) prosiga su labor para fortalecer la capacitación de los maestros y mejorar sus condiciones laborales (.). (ONU, 2015, p13)

Considerando estas declaraciones y la evidencia al respecto, es posible sostener que el sistema educativo actual no garantiza la permanencia de los adolescentes dentro del mismo, a pesar de su

obligatoriedad y de los recursos y reformas destinados a su mejora. Así como tampoco garantiza a quienes permanecen dentro de él, una educación de calidad. Estos problemas tienen –entre otras- algunas de las posibles causas; el no contar con planes de estudio adecuados a los intereses y necesidades de la población más joven, problemas graves de infraestructura edilicia, grupos superpoblados, deserción estudiantil, repetición de grados, y en muchos casos, el no contar con los centros de estudio necesarios para cubrir la demanda educativa.

## *Desempleo y calidad del empleo*

¿Cuál es la situación de los trabajadores en cuanto a la calidad del empleo en Uruguay?



La información que brindan los gráficos permite observar la situación de la masa de asalariados, -es decir aquellos que se encuentran empleados, sin contar el 9.3 % de desempleo-. Es así como tenemos que 7 de cada diez trabajadores acceden a un empleo sin restricciones, y tres de cada diez trabajan o bien menos horas de las que consideran necesarias y de las que desearían trabajar; o bien se encuentran trabajando sin el goce de sus derechos o beneficios sociales (es decir, por fuera de la ley y totalmente desamparados de la seguridad social.)

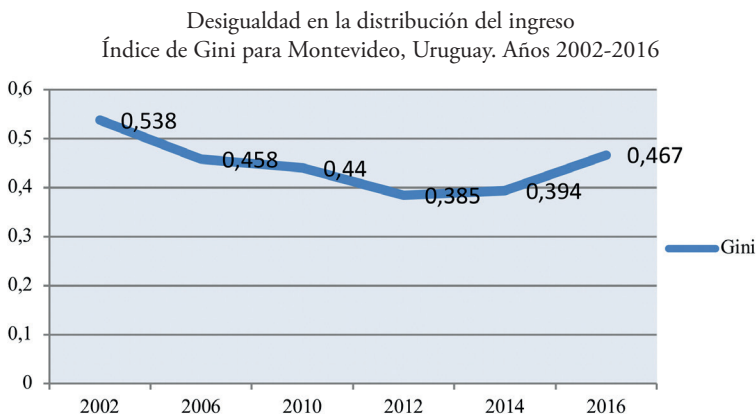
Pero eso no es todo. Según los datos ofrecidos por el INE, dentro de este porcentaje de trabajadores que no accede a un trabajo decente<sup>5</sup>, siete de cada diez viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, generando a su vez ciclos de exclusión que actúan como reproductores de pobreza en sus familias, hijos y trayectorias vitales. Bajos niveles educativos en una población redundan en empleos de escasa remuneración y trabajo precario o informal. Esto a su vez, impacta al interior de los hogares mayoritariamente en mujeres y niños, quienes históricamente perciben la menor parte del ingreso al interior del hogar. Reproduciendo de esta manera el conocido círculo intergeneracional de la pobreza.

En este punto es necesario destacar que el factor endeudamiento juega un papel clave como proceso generador y potenciador de otros procesos, como por ejemplo la pauperización de los servicios y el empobrecimiento de la población más vulnerable, así como el aumento de la violencia al interior de una sociedad que se fragmenta con cada

<sup>5</sup> Categoría definida por la OIT como: “La idea de «trabajo decente» es válida tanto para los trabajadores de la economía regular como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos (independientes) y los que trabajan a domicilio. La idea incluye la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), la remuneración (en metálico y en especie), la seguridad en el trabajo y las condiciones laborales salubres. La seguridad social y la seguridad de ingresos también son elementos esenciales, aun cuando dependan de la capacidad y del nivel de desarrollo de cada sociedad. Los otros dos componentes tienen por objeto reforzar las relaciones sociales de los trabajadores: los derechos fundamentales del trabajo (libertad de sindicación y erradicación de la discriminación laboral, del trabajo forzoso y del trabajo infantil) y el diálogo social, en el que los trabajadores ejercen el derecho a exponer sus opiniones, defender sus intereses y entablar negociaciones con los empleadores y con las autoridades sobre los asuntos relacionados con la actividad laboral.

sector que padece alguna forma de desigualdad. Es así como este endeudamiento termina generando directa o indirectamente diversos tipos de violencia en especial, hacia mujeres y niños.

## *Desigualdad*



Fuente: INE.

La desigualdad medida mediante el Índice de Gini permite observar cuán equitativa es la distribución del ingreso en una región. Cuanto más se acerca al cero, menor es la desigualdad, y cuanto más se acerca a uno, más concentrada la riqueza en unos pocos individuos. Según datos de la CEPAL, Uruguay es el país con menos desigualdad de América Latina. Sin embargo, existe una contracción de esta tendencia que viene dándose paulatinamente desde el año 2012. El gráfico permite observar que, desde la crisis del año 2002 y hasta 2010, la tendencia de la desigualdad tuvo un notorio descenso. Desde el 2012 en adelante el indicador inicia un recorrido inverso, acercándose cada vez más a los valores del año 2006 (0.458). Este recorrido enciende algunas luces de alerta sobre todo si se tienen en cuenta otros factores, como el aumento del desempleo del primer trimestre del año (9.3), el alto porcentaje de trabajadores informales o que trabajan menos de lo necesario para cubrir sus necesidades y las de sus familias, y el bajo índice de egreso de los jóvenes en la educación media.

## *Algunas reflexiones finales*

Para finalizar, es importante destacar que si bien el crecimiento económico de Uruguay trajo consigo la mejora de los indicadores sociales especialmente en los años posteriores a la crisis del 2002, aún queda mucho por hacer. La persistente pobreza que si bien ha descendido notoriamente sigue afectando a la población más vulnerable –niños, niñas y jóvenes- así como el desempleo que afecta principalmente a mujeres, muestran que; ni las políticas inspiradas en la mano invisible del mercado, así como tampoco aquellas que reivindicaban la fuerza reguladora del Estado, han logrado generar el tan esperado efecto de derrame sobre el bienestar de los mercados de trabajo y sobre ciertos sectores, núcleos duros de la población. En otras palabras, si bien las inequidades han disminuido, persisten al interior de los grupos vulnerados de siempre.

Uruguay no sólo ha visto crecer su PIB y su GPS, también ha visto crecer su endeudamiento –aunque de este último no se hable-.

El incumplimiento de los jóvenes de su derecho a una educación de calidad, los actuales niveles crecientes de desempleo y empleo informal, y el bajo costo de sacar a un niño de la pobreza y la exclusión en comparación al costo humano y social de no hacerlo, dan cuenta de la Deuda Social que aún persiste detrás de todo este crecimiento. Los actuales niveles de desempleo y empleo informal forman parte de esta cadena. Empleos precarios y salarios sumergidos provienen de empleos de baja especialización, generando bajos ingresos y afectando la calidad de vida de todo el núcleo familiar. Dentro de él, mujeres y niños son a su vez quienes perciben una menor parte del ingreso ya menguado. De esta manera continúa acentuándose y reproduciéndose el ciclo intergeneracional de la pobreza, ya no sólo económica sino cultural. Con este panorama, es inadmisibles tratar los gastos inherentes a garantizar los derechos de la población como gastos marginales con respecto al pago de los compromisos con organismos financieros, por encima de los derechos básicos de las personas. Por otra parte, atar esos gastos al crecimiento económico de un período determinado, genera que en épocas de recesión, los más vulnerables sean los más afectados. Por ende esos gastos no deberían ser tomados como un porcentaje del PIB, sino mantenerse como gastos fijos del presupuesto.

La privación de los derechos de las personas implica una Deuda Social de mayor magnitud que las obligaciones financieras que se

han sabido cumplir con prontitud y sin embargo, no es tratada de la misma manera. Sería bueno que la inversión en Gasto Público dejara de estar atada a los vaivenes de la economía, así como tampoco lo está el pago de la Deuda. Y de esta manera comenzar a pensar en saldar de una vez por todas, la Deuda Social con nuestros niños, jóvenes, trabajadores y trabajadoras sobre quienes se encuentra todo el peso del endeudamiento.

## *Bibliografía*

- GHAI, D (2003) Trabajo Decente. *Concepto e indicadores. Revista Internacional del trabajo, vol. 122 (2003), núm.2.*
- INE (2018) Encuesta continua de hogares. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/resultados-de-busqueda?q=empleo>. Recuperado el 14/4/2018.
- INE (2018) *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Años 2009 a 2018.* Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/resultados-de-busqueda?q=POBREZA>. Recuperado el 14/4/2018.
- INE (2014) *Uruguay en Cifras 2014.* Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/uruguay-en-cifras>. Recuperado el 14/4/2018.
- La República de Colombia (martes 27 de marzo de 2018). “Según la CEPAL, Colombia es el cuarto país de la región en porcentaje de su deuda pública en porcentaje del PIB” Disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/la-deuda-publica-de-colombia-llega-a-45-del-pib-la-cuarta-mas-grande-de-la-region-2705694>
- MIDES, MEF, OPP (s/f). Gasto Público Social. Introducción. Disponible en: [https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/21651/1/capitulo-vi-i\\_gasto\\_publico\\_introduccion.pdf](https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/21651/1/capitulo-vi-i_gasto_publico_introduccion.pdf)
- UNESCO (2007) Educación de calidad para todos, un asunto de derechos humanos. 29 y 30 de marzo de 2007. (EPT-PRELAC) Buenos Aires, Argentina.

# Síntesis histórico-financiera de la deuda pública argentina 2001-2018 (2da. Parte)

*Por el Lic. Héctor Luis Giuliano<sup>1</sup>*

## PARTE III: LA NUEVA DEUDA MACRI

El advenimiento de la administración Macri abre un nuevo capítulo en la historia reciente del macro-endeudamiento argentino, con la muy importante aclaración que los cambios que bajo su gobierno se están produciendo no sólo empeoran sustancialmente la problemática de la Deuda Pública Argentina sino que colocan una vez más a nuestro país en la encerrona financiero-fiscal de otra Crisis de Deuda.

### *Gobernar con Deuda*

El gobierno del presidente Mauricio Macri, que asume en Diciembre de 2015, tiene una política central: Gobernar con Deuda Pública.

Esto significa que todo lo básico que la administración Macri haga en materia económica, comercial y financiero-bancaria depende de su política de endeudamiento sistemático.

Una suerte de *gobierno deuda-dependiente* porque, caso contrario, su gobierno perdería automáticamente la estabilidad financiera y política.

<sup>1</sup> Licenciado en Administración, orientado profesionalmente a Organización/ Sistemas y Planificación Económico-Financiera, en la actividad privada. Especializado en temas de Geopolítica, Finanzas Públicas y Economía. Durante 15 años se desempeñó como Asesor en el Congreso de la Nación. Desde la década del '80 ha venido estudiando particularmente la Cuestión de la Deuda Pública. Sobre éste y otros temas ha escrito numerosas notas periodísticas, confeccionado trabajos especiales, dado conferencias y cursillos, y grabado reportajes radiales y televisivos. Es autor del libro Problemática de la Deuda Pública Argentina, en diez tomos. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

## *El tándem Kirchner-Macri*

La imagen generalizada o predominante en la Argentina actual – transmitida a la opinión pública por el gobierno, la oposición y los medios de comunicación - es la existencia de una contraposición entre las políticas de la administración Macri y la anterior K, pero la realidad de los hechos de fondo no muestra eso mismo en materia de Deuda.

La evolución reciente del endeudamiento argentino no puede entenderse sin comprender la funcionalidad de las gestiones Kirchner y Macri en lo tocante a la Deuda Pública, donde las acciones desarrolladas por ambas administraciones, en definitiva, no fueron contrapuestas sino complementarias:

- El Kirchnerismo vivió pagando Deuda Externa durante toda su gestión<sup>2</sup> y lo hizo con Deuda intra-Estado, lo que significaba cumplimiento a rajatabla de la deuda con los acreedores externos a costa de traspasar esas deudas al Fisco (y con ello, a todos los argentinos), con la consiguiente descapitalización del BCRA, el desfinanciamiento del Sistema Previsional y el desvío generalizado de fondos públicos hacia destinos diferentes de sus actividades específicas. Esta Deuda Interna Nueva - privilegiando el pago de la Deuda Externa con Terceros – no bajaba el stock de la Deuda Total sino sólo cambiaba su composición o estructura. Con el agravante que lo que se cancelaba por una *ventanilla* se compensaba con el crecimiento de otra ya que el grueso de los pagos del Tesoro se hacía con asistencia del BCRA – la política kirchnerista de pago de Deuda Externa con Reservas Internacionales – y esto se sostenía reponiendo las divisas con Deuda: la deuda cuasi-fiscal por Lebac/Nobac. Es decir, porque las Reservas del BCRA se compraban y siguen comprando con Deuda.
- El falso discurso del *des-endeudamiento* K ocultaba este proceso de aumento real de la deuda del Estado porque, aparte de la

<sup>2</sup>La presidenta Cristina Kirchner – que se auto-calificó de *pagadora serial* – en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas en Setiembre de 2014 dijo que durante la década 2003-2013 la Argentina había pagado más de 190.000 MD a sus acreedores. En otro discurso habló aquí de 174.000 MD.



deuda que era íntegramente renovada por refinanciamientos permanentes, el stock global de la Deuda seguía creciendo debido a que mientras estas novaciones se producían se tomaba más deuda sin capacidad de repago.

- El pago a ultranza de los compromisos de la Deuda Pública merced a la política de pago con Reservas del BCRA y fondos de los organismos oficiales no le sirvió empero a la administración Kirchner para llegar a un arreglo con los Holdouts, cuyo dilema fue prolongado sin recursos válidos con el objeto de pasarle el problema a la nueva administración de gobierno.

Tal fue el sentido profundo del verdadero rol que jugara el kirchnerismo en materia de endeudamiento y que, notablemente, según la nueva administración Macri y los economistas del establishment habría sido la única cosa buena que le dejó el gobierno anterior, pese a la cuestión de los Holdouts.

### *La nueva gestión Macri*

El presidente Macri – como dijimos - asume la presidencia de la Argentina en Diciembre de 2015 con el designio central de su Política de Gobernar con Deuda, una política que era y es un derivado directo y consustancial a los intereses financieros que lo apoyaron, que lo llevaron al poder y que lo siguen apoyando en el cargo en función de sus propios intereses; y de los cuales el gobierno macrista depende en forma total y absoluta.

El funcionariado superior de su Administración está conformado por directivos y/o altos funcionarios de grandes grupos económico-financieros, nacionales e internacionales, y sobre todo de ejecutivos provenientes de la actividad privada que actúan en abierto conflicto de intereses sobre las materias en que toman decisiones, particularmente en lo tocante a las colocaciones de préstamos y bonos.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Los casos puntuales más notorios en este campo serían los del ex Ministro de Economía Prat Gay, que trabajó como alto funcionario de la JP Morgan y del ex Secretario y hoy Ministro de Finanzas, Luis Caputo, que también se desempeñara

Partiendo de un cuadro de endeudamiento parcial y comparativamente aliviado de la herencia CFK - producto de la Política de Deuda intra-Estado - los dos años de gestión Macri al frente del gobierno han estado centrados hasta hoy (Verano de 2018) en tres acciones tan importantes como concurrentes en el marco de la citada Política de Gobernar con Deuda: 1. Refinanciación de la totalidad de los vencimientos, 2. Allanamiento a las exigencias de los Holdouts, y 3. Toma sistemática e incremental de nueva Deuda.

### Continuidad de la Deuda Perpetua

La refinanciación íntegra de los vencimientos de Capital de la Deuda Pública – tal como lo hicieron todos los gobiernos anteriores (incluyendo los K) – y la toma de nueva Deuda en forma masiva y estructural, con el consiguiente aumento más que proporcional de los Intereses a Pagar por el Estado, fue y es el eje principal de la nueva política de endeudamiento Macri.<sup>4</sup>

### Rendición ante los Holdouts

El primer gran paso dentro de esta política de Deuda M se dio inmediatamente después de su asunción a la presidencia con la aceptación irrestricta o *rendición financiera incondicional* ante los

en la Banca Morgan y fuera directivo del Deutsche Bank, y que actuaba como bróker en negocios de títulos públicos hasta su incorporación del gobierno Macri.

El Morgan y el Deutsche Bank figuran hoy entre los principales prestamistas del Estado Argentino por la nueva Deuda Externa Macri y están, a la vez, entre los grandes asesores y colocadores de bonos nacionales.

<sup>4</sup> Durante el primer año de gestión Macri – 2016 – la Deuda Pública del Estado Central aumentó en unos 35.000 MD. El Presupuesto 2017 – del que todavía no se ha dado a conocer el Informe anual de la Deuda – preveía el aumento de otros 38.000 MD. Y el Presupuesto 2018 contempla un crecimiento adicional de la Deuda de 47.000 MD. En total, unos 120.000 MD de nueva Deuda acumulada en el trienio.

La Deuda – que Macri heredó de la administración K por unos 253.000 MD – al 30.6.2017 (última información disponible) pasaba los 307.000 MD.

Los pagos de Intereses de la Argentina habrían sido de unos 10.000 MD en 2016, pasarían los 14.000 MD en 2017 y están previstos en 21.000 MD para el 2018.

Se estima que el año pasado – 2017 – se habrían pagado entre 350 y 400 MD por concepto de Comisiones, Honorarios y Gastos relacionados con la Deuda Pública.

Holdouts – en el marco de la llamada mediación Pollack – y en los términos secretos de dichos arreglos.<sup>5</sup>

### Otra ola de endeudamiento

La historia reciente de la Deuda Pública Argentina reconoce tras grandes oleadas de endeudamiento del Estado: la del Proceso Militar (1976-1983), la de la Convertibilidad Menemista de la década del '90 y la actual, bajo la administración Macri.

Esto no quiere decir que bajo las otras gestiones de gobierno intermedias que han pasado durante los últimos 40 años no se produjeran hechos o saltos relevantes en la evolución por aumento de la Deuda – como lo fueron el Megacanje Cavallo-De la Rúa 2001 y el Megacanje Kirchner-Lavagna de 2005-2010, amén del incremento posterior en 100.000 MD de la administración kirchnerista

<sup>5</sup> El problema del arreglo con los Holdouts – que va a ser visto en el acápite 2 del presente capítulo sobre la Deuda Macri – es hasta hoy uno de los temas más oscuros y secretos vinculados a este segmento del endeudamiento argentino.

El gobierno no ha suministrado información alguna sobre el estado de las causas judiciales que fueron objeto de la sentencia Griesa: no se sabe qué importes se le reclamaban – acreedor por acreedor – a la Argentina, por qué títulos, bajo qué condiciones de origen de los mismos, cuánto sumaban los importes a pagar según las liquidaciones correspondientes al fallo y cuánto según las condiciones aceptadas por el gobierno Macri en las negociaciones de mediación, cuál ha sido el desagregado de conceptos pagados por rubro (capital, intereses moratorios y compensatorios o punitorios, comisiones, honorarios y gastos), etc.

En síntesis, no se sabe nada concreto ni comprobable acerca de los reales términos en que se dieron los acuerdos con los Holdouts.

Y ello ha sido así porque el gobierno Macri ha mantenido hasta hoy en secreto dichas informaciones; y notablemente nadie se las ha reclamado: el Congreso aprobó la Ley 27.249 – de endeudamiento para pago de las sentencias y otros rubros – *a libro cerrado*, sin requerir antecedentes ni datos al respecto; la Auditoría General de la Nación no ha intervenido ni tampoco – siquiera a los fines de supervisión formal – la Justicia Argentina.

Y la ampulosamente denominada Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación – creada por el artículo 18 de la Ley (que fue promulgada con fecha 31.3.2016) y está compuesta por 20 legisladores (10 diputados y 10 senadores) – todavía no ha realizado actividad alguna: su agenda oficial por Documentación, Información de Interés y Reuniones varias, según la página web del Senado, registra escuetamente “sin eventos” en todos los campos.

– sino solamente que tales escalones de aumentos no se dieron en forma tan directa, flagrante y sistemática como en los tres períodos señalados.<sup>6</sup>

Probablemente el paradigma de esta nueva política de endeudamiento financiero irresponsable sea la colocación del Bono a 100 años.<sup>7</sup>

Tales son los hechos y tal es el sentido final de la nueva política de endeudamiento macrista.

Pero para llevar a cabo esta nueva Política de Gobernar con Deuda, la administración Macri necesitaba y necesita algunos pre-requisitos básicos, el más importante de los cuales es probablemente el atraso Cambiario.

Una política de retraso cambiario – desde el punto de vista de los acreedores externos - cumple dos finalidades concurrentes:

a) Garantizar el pago de la Deuda Externa

El Estado recauda fundamentalmente en pesos pero la mayoría de la Deuda existente y de la Deuda Nueva que se toma es en moneda extranjera (dólar, euro, etc.) y/o con cláusula de

<sup>6</sup>La evolución estadística de la Deuda Pública Argentina está mostrada en los dos apéndices que figuran al final del presente Trabajo (Stocks de la Deuda entre los años 1975-1999 y 2000-2017).

<sup>7</sup> En Junio de 2017 el MF informó la colocación de un Bono a 100 años de plazo: el denominado Bono Internacional 7.125 % Vto. 2117. La emisión fue por un monto de 2.750 Millones de Dólares (MD) con un cupón de interés de 7,125% (tasa nominal anual) pero un rendimiento del 8 % (7,9) para los inversores financieros (producto de la colocación de los títulos bajo la par).

La tasa pactada es hoy la más elevada del mundo para este tipo de operaciones, de las que hay muy pocos casos registrados (Irlanda, Bélgica, Dinamarca, China, Suecia y México) y de las que no hay precedentes en nuestro país.

Los bonos a 100 años entran en la modalidad de *bono perpetuo*, esto es, endeudamiento sobre el que los acreedores no tienen necesidad ni interés en el recupero del capital o principal sino en gozar de una renta permanente, por tiempo virtualmente indefinido, dando así destino rentable (muy altamente rentable en el caso argentino) a sumas que, caso contrario, corren el riesgo de permanecer ociosas dado el primer problema del sistema financiero internacional que existe hoy, que es el exceso de liquidez mundial (sobrante de capitales financieros en el mundo).

Emitir deuda con el horizonte de un siglo por delante no tiene, por definición, demostración racional alguna de capacidad de repago por parte de la Argentina como país deudor mientras que supone el sometimiento a condiciones de pago en firme que pesarán sobre las actuales y futuras generaciones a través de todos los gobiernos que se sucedan en el tiempo.

ajuste por tipo de cambio. Por ende, cuanto más se mantenga retrasada la paridad cambiaria (*dólar barato*) más se facilita la posibilidad de responder a los pagos crecientes de servicios de la Deuda – esencialmente intereses – así como la de garantizar a los acreedores que con esta política cambiaria interna nuestro país pueda seguir tomando más Deuda en el Mercado Internacional de Capitales.

b) Favorecer el negocio financiero especulativo

La política institucional del BCRA es mantener altas las Tasas de Interés locales – con el argumento de la lucha anti-inflacionaria – favoreciendo con ello el negocio especulativo clásico por arbitraje entre Tipo de Cambio bajo y estable y Tasas de Interés domésticas muy superiores a las internacionales, de modo que los Capitales Financieros lucran con ganancias récord derivadas de ese diferencial de tasas (*carry trade* o *bicicleta financiera*).<sup>8</sup>

Y esto último no se produce por causas impensadas o ajenas a la voluntad de las autoridades sino al revés, porque son éstas las que promueven y subsidian este tipo de negocios; y porque las deudas se toman sin capacidad de repago, con lo que se perpetúan.

A su vez, la entrada masiva de capitales golondrina incide en el retraso cambiario porque con fuertes ingresos de divisas la relación de paridad peso-dólar baja (apreciación cambiaria), esto es, que la abundancia de dólares financieros frente a la Base Monetaria tiende a bajar aún más la relación de cambio en pesos.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> La clave central de los principales negocios y negociados financieros en la Argentina y en el Mundo pasa por el arbitraje entre Tipos de Cambio y Tasas de Interés.

Con tipo de cambio fijo o estable y tasas de interés domésticas muy superiores a las tasas internacionales, las ganancias por conversión monetaria – entrada de capitales especulativos que se cambian a pesos y colocación de esos pesos en operaciones financieras locales – se potencian a niveles de rentabilidad extra-ordinaria.

<sup>9</sup> El atraso cambiario no se produce independientemente de las necesidades derivadas del endeudamiento en moneda extranjera sino que es un pre-requisito del mismo.

Al 31.1.2018 la Base Monetaria (BM) argentina suma 966.100 M\$ que, dividido por 62.000 MD de Reservas Internacionales da una relación de paridad teórica de 15.58 \$/US\$.

Esta misma entrada de dólares – así como la de los dólares que ingresan por las colocaciones de Deuda Externa - es la que obliga al BCRA a emitir Pesos, y estos pesos se rescatan o absorben con deuda-cuasi fiscal (vía Lebac y Pases Pasivos), con lo que se aumentan paralelamente aún más las deudas del Banco.<sup>10</sup>

Es así como se da el fenómeno de que la Deuda del Estado aumenta por partida doble: por un lado, se incrementa el saldo de la Deuda Externa del Tesoro con la colocación de bonos y con la deuda del BCRA por las divisas especulativas ingresadas al país; y por otro lado, aumenta en forma paralela la Deuda local en pesos del BCRA por las Lebac que coloca para esterilizar las reservas compradas con Deuda.

### *Cuestión de los Holdouts*

La administración CFK dejó como herencia al nuevo gobierno Macri una causa perdida frente a los Holdouts en las peores condiciones jurídicas internacionales posibles de desacato y jalonada por torpezas funcionales al interés de los acreedores piloteados por los FB.

Pero esta ecuación es irreal, artificial o aparente porque las Reservas fueron y son compradas con Deuda, ya que el BCRA tuvo que emitir para ello un pasivo de 1.3 B\$ por concepto de Lebac ( $\cong$  65.900 MD, prácticamente 66.000 MD).

El retraso cambiario no se produce en forma espontánea ni por mecánica natural del mercado sino por especulación directa determinada y regulada por las autoridades desde el BCRA.

El Tipo de Cambio Libre o Flotante es un mito: no hay verdadera libertad de cambios porque las cotizaciones del mercado están fuertemente concentradas en manos de los más poderosos grupos financiero-bancarios, locales y extranjeros - donde el juego espontáneo y competitivo de la Oferta y la Demanda de Moneda Extranjera no existe - y porque además el BCRA no es neutro en este esquema dado que interviene en forma indirecta pero determinante por la vía alternativa de regular las tasas de interés, que interactúan con el negocio de esa Demanda y Oferta de Divisas.

<sup>10</sup> Al 31.1.2018 los principales Pasivos del BCRA – en orden de importancia – son: 1. Deudas de corto plazo por Lebac de 1.3 B\$ ( $\cong$  65.900 MD), 2. Deuda por Operaciones de Pases Pasivos por 300.200 M\$ ( $\cong$  15.300 MD), que no se compensan en la práctica con los Pases Activos porque éstos están garantizados por Lebac (que son pasivos del propio Banco), 3. Encajes por depósitos bancarios en moneda extranjera por 315.600 M\$ ( $\cong$  16.100 MD) y 4. Otros Pasivos (básicamente el Swap con China) por 218.200 M\$ ( $\cong$  11.100 MD).

La suma de estos pasivos implica lógicamente que – en los hechos – el BCRA no tiene Reservas Propias.

Apenas asumida la presidencia, la primera tarea encarada por Macri fue el allanamiento a las exigencias ligadas al incumplimiento del fallo Griesa y ello se hizo bajo la gestión del Ministro de Economía Alfonso Prat Gay y del entonces SF Luis Caputo (hoy Ministro de Finanzas).

Según los últimos datos oficiales de la gestión K el stock de la Deuda Pública al 31.12.2015 era a esa fecha de unos 253.000 MD: 222.700 MD de Deuda Performing o en cumplimiento, 11.500 MD de Holdouts y 13.500 MD de Cupones PBI; aunque estos dos últimos rubros no se mostraban hasta entonces como deuda en firme sino como deuda contingente (lo que no era cierto).

Los 11.500 MD de los K eran producto de computar 6.100 MD de Capital y 5.400 MD de Intereses acumulados.

El gobierno Macri corrigió rápidamente el saldo de esta deuda con los Holdouts llevándolo a 18.000 MD: 6.100 MD de Capital, 5.400 MD de Intereses acumulados o Moratorios y 6.400 MD de Intereses Compensatorios o Punitorios.

Poco tiempo después – en Marzo de 2016 – el ministro Prat Gay habló de una deuda total con los holdouts de 18.800 MD, casi 19.000.

En la actualidad, la casi totalidad de estos pagos ya ha sido efectivizada por la administración Macri, quedando solamente pendientes unos 2.800 MD (según datos al 30.6.2017).

Tales pagos – pagos originados en causas por deudas impagas - fueron hechos emitiendo nueva Deuda Pública con terceros, a los efectos de cubrir los montos a pagar por los juicios perdidos así como las comisiones, honorarios y gastos involucrados en los arreglos respectivos.

A fines de Marzo de 2016 una Ley especial del Congreso, la 27.249, autorizó *a libro cerrado* los acuerdos secretos con los Holdouts y la toma de deuda nueva para pagar los juicios pertinentes alcanzados por el fallo Griesa, dándole a la SF del entonces MECON facultades irrestrictas para contraer dichas nuevas deudas.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Ley 27.249 autorizó la toma de Deuda Nueva por 12.500 MD para cancelar compromisos asumidos por el gobierno Macri con los Holdouts (importes éstos que no cubrían totalmente los reclamos pendientes de pago y cuyos antecedentes – como ya se ha explicado – se desconocen) y delegó en la SF del MECON toda una serie de facultades discrecionales y cuasi irrestrictas para la colocación de dicha Deuda en las condiciones y con los bancos y/o agencias que quisiera.

El artículo 10 de la Ley autoriza así cualquier cosa, partiendo de la base que la Autoridad de Aplicación (el MECON) podrá realizar – según dice expresamente

El contenido de estos arreglos de pago y sus antecedentes no han sido dados a conocer todavía por el gobierno, ni siquiera a la Comisión Parlamentaria Bicameral encargada del control de las operaciones.

Aparte de la falta de documentación acerca de los convenios, algunos acuerdos fueron incluso aceptados pese a estar suscriptos en forma precaria, improvisada y manuscrita, como el caso del FB Kenneth Dart por parte del entonces SF Luis Caputo, confeccionadas en dos páginas borrador redactadas a mano.

La suma de insuficiencias sustanciales de información oficial – básicamente, las relacionadas con los antecedentes y las negociaciones secretas llevadas a cabo con el mediador Pollack - dejan abiertos hasta hoy fuertes interrogantes acerca de lo actuado y de la posibilidad de graves irregularidades cometidas al respecto.

- todos aquellos actos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley, incluyendo, *sin limitación*: a) La determinación de las épocas y plazos de participación en las ofertas de cancelación de deuda, b) La determinación de las épocas, plazos, métodos y procedimientos de emisión de los nuevos títulos públicos, c) La designación de instituciones financieras que participarán en la colocación de los nuevos títulos públicos y la contratación de otros empréstitos de crédito público, d) La suscripción de acuerdos con entidades financieras colocadoras de los nuevos títulos públicos a emitirse, con el consiguiente pago de comisiones, e) La preparación y registración de un programa de títulos públicos ante los organismos de control de los principales mercados de capitales internacionales, f) La suscripción de acuerdos con agentes fiduciarios, agentes de pago, agentes de información, agentes de custodia, agentes de registración y agencias calificadoras de riesgo que sean necesarios tanto para las operaciones de cancelación de deuda como de emisión y colocación de los nuevos títulos públicos, previéndose el pago de los correspondientes honorarios y gastos; y g) El pago de otros gastos necesarios de registración, impresión, distribución de prospectos, traducción y otros gastos asociados, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley.

Además, el artículo 6 permite a la SF del MECON efectuar enmiendas y/o adendas a los acuerdos de cancelación (¡) y realizar todos los actos necesarios para cancelar la deuda con los tenedores de Títulos Públicos Elegibles (y/o sus representantes) que no estuvieren comprendidos en los acuerdos de cancelación suscriptos, incluyendo la firma de otros acuerdos e instrumentos, así como acordar sumas adicionales con los acreedores para solventar gastos administrativos.

Este mismo tipo de delegaciones abiertas y cuasi irrestrictas se han repetido desde entonces en las Leyes de Presupuesto 2017 y 2018.



## *Nueva Crisis de Deuda*

La administración Macri se encuentra metida actualmente en una profunda *crisis existencial* derivada de su *Política de Gobernar con Deuda*.

Las cuentas fiscales no cierran, los déficits gemelos – fiscal y externo – se agravan y las posibilidades de sostener el pago de los servicios crecientes de la Deuda se complican cada vez más.<sup>12</sup>

Desde el punto de vista económico-financiero las expectativas que el gobierno quiere vender a la opinión pública no se corresponden con la realidad y los resultados visibles no se muestran consistentes con las metas fijadas:

- Las autoridades han establecido como principal objetivo declarado la lucha contra la Inflación pero ésta no ha cesado ni tiene miras de encuadrarse dentro de las metas previstas.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>Por una simple regla de lógica, quien – como la Argentina – no puede pagar un centavo de Capital y además sigue tomando más Deuda tiene que pagar cada vez más intereses. Tales intereses aumentan el Déficit Fiscal y este déficit se cubre con más Deuda.

Según los datos del Presupuesto 2018 – Ley 27.431 - los Intereses a Pagar durante el ejercicio son el 14 % del Gasto Público Total: 406.500 M\$ / 2.904.400 M\$.

Pero medidos sobre el Gasto de la Administración Central – esto es, sin considerar el Gasto de los Organismos Descentralizados (123.300 M\$) y la Seguridad Social (1.342.700 M\$) – representan el 28.3 % (406.500 M\$ / 1.438.400 M\$).

Esto es, que casi 1 de cada tres pesos que gasta el Estado Central es para pagar intereses de la Deuda Pública.

Lo que se paga por Intereses es superior a lo que se gasta en Educación (163.200 M\$), en Ciencia y Tecnología (19.300 M\$), en Salud (56.500 M\$), en Seguridad (121.000 M\$), en Defensa (117.000 M\$), en Obras Públicas e Infraestructura (211.000 M\$), en Desarrollo Social (175.000 M\$) e incluso en Trabajo y Seguridad Social (porque los gastos netos en este rubro – por diferencia entre ingresos y egresos – son entre 200 y 300.000 M\$).

Los Intereses son así el mayor rubro del Gasto Público y, como tales, los principales determinantes del Déficit Fiscal, que se explica en casi sus 2/3 partes (el 60 %) por el Gasto de los Intereses (406.500 M\$ / 678.900 M\$).

Para que se tenga una idea comparativa: lo que el Estado Central gasta en promedio por día en concepto de Intereses – 1.100 M\$ - equivale aproximadamente al costo de construcción de un hospital de mediana complejidad completamente equipado. Son unos 46 M\$ por hora que pasa de nuestra vida.

<sup>13</sup> Los desvíos entre inflación pautada y real constituyen el caso más notorio y representativo de la gestión Macri (ya que de ello depende toda una serie de indicadores

- Las cuentas fiscales son negativas y no cierran, el gobierno no demuestra cómo ni cuándo revertirlas y el país se encuentra nuevamente con el dilema de los déficits gemelos - fiscal y externo – que están relacionados entre sí y que se ahondan cada día.<sup>14</sup>
- La Deuda Pública – que se sigue tomando en gran escala - no deja de crecer y los pagos de intereses aumentan más que proporcionalmente con la toma de nueva deuda.<sup>15</sup>
- Este proceso de macro-endeudamiento no lo es sólo del Estado Central sino de toda la Administración Pública Nacional, que comprende Provincias/Municipios, Empresas del Estado, Organismos Oficiales y Fondos Fiduciarios, Deuda cuasi-fiscal del BCRA y juicios contra el Estado con Sentencia en firme: una deuda total nacional que el gobierno no informa sino que, por el contrario, mantiene en secreto.<sup>16</sup>
- El BCRA sostiene elevadas las Tasas de Interés con el argumento de la lucha anti-inflacionaria pero las tasas de interés

conexos): en 2016 se preveía una inflación del 25 % y terminó siendo del 41 %, en 2017 el BCRA fijó una meta de Inflación entre 12-17 % y resultó del 25 % (24.8) y para 2018 se había fijado primero una meta del 10 % y en Diciembre de 2017 – después de aprobado el Presupuesto del Ejercicios (y sin haberlo ajustado todavía en función de la nueva pauta) – se anunció una corrección al 15 %. Con el agravante que casi todas las proyecciones privadas proyectan actualmente un porcentaje aún mayor, del orden del 20 %.

<sup>14</sup> El Déficit Fiscal del 2017 cerró en 630.000 M\$ y el Déficit de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos en 14.500 MD. En ambos casos, con tendencia creciente; y con peso de los Intereses a Pagar – externos e internos – cada vez más fuerte.

<sup>15</sup> Los Intereses de la Deuda Pública presupuestados para 2017 aumentaron un 32.3 % con respecto al 2016 – dentro de un aumento promedio del Gasto Total del 22.1 % - y para 2018 el Presupuesto de este año prevé un aumento del 28.2 % sobre un promedio general del 16.0 %.

Es decir, que los Intereses no sólo se incrementan fuertemente sino que lo hacen a un ritmo mayor que el aumento del Gasto Público general.

Además, un tercio de estos intereses ya no se abonan sino que se capitalizan por anatocismo.

<sup>16</sup> Aparte de la Deuda del Estado Central (los 307.300 MD al 30.6.2017 ya citados), los únicos datos oficiales conocidos son la Deuda del BCRA (fundamentalmente por Lebac) – a la cual también ya nos hemos referido – y la Deuda consolidada de las Provincias (incluyendo la CABA), aunque no se cuenta con información actualizada: el último Informe oficial sobre el stock de Deuda Provincial es de 515.800 M\$ ( $\equiv$  33.500 MD) al 31.3.2017 (sin contar Deuda Flotante ni Contingente).

son también un factor de Inflación, que se transmite a los precios a través del costo financiero de las Empresas.

- El propio gobierno contribuye a esta inflación con su deliberada permisividad frente a los aumentos discrecionales que se producen en el Mercado – sin aplicar mecanismos de controles de precios - con la autorización de aumentos de tarifas de los servicios públicos – que se transmiten en forma rápida y amplificada a los precios – y con el aumento paralelo de la Presión Tributaria (en todos sus niveles: nacional, provincial y municipal).
- Estos aumentos, a su vez, llevan al incremento del llamado Costo Argentino, que daña la competitividad interna y externa de nuestra Economía.
- Paralelamente, el aumento de las Tasas de Interés por parte del BCRA lleva no sólo a efectos recesivos en la actividad económica y a una mayor Inflación de Precios por vía financiera sino también al retraso cambiario, porque favorece la entrada de capitales internacionales especulativos que aumentan artificialmente el stock de las reservas y determinan con ello una apreciación relativa del peso.
- Dentro de este esquema, la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, las jubilaciones y los planes sociales es progresiva y ello deriva en lógicos reclamos de aumento que son resistidos por el empresario y por el Estado (que es el principal empleador del país).
- Pero los aumentos de salarios, que retro-alimentan la Inflación, no son la Causa sino la Consecuencia de la misma.

Este último punto es de especial importancia porque los ingresos fijos siempre pierden terreno frente al aumento de los precios – que carcomen el valor de los salarios – y eso por triple motivo;

- 1) Porque los incrementos salariales se dan a posteriori de la Inflación ya ocurrida, que es sufragada con los ingresos todavía no actualizados de la gente.
- 2) Porque los aumentos *compensatorios* que se otorgan se dan a futuro y en cuotas.
- 3) Porque existe un desfase financiero entre el momento de las subas cotidianas de los precios y la percepción de los sueldos a fin de mes; cosa que se amplifica con los meses que median entre las actualizaciones salariales.

Este es el proceso que explica el verdadero problema práctico de la caída de los Salarios Reales hoy en la Argentina y que el gobierno Macri pretende acentuar a través de las nuevas negociaciones paritarias en curso – Verano de 2018 – para ajustarlas con aumentos salariales menores a la Inflación, con pautas irreales de Inflación futura y sin recupero de la Inflación pasada; y sin aplicar tampoco cláusulas gatillo o indexatorias por los desvíos contra las Metas artificialmente bajas fijadas por las autoridades.

Es un caso típico, clásico y abierto de implementación de Políticas de Ajuste vía reducción de Salarios Reales, es decir, vía redistribución regresiva del Ingreso.

Siendo importante observar que, en este aspecto, los criterios de actualización salariales operan en sentido exactamente inverso al de las ganancias financieras.<sup>17</sup>

### El rol del Banco Central

Cabe agregar aquí un comentario – en parte ya tocado – sobre la importancia del rol del BCRA como pieza clave dentro de todo este proceso de endeudamiento perpetuo de la Argentina, aplicado hoy específicamente al caso del gobierno Macri.

La nueva gran ola de endeudamiento público externo e interno que se está produciendo en gran escala bajo su gobierno<sup>18</sup> – la

<sup>17</sup> Los Bonos Públicos gozan del privilegio de estar exceptuados de la prohibición de indexar que establece la Ley 23.928 para todas las operaciones económico-comerciales.

Esta modalidad financiera ya estaba vigente con las actualizaciones de deuda por CER de los bonos cuasi-par del Megacanje Kirchner-Lavagna 2005-2010 y el mismo procedimiento se repitió y repite por medio de la denominada *cláusula dólar*.

Recientemente (7.2.2018) el MF Caputo colocó un nuevo título Bonar 19, por 70.500 M\$ a un año de plazo y con tasa de interés del 22.5 % o tasa equivalente CER más un adicional del 3.75 %, para garantizar rentabilidad a los inversores financieros frente a la Inflación.

Y el 28.2 formalizó la emisión de otros dos nuevos títulos en pesos – Boncer 2020 y 2023 – indexados por Inflación y con *cláusula gatillo* de ajuste.

Es el criterio de actualización exactamente inverso al que el propio gobierno Macri pretende imponer frente a los ajustes salariales en las discusiones paritarias que están en curso.

<sup>18</sup> El presidente Macri – como ya lo hemos visto – está aumentando el stock de la Deuda Pública en unos 120.000 MD durante sus tres primeros años de go-

tercera después de la del Proceso Militar y de la Convertibilidad menemista – consolida no sólo un nuevo aumento sustancial de los pasivos impagables del Estado en todos los órdenes de la administración nacional sino que avanza incluso en una nueva variante de Política de Privatizaciones que se está dando a través de los programas de Participación Público-Privada (PPP)<sup>19</sup>, algo que está marcando un salto cualitativo en las nuevas modalidades de endeudamiento del Estado.

La vertiginosa nueva etapa de macro-endeudamiento público está teniendo graves consecuencias visibles a través de la existencia citada de los déficits gemelos, que están relacionados entre sí:

- a) El Déficit Financiero Fiscal está fuerte y directamente ligado al pago de los servicios de la Deuda Pública, que constituyen el primer rubro neto de las erogaciones del Estado Central.<sup>20</sup>

bierno (2016-2018). Es un monto superior al incremento que la administración Kirchner – pese a su discurso del *des-endeudamiento* – produjo en más de una década de gestión.

<sup>19</sup> El nuevo sistema legal habilitado bajo el actual gobierno para los proyectos con PPP contempla fundamentalmente la delegación a empresas privadas de la realización de obras públicas y de infraestructura bajo concesiones y garantías excepcionales por parte del Estado.

Una de sus características centrales es que el grupo privado contratado desarrolla los proyectos licitados y los financia por su cuenta con las entidades que desee y luego – una vez terminada la obra – el Estado comienza a pagársela, amén de la posibilidad de que el mismo concesionario quede a cargo de la operación respectiva.

Por definición, el Estado paga así el costo del proyecto más el costo de financiación privada del proyecto; y como lo hace en forma diferida, estos pasivos no se reflejan en forma directa e inmediata en el aumento de la Deuda Pública sino que lo hacen en forma gradual durante ejercicios futuros.

El Presupuesto 2018 autoriza la contratación de obras vía PPP por más de 2.1 B\$, todas con incidencia después del año 2020.

Desde el punto de vista financiero-fiscal las PPP son una forma encubierta de aumento de la Deuda del Estado.

<sup>20</sup> El peso de los Intereses – Internos y Externos – constituye un factor de peso determinante en las cuentas fiscales y en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos a la vez.

A su incidencia y magnitud en el Gasto Público ya nos hemos referido. En la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos – donde estos intereses corresponden a transferencias públicas y también privadas – el saldo neto de estos intereses fue ne-

- b) El Déficit de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos está igualmente afectado por pago de los intereses de la Deuda Externa, el atraso cambiario y el pago de los servicios económicos y financieros al exterior (giros de Utilidades/Dividendos, Turismo emisor, costos/fletes de transporte, etc., además de los intereses).

Dentro de las causales de estos desequilibrios juega un papel fundamental el libre movimiento de capitales financieros internacionales que lucran en la Argentina a través de los negocios especulativos que favorece el actual gobierno por medio del BCRA.<sup>21</sup>

En materia macro-económica interna el mayor fracaso visible de la administración Macri se está dando con su imposibilidad de bajar la Inflación – que era y es uno de los objetivos centrales declarados de su gobierno – frente a una realidad que no responde a las expectativas que se quieren *vender* a la opinión pública.

En la actualidad, el primer factor causal de Inflación en la Argentina es el problema de la Deuda Pública:

- Primero, porque el gobierno emite cada vez más dinero sin respaldo para comprar reservas internacionales del BCRA con Deuda – la deuda cuasi-fiscal por Lebac y Pases Pasivos – lo que ha llevado este endeudamiento (paralelo al de la Tesorería Nacional) a niveles insostenibles.<sup>22</sup>
- Segundo, porque el BCRA sigue emitiendo más dinero sin respaldo para dar Adelantos Transitorios (AT) al Tesoro, para que éste a su vez cubra el Déficit Fiscal creciente pro-

gativo en 5.800 MD (7.400 MD pagados contra 1.700 MD percibidos) en el año 2016 y todavía no se dispone de la información oficial del INDEC para el 2017.

En principio, la gran mayoría de los pagos realizados al exterior por intereses son públicos y la mayoría de los intereses cobrados del exterior son privados.

<sup>21</sup> Esencialmente a través del mecanismo ya visto de *carry trade* o *bicicleta financiera* – un negocio directamente relacionado con las Lebac del BCRA – que ofrece ganancias privadas extraordinarias por arbitraje entre Tipos de Cambio y Tasas de Interés.

<sup>22</sup> El BCRA, con un enorme stock de deuda a cortísimo plazo por Lebac que hoy sobrepasa el billón de pesos (1.3 B\$ a Enero de 2018) paga intereses por más de 350.000 M\$ anuales y la Tesorería Nacional paga paralelamente intereses por la Deuda Pública por más de 400.000 M\$ por año.

ducido por el aumento de la Deuda Pública general y sus Intereses.<sup>23</sup>

- Tercero, porque el gobierno sube las tasas de interés con el argumento de la lucha anti-inflacionaria favoreciendo con ello el negocio financiero-especulativo – con la *sangría* financiera de los Intereses del BCRA (que ya casi equivalen a los del Tesoro) – y en detrimento de las Inversiones Productivas (incluyendo las IED que el presidente Macri dice querer atraer a nuestro país). Y este servicio por los intereses a pagar se cubre emitiendo más dinero sin respaldo.<sup>24</sup>

Frente al agravamiento del panorama económico-financiero local la administración Macri ensaya hoy una de las variantes económico-sociales más peligrosas dentro de su gestión de gobierno tratando de

<sup>23</sup> Al 31.1.2018 la Tesorería tiene una deuda acumulada por AT con el BCRA de casi 500.000 M\$ (495.500 M\$  $\equiv$  25.200 MD).

Esta deuda – que es de corto plazo (un año) y se renueva íntegramente a medida que se producen los vencimientos – se suma a la gran masa de deuda de mediano y largo plazo constituida por las Letras Intransferibles tomadas desde la época del gobierno kirchnerista para sostener su política de pago de Deuda Externa con Reservas Internacionales del BCRA.

Actualmente esta deuda por Títulos Públicos es de 68.800 MD, que sumada a los AT totaliza 94.000 MD, una masa de endeudamiento que el Gobierno Nacional no está en condiciones de poder devolver y sobre la cual actualmente ni siquiera se pagan los intereses porque éstos se capitalizan como parte de la Deuda intra-Estado para privilegiar el pago de los intereses a Acreedores Privados y OMC.

La existencia de tales activos financieros del Estado sin capacidad alguna de repago – independientemente de las presentaciones contables, que son a valor nominal – suponen una peligrosísima vulnerabilidad financiera del BCRA, que se agrava aún más por la carga de las obligaciones en Lebac y Pases que pesan en el Pasivo del Banco.

<sup>24</sup> Todos los meses – hasta hace poco, todas las semanas – el BCRA efectúa una licitación para renovar la totalidad de las Lebac que le vencen; y que hoy están entre 400 y 500.000 M\$ cada mes.

Aspecto este último que se agrava cada vez más por el menor plazo de renovación de las letras (más de la mitad a 28-30 días) y por las altas tasas de interés por estas operaciones (tasas del 27-28 % anual).

Esto provoca que todos los meses el BCRA – con la renovación de sus vencimientos – deba pagar a los tomadores de Lebac y Pases Pasivos del orden de los 25-30.000 M\$, que se potencian por las renovaciones sistemáticas a lo largo del ejercicio.

manejar a la vez tres variables de combinación explosiva: 1. Sobre-endeudamiento público a ultranza sin capacidad de repago, que aumenta el Déficit Fiscal, 2. Tipo de cambio retrasado con altas tasas de interés, que estimula el negocio financiero ruinoso para la Economía Productiva, a la vez que incide en el Déficit del Sector Externo, y 3. Inflación con caída de los salarios reales, que afecta el Consumo Interno y consecuentemente el aumento de la Producción y el Empleo.

## *Conclusiones*

Veamos, a modo de resumen, el cuadro de situación derivado de esta experiencia macrista en curso:

- El gobierno sostiene una política artificial de retraso cambiario para poder cubrir los pagos crecientes de servicios de la Deuda Externa y de la Deuda Interna dolarizada porque el Estado recauda básicamente en pesos pero la mayoría de los pasivos son en moneda extranjera o ajustados por tipo de cambio (básicamente, el dólar), y aumentan cada vez más.
- El BCRA compra reservas internacionales con Deuda porque emite pesos sin respaldo para adquirir esas divisas para sostener el nivel de reservas – que provienen mayoritariamente de las liquidaciones de exportaciones, de los ingresos de Deuda Externa del Tesoro y de la entrada de capitales financieros especulativos – pero luego rescata o absorbe esos pesos que emite colocando letras (Lebac), Pases Pasivos y otros instrumentos (como las nuevas Leliq<sup>25</sup>) por las que paga altísimas tasas de interés, ahondando cada vez más la deuda cuasi-fiscal y sus servicios.
- La relación Tipo de Cambio–Tasa de Interés no sólo mueve el negocio especulativo financiero más grande y ruinoso que existe para las finanzas del Estado y para la Economía Nacional en general sino que paralelamente des-estimula las Inversiones Físicas o Productivas, dada la menor rentabilidad y rapidez de ganancias frente a la prosperidad del juego financiero.

<sup>25</sup> Las LELIQ – Letras de Liquidez del BCRA – son letras de muy corto plazo (a 7 días) en pesos y exclusivas para bancos.



- Esta ecuación negativa – promovida consciente y deliberadamente a través de la política de altas tasas de interés del BCRA – fija el *piso* de todas las tasas de interés del Mercado y tiende a frenar el crecimiento económico, con sus efectos sobre la Producción y el Empleo; y eleva los costos financieros de las Empresas Privadas, que también se transmiten a los Precios.
- La Inflación que el gobierno Macri dice querer combatir paradójicamente resulta así motorizada por el propio gobierno, que lo hace principalmente a través de este costo financiero, de la mayor presión tributaria, de la suba de precios y tarifas de Servicios Públicos (con su importante componente impositivo interno) y del desproporcionado costo logístico derivado de una infraestructura producto de un sistema antinatural de transportes nacionales y regionales.<sup>26</sup>
- A los fines de contrabalancear esta ecuación financiera y económica cada vez más desfavorable, la administración Macri se empeña hoy en reducir los aumentos jubilatorios, asistenciales y salariales, utilizando para ello la Inflación como forma de reducir el costo de los salarios reales medi-

<sup>26</sup> El Costo Logístico – un tema en el que no vamos a entrar aquí – es el conjunto de gastos internos del país por toda una combinación de factores: combustibles, sobre-precios de transporte, peajes, estado de rutas y caminos, infraestructura, comunicaciones físicas y telefónicas, seguros, etc.

En la Argentina este costo logístico tiene una patología estructural que es de carácter geoeconómico: el diseño y trazado de nuestros sistemas de comunicaciones. Uno de cuyos ejemplos paradigmáticos es el desmantelamiento del sistema ferroviario – clave para el abaratamiento de los transportes a larga distancia – y, en cambio, el crecimiento desproporcionado y costoso de los transportes viales por camión; así como el insuficiente aprovechamiento de nuestras comunicaciones fluviales.

Es el problema de un país donde los proyectos que se llevan adelante están determinados primordialmente por la conjunción de intereses económico-financieros y políticos privados y/o internacionales, que son los que en definitiva determinan los objetivos y las condiciones de financiamiento o no de las obras.

Y cuya mecánica es hoy casi imposible de revertir bajo condiciones de sobre-endeudamiento impagable del Estado, porque hacerlo depende de la idea de Planeamiento Geográfico-Político y la consiguiente Regionalización de ese Estado en función de los Intereses Nacionales.

dos en dólares, con el consiguiente ahorro de gastos públicos – por Remuneraciones y por Jubilaciones – y de gastos privados de las empresas en materia de sueldos y salarios.

Hoy estamos probablemente frente a uno de los casos más flagrantes de contraposición entre las necesidades de la Economía Física o Real y los daños derivados de la Economía Monetaria o especulativo-financiera; y la causa de esta malformación macro-económica, fiscal y externa es el Sistema de la Deuda Pública.

Esta Deuda cumple así la regla del círculo vicioso que la retro-alimenta y aumenta cada vez más: a) la Deuda – una deuda impagable – es el principal Pasivo estructural del Estado, b) los vencimientos de Capital son crecientes y se cancelan íntegramente con nuevas deudas, c) el gobierno sigue tomando más Deuda Nueva, d) los intereses se incrementan más que proporcionalmente al aumento de los pasivos y estos intereses constituyen hoy el principal rubro del Gasto Público (más que el saldo neto negativo del Sistema Previsional), e) tal aumento del Gasto, a su vez, es el primer factor de aumento del Déficit Fiscal, y f) ese Déficit se cubre con más endeudamiento.

Es el círculo vicioso perfecto de un Sistema de Deuda Perpetua, donde los pasivos nunca se amortizan sino que se renuevan a su vencimiento y a la vez se toma siempre más deuda igualmente impagable.

Una Deuda que crece en forma cancerígena y que, como *agujero negro* de las finanzas, amenaza con tragárselo todo.

### *Deuda y crisis político-institucional argentina*

La Deuda – vista como problema de conjunto – es un epifenómeno o fenómeno derivado de algo mucho más grande y más grave dentro de la realidad argentina de las últimas décadas.

La Deuda es la principal Hipótesis de Conflicto de la Argentina.

Todo conflicto puede definirse comúnmente como una tensión por contraposición de intereses donde lo que pesa no es la Razonabilidad ni la Justicia sino la Fuerza.

Esta idea de fuerza no se refiere sólo a la fuerza física y no implica necesariamente una solución militar de los problemas – forma ésta que constituye un modo extremo de resolución de conflictos y que

hoy está más distante que nunca de ser pensado en la Argentina actual – sino que puede adquirir diversas formas y tomar distintas armas.

Hoy el principal instrumento de dominio de los Estados se ejerce a través del Sistema Financiero y del modelo estructural de la Deuda; y la superestructura de poder que lo rige está por encima del Sistema Político.

El día que exista en nuestro país una Clase Política – y una Clase Dirigente en general – que quiera liberarse y confrontar, y no convivir eternamente con el problema financieramente insoluble del Sistema de la Deuda Pública Perpetua, la misma tendría que atacar tres frentes – simultáneos y concurrentes - a la vez.

El problema de la Ilegitimidad de la mayor parte de la Deuda Pública, que está subyacente en las causas judiciales completadas y en curso (Olmos I y II, Megacanje 2001 y denuncias conexas), y que la Justicia tiene paradas.

El problema de la Insolvencia, que toca al blanqueo de la imposibilidad de pago de las acreencias contra el Estado por falta de Liquidez y de Solvencia Fiscal.

El problema de las Responsabilidades Personales, que obliga la identificación y enjuiciamiento de los funcionarios superiores responsables de corrupción por las mayúsculas irregularidades y delitos que se llevaron y siguen llevándose a cabo en materia de colocaciones de deuda sin capacidad de pago.

Este complejo – hoy por hoy financiera y políticamente imposible de corregir *por vía pacífica* o de entendimiento racional – va a acompañar la Historia Política, Económico-Financiera y Social de la Argentina indefinidamente, hasta que no se produzca una reacción y se genere una *Clase de Relevo* (que en nuestros días aparece inexistente).

La Argentina vive hoy una triple crisis estructural en materia política:

Una crisis de Representatividad Política que es a la vez una crisis de Legitimidad Política.

Una crisis estructural producto de la conversión de los Partidos Políticos en Oligarquías, esto es, organizaciones que actúan en función de sus intereses de grupo o facción y no del interés nacional argentino.

Una crisis por superestructura económico-financiera que deriva del poder de la Plutocracia sobre la Partidocracia.

Este tipo de malformaciones que se imponen en los mecanismos de toma de decisiones sobre los gobiernos de turno lleva a los problemas

no reversibles que arrastra nuestro país; y que desde el punto de vista financiero muestra como primer problema manifiesto el de la Deuda Pública, que actúa como condicionante total y absoluto de todo lo que ocurre en materia financiera, económica y política en la Argentina.

Porque lo que está en juego no es solamente el futuro de una Política Económica sino la gobernabilidad y el Destino de la Patria Argentina.

## Apéndice 1: Evolución de la deuda pública 2000-2018

Cifras al 31.12 de cada año:

Año	Monto en MD	Observaciones
2000	128.000	
2001	145.500	Último dato, al momento del Default.
2002	137.300	Incluye 12.000 MD de atrasos: 7.700 MD por Capital y 4.300 MD por Intereses.
2003	178.800	Incluye 28.000 MD de atrasos sobre-valorados: 18.000 MD por Capital y 10.000 MD por Intereses.
2004	191.300	Incluye 45.200 MD de atrasos sobre-valorados: 30.400 MD por Capital y 14.800 MD por Intereses.
2005	128.600	No incluye 23.600 MD de Holdouts (de los que 5.600 MD de Intereses) ni cupones PBI.
2006	136.700	No incluye 26.100 MD de Holdouts (de los que 7.000 MD de Intereses) ni cupones PBI.
2007	144.700	No incluye 28.900 MD de Holdouts (de los que 8.400 MD de Intereses) ni cupones PBI.
2008	146.000	No incluye 29.000 MD de Holdouts (de los que 9.000 MD de Intereses) ni cupones PBI.
2009	147.100	No incluye 29.800 MD de Holdouts (de los que 9.700 MD de Intereses) ni cupones PBI.
2010	164.300	No incluye 11.200 MD de Holdouts (de los que 6.800 MD de Capital y 4.400 MD de Intereses) ni cupones PBI.

2011	179.000	No incluye 11.200 MD de Holdouts (de los que 4.600 MD de Intereses) ni cupones PBI.
2012	197.500	No incluye 11.500 MD Holdouts (de los que 6.600 MD de Capital y 4.900 MD de Intereses) ni cupones PBI.
2013	202.600	No incluye 11.900 MD de Holdouts (de los que 6.700 MD de Capital y 5.300 MD de Intereses) ni cupones PBI.
2014	221.700	No incluye 11.600 MD de Holdouts (de los que 6.400 MD de Capital y 5.300 MD de Intereses) ni cupones PBI.
2015	222.700	No incluye 11.500 MD de Holdouts (de los que 6.100 MD de Capital y 5.400 MD de Intereses) ni cupones PBI.
2016	288.400	Incluye 8.500 MD de Holdouts (de los que 3.600 MD de Capital, 2.500 MD de Intereses y 2.300 MD de Intereses Compensatorios) y también cupones PBI por 13.000 MD. Son cifras posteriores a pagos de Holdouts por 10-12.000 MD realizados durante el ejercicio (sobre un total reconocido de 19.000 MD).
2017	307.300	Última información disponible del MF (al 30.6.2017). Incluye remanente de Holdouts por 2.800 MD (Capital, Intereses y Punitivos) y cupones PBI por 13.500 MD.

Fuente: MECON/MF, Boletines Fiscales e Informes trimestrales de Deuda Pública

	ABREVIATURAS
(≡)	Equivalente a.
AFJP	Administradoras de fondos de Jubilaciones y Pensiones.
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social.
AT	Adelantos Transitorios del BCRA al Tesoro Nacional.
B\$	Billones de Pesos, un millón de millones.
BCRA	Banco Central de la República Argentina.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.

BM	Base Monetaria: Circulación Monetaria (Billetes/Monedas en circulación) más Cuentas Corrientes en Pesos.
BM	Banco Mundial o BIRF-Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
CAC	Cláusula de Acción Colectiva.
CAF	Corporación Andina de Fomento.
CER	Coefficiente de Estabilización de Referencia.
Cleary	Estudio jurídico Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton, de Nueva York, EUA.
ET/EM	Empresas Transnacionales o Multinacionales.
FB	Fondos Buitre (Vulture Fund) o también Hedge Funds, Fondos de Inversión de Cobertura o Capital de Riesgo.
FCI	Fondos Comunes de Inversión (o simplemente FC).
FED	Reserva Federal de los Estados Unidos o SRF-Sistema de la Reserva Federal, que es el Banco Central privado del país.
FGS	Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
IED	Inversiones Extranjeras Directas o inversiones productivas de Empresas Privadas del Exterior (básicamente ET).
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos.
IPC	Índice de Precios al Consumidor o Inflación Minorista.
IPM	Índice de Precios Mayoristas o IPIM – Índice de Precios Internos Mayoristas.
K	Kirchner: Néstor (NK) y Cristina Fernández de (CFK).
LEBAC	Letras del BCRA.
LELIQ	Letras de Liquidez del BCRA.
LIBOR	London InterBank Offered Rate o Tasa de Interés mayorista de referencia del Mercado de Londres.
M\$	Millones de Pesos (Las cifras se expresan siempre con redondeo, por lo que pueden darse mínimas diferencias entre totales y sumatoria de términos).
MD	Millones de Dólares (Las cifras se expresan siempre con redondeo, por lo que pueden darse mínimas diferencias entre totales y sumatoria de términos).
MECON	Ministerio de Economía.
MF	Ministerio de Finanzas.

MH	Ministerio de Hacienda.
NOBAC	Notas del BCRA.
OMC u OFI	Organismos Multilaterales de Crédito u OFI-Organismos Financieros Internacionales (fundamentalmente FMI, BM-BIRE, BID y CAF).
ONCP	Oficina Nacional de Crédito Público (dependiente de la SF-Secretaría de Finanzas.
PBI	Producto Bruto Interno (o PIB – Producto Interno Bruto).
RAE	Real Academia Española.
RUFO	Es la sigla de Rights Upon Future Offers/Offering o Derechos Sobre Futuras Ofertas.
SF	Secretaría de Finanzas.
VLPBI	Valores ligados al PBI o Cupones PBI.





# Crisis fiscal, deuda pública y privatización del derecho a la Seguridad Social

*José Menezes Gomes<sup>1</sup>*

En este momento destacaremos la importancia del análisis de la tasa de ganancia (lo que sucede en el sector privado) y lo que sucede en el sector público, en particular la crisis fiscal y financiera del Estado, buscando explicar el cambio de orientación de la política económica en EEUU y a su vez, la alteración de la política monetaria que amplificó las ganancias con títulos públicos. En este sentido, observamos que el final de los años 1980 fue marcado por la caída de la tasa de ganancia combinada con la expansión de la crisis fiscal y el alza de la tasa de interés. En otras palabras, para entender la expansión del capital portador de intereses tenemos que ver cuáles fueron los *impases* en la reproducción del capital y en los mecanismos que permitiría el desplazamiento de la deuda pública.

Siendo así, el camino más adecuado para entender este cambio será primero investigar la trayectoria de la tasa de ganancia del capital industrial, pues éste va a definir o no la reinversión de la plusvalía y garantizar la reproducción del capital. La existencia de una tasa de ganancia alta asegura esta reconversión y el mantenimiento del capital en la esfera productiva.

<sup>1</sup> Profesor de la Universidad Federal de Alagoas (UFAL). Coordinador del Núcleo Alagoano por la Auditoría ciudadana de Divida. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).



Podemos observar en el gráfico anterior, que en EEUU la caída de la tasa de ganancia fue acompañada también de una crisis fiscal y financiera del Estado y la elevación de la tasa de interés. Este proceso se expande con los elevados gastos de la guerra de Vietnam, con el fin de la convertibilidad en 1971, con el inicio de la crisis del dólar, la expansión de la inflación estadounidense, la dificultad de desplomarse la deuda pública estadounidense y la amenaza de pérdida de hegemonía del dólar. La resolución temporal de este impasse vino con la política económica de Reagan y la política monetaria de intereses altos cuando la Reserva Federal, elevó la tasa de interés del 5% al 18% al año. Todo esto fue acompañado con la introducción del neoliberalismo en Inglaterra y Estados Unidos. En ese momento llegamos a una inflación del 9% y una tasa de interés del 18%, lo que permitía un nuevo destino de parte de los capitales que antes estaban en la forma de capital industrial. Con el Estado americano ofreciendo rendimientos tan elevados, los títulos públicos estadounidenses pasaron a ser activos disputados, mientras la actividad productiva enfrentaba una fuerte caída, que marcó el inicio de la desindustrialización en aquel país. Por lo tanto, para explicar el volumen de capital que está fuera de la esfera productiva tenemos que verificar lo que sucede con la tasa de ganancia y con la tasa de interés practicada por el Banco Central (Reserva Federal en EEUU, conjunto de bancos privados) para garantizar el desplazamiento de la deuda pública. Por otro lado, debemos investigar las motivaciones que llevaron a la expansión de la deuda pública, para poder entender por qué cada vez más parte del presupuesto público está destina-

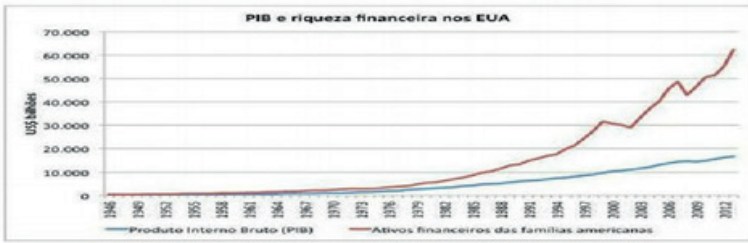
do al pago del *servicio* de la deuda. Éste fenómeno, que fue más presente en los países subdesarrollados en los años 1980/90, pasó a ser importante también en los países desarrollados.

Por lo tanto, el ascenso del capital portador de intereses está vinculado a la Ley de tendencia a la caída de la tasa de ganancia y la crisis de sobreproducción, retomada ya a principios de los años 1970, combinado con crisis fiscal y financiera y con la política de intereses altos. Siendo así, la expansión de la esfera financiera tiene su motivación principal venida del impasse en la reproducción del capital. Por lo tanto, no basta con ver lo que ocurre en la producción tenemos que verificar como está la situación fiscal y el proceso de desplazamiento de la deuda pública.

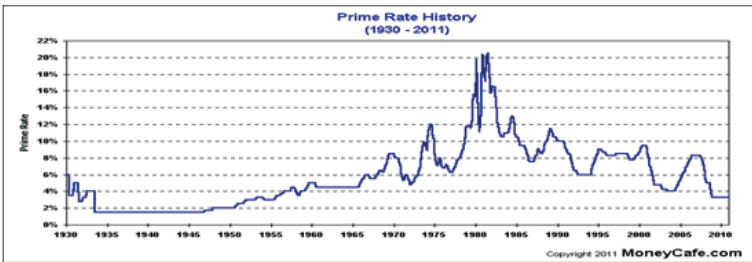
El cambio de orientación de la política económica ocurrió fruto del colapso del Estado de bienestar social en los “treinta gloriosos”. Durante esta fase de la segunda guerra el objetivo de la política económica era el pleno empleo. Sin embargo, a partir de principios de los años 1980 ocurrió el cambio del objetivo de la política económica para combatir la inflación, donde la política monetaria pasó a subordinar la política económica. El elemento central de este proceso fue la eclosión de la crisis fiscal y financiera del Estado que llevó a la expansión de la tasa de interés en Estados Unidos para combatir la inflación y hacer que los títulos del tesoro estadounidenses atractivos, garantizando el desplazamiento de esa deuda y asegurar la reanudación de la hegemonía del dólar.

Todo ello impulsó el rentismo a medida que hizo de los títulos de la deuda el instrumento importante de la valorización ficticia y al mismo tiempo redirecciona el fondo público de las llamadas funciones sociales directamente a la esfera financiera. Tal hecho abrió espacio para el capital, que estaba sin ser reinvertido productivamente, si dirigiera la venta de servicios antes ofrecidos por el Estado. Es bueno recordar que la expansión de la esfera financiera viene también de la desregulación financiera, de los nuevos productos financieros pero también con la expansión de la privatización de la previsión en Estados Unidos.

En el gráfico siguiente podemos ver que durante el Estado de bienestar teníamos una proximidad entre la esfera financiera y el PIB. A partir de 1980 tenemos un progresivo distanciamiento que caracteriza el momento actual.



La expansión financiera tuvo en el fortalecimiento de los fondos de pensiones un gran acelerador ya que pasaron a tener un volumen de recursos superior al de los grandes bancos. Con ello pasaron a ser grandes inversores tanto en títulos públicos como en acciones. Por lo tanto, cuando nos referimos a los rentistas que se apropian del fondo público tenemos que recordar que parte del trabajo necesario se convierte en un fondo, que luego se compra títulos públicos y acciones para intentar asegurar en el futuro rendimientos para el pago de jubilaciones y pensiones.



En el gráfico anterior podemos ver la trayectoria de la tasa básica (prime rate) de los EE.UU. de 1930 a 2010, marcada por una fase de intereses bajos de 1930 a 1960. A partir de 1970 tuvo una leve alta. Sin embargo, fue a partir de 1979 el inicio de la política de intereses altos que permitió por un lado, el combate a la inflación y por otro, el desplazamiento de la deuda.

La consecuencia inmediata fue la explosión de la deuda pública estadounidense incluso cuando estas tasas comenzaron a caer a la mitad de los años 80. La crisis fiscal y financiera del Estado impulsó un crecimiento de la deuda pública. Es importante recordar que la expansión de esta deuda en Estados Unidos pasó a darse debido a la intervención de aquel estado en la estatización de los daños privados venidos de las varias etapas de la crisis capitalista de 2000 a 2002 y la de 2008.



Para entender el proceso de privatización de la Seguridad Social en Brasil y el historial de los varios intentos de privatización, tenemos que tener como punto de partida los elementos ya manifestados especialmente en los Estados Unidos. El ciclo de endeudamiento de los países subdesarrollados está relacionado con la propia expansión de la crisis de sobreproducción en los países centrales y su desplazamiento para que estos países (subdesarrollados) generen un endeudamiento externo, luego convertido en deuda pública.

En primer lugar, porque el volumen de capital inactivo que vino a América latina y en especial a Brasil tuvo su origen en los EE.UU. fruto de la crisis que se reanudó en los años 1970, que se dirigieron a Londres en la búsqueda de reciclaje. De esta forma se expande el Eromercado de monedas, en especial los eurodólares teniendo como intermediarios a los diversos gobiernos venidos de los regímenes militares. Este ciclo de endeudamiento externo en Brasil posibilitó una fase de expansión económica que entró en colapso a principios de los años 1980.

En segundo lugar, y en parte fruto de la política de intereses altos de los Estados Unidos y de la carga asumida por la Unión y por las unidades federativas tuvimos un gran impacto en las cuentas públicas que inició una nueva etapa de endeudamiento público. En tercer lugar tenemos la introducción del Plan Real en 1994 que estabilizó la moneda pero desestabilizó la economía y las cuentas públicas y, a su vez, comprometió crecientemente los servicios públicos. En cuarto lugar abrió el camino para las privatizaciones de las estatales y para la progresiva retirada de derechos.

Cuando hablamos del nacimiento o surgimiento del Estado de Bienestar social tenemos que hacer una distinción en el tiempo de nacimiento o de su propia inexistencia en la llamada periferia. En los

países desarrollados su surgimiento va desde la fase inicial en los años 1930 a la fase de auge en la inmediata posguerra y su colapso en los años 1980. En los estados subdesarrollados no tuvimos su “nacimiento” o “existencia” efectiva. En el caso brasileño la forma embrionaria de esta política se introduce en la constitución de 1988 en el concepto de Seguridad Social que luego fue progresivamente desfinanciado.

La deuda pública de los Estados Unidos deriva del papel que ese Estado desempeña en el sentido de garantizar las condiciones para la acumulación privada y en las acciones de legitimación que también actúan en la acumulación (O' CONNOR, James, 1997).

Tanto los estados de los países desarrollados como en los estados subdesarrollados pasaron por los efectos de la caída de la tasa de ganancia y la de la crisis fiscal y financiera. Sin embargo, los estados imperialistas tuvieron la aparición de la crisis capitalista y de la crisis fiscal primero, a su vez fueron los primeros en introducir el neoliberalismo y privatización de la seguridad social y el fortalecimiento de los fondos de pensión. En Brasil, en particular, tuvimos en 1988 la introducción de la seguridad social, mientras que en Chile la previsión ya había sido privatizada en el gobierno de Pinochet (1973-1990).

La deuda pública brasileña comenzó con la proclamación de la independencia, cuando Brasil solicitó préstamos de Inglaterra a Portugal a pagar por tal hazaña. Enseguida durante la “*Guerra de la Triple Alianza*” contra Paraguay, Brasil pidió un nuevo préstamo a los banqueros ingleses para financiar ese genocidio y comprometió luego la financiación del Estado brasileño. Sin embargo, fue durante el Régimen militar que Brasil vivenció una nueva fase de endeudamiento externo que luego se convirtió en deuda pública. Este endeudamiento en gran parte sirvió para el financiamiento del llamado “*milagro* brasileño” y que culminó en la crisis económica de los años 1980, que llevó a una ola inflacionaria que devoró cuatro monedas en menos de una década.

La fase más actual del endeudamiento público está marcada por la introducción del “Plan Real”, cuando nuestra moneda pasó a valer más que el dólar y empezó la política de intereses altos como forma de asegurar la estabilidad de la moneda, pero desestabilizando la economía y las cuentas pública. Con la crisis de 2008 tuvimos la política de “salvación” o “rescate” de bancos y empresas brasileñas como la nueva fuente de deuda, mientras profundizó el ajuste fiscal y el ataque a los servicios públicos.

Siendo así, el debate sobre las motivaciones de la Contra-reforma de la Seguridad Social (Jubilaciones y pensiones) tiene que tener como referencia el proceso de expansión de la deuda pública y sus varias motivaciones, a su vez un creciente compromiso del fondo público con el servicio de la deuda pública y desmonte de los servicios públicos, del derecho a la seguridad social pública y segura, en pro del sistema de capitalización privada, sea previsión cerrada (fondo de pensión) o de la previsión privada abierta ofrecida por los bancos.



En el gráfico anterior podemos observar como el Presupuesto de todo el Estado de Brasil, mantiene una tendencia de reducción progresiva de las partidas destinadas al derecho constitucional a la Seguridad Social (Jubilaciones y pensiones), y por otro lado la elevación del porcentaje destinado para el “servicio” de la deuda pública. En el presupuesto ejecutado de 2013 teníamos el 24,1% para la seguridad social y el 40,3% para el servicio de la deuda pública. En el presupuesto de la Unión ejecutado de 2014 la partida destinada a la Seguridad Social era del 24,1% en 2013 cae al 21,8%. Esta tendencia se mantuvo en el presupuesto de 2015, cuando el porcentaje destinado para la Seguridad Social cae al 18,5% y el servicio de la deuda sube al 47,4%. Sin embargo, en el debate sobre la Contra-reforma no podemos olvidar que sólo los servidores civiles de las tres esferas de gobierno quedaron fuera de la seguridad social pública e integral ya que los militares continúan teniendo este derecho incluso contribuyendo con apenas el 8,5% y jubilándose con 30 años de contribución. Según la Secretaría de la Previsión del Ministerio de Hacienda, el gasto en la previsión de los militares crece cada año. En 2011, era de Reales \$ 22 mil millones. En 2013 fue de R \$ 28.900 millones. En 2015, alcanzó los R \$ 35 mil millones, llegando en 2017 a R \$ 41 mil millones.

En este momento necesitamos demostrar la relación entre el proceso de privatización de la seguridad social, la expansión de la previsión privada y, a su vez, el aumento de la rentabilidad de los bancos. De esta forma podemos concluir que las crecientes ganancias del sector financiero no resultan sólo de los elevados intereses cobrados a los tomadores de créditos, de los intereses elevados recibidos por la compra de títulos públicos en el desplazamiento de la deuda, de la automatización bancaria y reducción salarial de los bancos, pero también de la venta de títulos la seguridad social privada y la salud privada. Es decir, el sector financiero es el gran beneficiado de la privatización de la Seguridad Social y también está involucrado en el proceso de fusión y adquisición del sector privado que actúa en la educación. El gráfico siguiente demuestra la ganancia de los grandes bancos.



En este debate tenemos que recordar que la privatización de la previsión significa fortalecer el sistema de capitalización privada que determina dejar nuestra vejez en manos de las incertidumbres del mercado financiero. En este sentido es bueno recordar que la previsión privada pasa por una prolongada crisis fruto de la profundización de la crisis capitalista, donde los fondos de pensión ya existentes perdieron R \$ 70 mil millones. Un ejemplo son los trabajadores de Correos, que están retirando de sus salarios un 27% más para recomponer todas las pérdidas que se han provocado. Sólo el caso del fondo de pensiones de Petrobras, Petros, perdió 28 mil millones de reales. En este caso, la empresa va a pagar R \$ 14 mil millones y los trabajadores más R \$ 14 mil millones. El detalle es que esos R \$ 14 mil millones que Petrobras va a pagar es del fondo público. Sin embargo, Funpresp no tiene ninguna responsabilidad sobre el destino de las aplicaciones.

En realidad, lo que tenemos es la quiebra de los principales fondos de pensiones, que ya existían anteriormente, a ejemplo de Capemi. Es preciso advertir que la capitalización privada, en reali-



dad, pone en riesgo su previsión. Lo que tenemos es el riesgo de que el derecho a la Seguridad Social Pública se convierta en un adicional de rentabilidad del sector que más gana dinero. Tenemos que crear la unidad de los sectores público y privado para luchar contra la reforma de la Seguridad Social (Jubilaciones, Pensiones) y luchar para el retorno de la seguridad pública, integral y paritaria.

## *Bibliografía*

- GOMES, José Menezes. Entre Marx e Keynes: nem restauração capitalista, nem endividamento público. Revista de Políticas públicas. São Luís: Edufma v. 16 (2012). In: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1208> Acesso em 12.06.2018
- GOMES, José Menezes. 21 anos de Plano Real, sistema da dívida e ajuste fiscal. Revista Universidade e Sociedade. Brasília Ano X XVI - Nº 57 - janeiro de 2016 In: <http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-914021240.pdf>  
Acesso em 12.08.2018
- GOMES, José Menezes. Acumulação de capital e plano de estabilização: um estudo da experiência de âncora cambial na América Latina nos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2018.
- MARQUES, Rosa e NAKATANI, Paulo. Crise capital fictício e afluxo de capitais estrangeiros no Brasil. CADERNO CRH, Salvador, v. 26, n. 67, p. 65-78, jan./abr. 2013.
- O' CONNOR, James. USA: a crise do estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.



# Recessão econômica no Brasil: A Crise do emprego no Governo Temer (2016-2018)

*Rebeca Oliveira Santana<sup>1</sup>*  
*Tamires da Silva Neto<sup>2</sup>*

## *Introdução*

O fenômeno do desemprego é intrínseco ao sistema capitalista. Algumas teorias do pensamento econômico, trataram de resolver parte de seu significado na vida social, motivando debates controversos sobre a natureza desse fenômeno e o papel do Estado sobre os níveis de emprego.

A história do mercado de trabalho brasileiro, comportou tendências conjunturais e efeitos de políticas macroeconômicas implementadas em épocas distintas, de acordo as mudanças institucionais, sendo possível para a classe trabalhadora avançar um patamar de proteção social, consolidado pelas leis do trabalho (CLT), que foi sancionada em 1º de maio de 1943 no Governo Getúlio Vargas. Décadas depois, as tentativas de retirar os direitos sociais, vinculadas ao receituário neoliberal de racionalização do Estado e políticas de ajuste fiscal, justificados pela modernização na economia, persistiram até os dias de hoje.

Na década de 90, com a abertura financeira, a crise do emprego esteve associada aos efeitos das reformas neoliberais, isso explica, conforme os dados divulgados pela (PNAD /IBGE) as mudanças ocorridas no mercado de trabalho a partir das oscilações na taxa de desemprego, que perduraram durante toda a década, chegando no

<sup>1</sup> Economista, graduada pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

<sup>2</sup> Economista, graduada pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Integrantes de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

final do ano, a um nível elevado de 9,4% (SILVA, 2015). Tal situação comprometeu o país a elevados graus de incertezas, precarizando a força de trabalho e aumentando a informalidade na economia.

Atualmente, a nova recessão econômica brasileira apresenta-se sob fortes mecanismos financeiros desestruturantes e tem em contrapartida medidas de austeridades fiscais graves no curto e longo prazo para a população do país, um exemplo disso, foram as reformas iniciadas pelo Governo Temer, a partir de 2016, com impactos diretos no orçamento público federal, comprometendo os recursos destinados ao atendimento dos direitos básicos da população, tais como saúde, educação, segurança, infraestrutura, dentre outros.

Após o afastamento da presidenta Dilma Rousseff de seu cargo no governo, em agosto de 2016, a economia brasileira estagnou: a taxa de desemprego subiu para 12,8% em 2018, as contas públicas praticamente congelaram. Segundo dados do IBGE 32 milhões de brasileiros encontram-se atualmente na informalidade e existem 4,8 milhões de pessoas desalentadas sobrevivendo pelo país sem perspectivas de emprego.

Este texto divide-se em duas seções, além da introdução e considerações finais. Inicialmente, apresenta-se um resgate histórico sobre o desemprego na década de 90 e os fatores que culminaram com o aumento dos níveis de desemprego e precaridades, influenciados naquela ocasião, pelas medidas neoliberais implementadas na economia. Na segunda seção, analisa-se a evolução da taxa de desemprego, no Governo Temer (2016-2018), inspirados pelo aprofundamento das reformas neoliberais implementadas no período mais recente da economia brasileira. Por fim, nas considerações finais, dedica-se a comparar similaridades e diferenças nos cenários socioeconômicos expostos acima, abordando quais são as dificuldades estruturais para a retomada de crescimento do mercado de trabalho brasileiro atualmente.

### *Década de 90: as experiências do neoliberalismo e o aumento do desemprego no Brasil*

Na década de 90, muitos países já tinham adotado o neoliberalismo em seus planos de governo. No caso brasileiro, essa nova experiência só foi possível depois de grandes mobilizações dos setores sociais, organizados em torno do processo da redemocratização do país, que culminou com a Constituição de 1988.

A partir do Governo de Fernando Collor (1990), o projeto neoliberal inicia-se com a proposta fiscal de combater a inflação e reduzir os gastos do Governo, medida que persistiu até o final do mandato de Fernando Henrique Cardoso (2002). Essas reformas foram submetidas as decisões do Consenso de Washington que no plano econômico determinaram a reforma monetária, ajuste fiscal, reforma tributária, uma nova política cambial com abertura financeira para maiores entradas de capitais externos na economia do país.

Diante desse contexto, os trabalhadores também enfrentaram mudanças advindo dos novos modelos de gestão e organização do trabalho, paradigmas que foram intensificados no período de vigência do Plano Real, impactando diretamente nos empregos e salários. Para Druck (1999), os modelos de gestão e organização do trabalho, espalhados pelo mundo, foram responsáveis pela desregulamentação das leis trabalhistas, onde os sindicatos perderam força. Novas práticas de gestão contribuíram para o desmonte do sindicalismo no Brasil, transferindo as reivindicações coletivas dos trabalhadores, para questões voltadas as participações individuais em empresas.

Para controlar o deficit fiscal, o Governo de FHC, adotou medidas, como aumento da arrecadação tributária e endividamento público. A abertura comercial e a política financeira dos juros elevados, acirrou a concorrência externa das empresas brasileiras no cenário internacional, iniciando um processo de desindustrialização, que provocou uma queda no PIB e aumento acetuado da taxa de desemprego. A tabela 1 evidencia essa situação.

Tabela 1 – Brasil: PIB e desemprego (1994-2002)

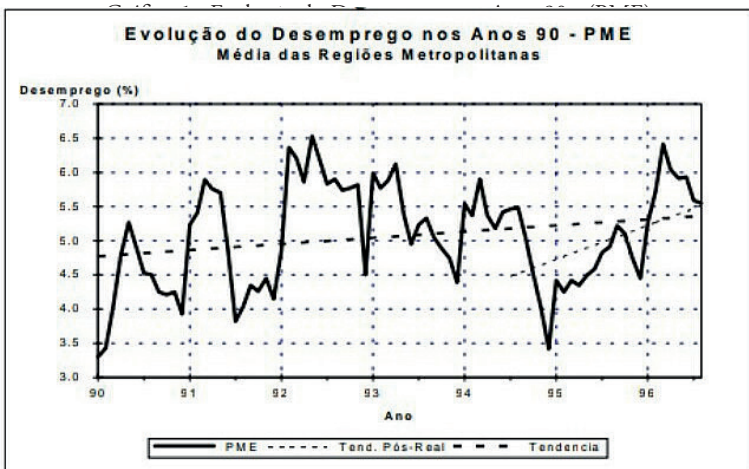
Ano	PIB em R\$ milhões a preço de 2002	Δ% Real	IBGE:Taxa de desemprego (média/ano)
1994	1.102.917	5,9	5,1
1995	1.149.502	4,2	4,6
1996	1.180.063	2,7	5,4
1997	1.218.667	3,3	5,7
1998	1.220.275	0,1	7,6
1999	1.229.860	0,8	7,6
2000	1.283.490	4,4	7,1
2001	1.301.655	1,4	6,2
2002	1.321.490	1,5	7,1

Fonte: PIB – IPEA (2003). Desemprego – Conjuntura Econômica (2003)

De acordo com Grasel (2012), a média do crescimento real no primeiro período de Governo FHC, foi de 2,57% contra 2,02% no segundo mandato, com um desempenho superior a

1,5% verificado somente em 2000, ano de maior crescimento (4,4 %) de todo o período do Plano Real. O baixo crescimento econômico pós plano real, refletiram nas taxas médias anuais de desemprego, que foram maiores no segundo período, de 7% contra 5,8% no primeiro.

Ramos e Reis (1997), verificaram o comportamento das taxas médias de desemprego em aberto nas regiões metropolitanas do país entre 1995 e 1996. Para eles, a causa desse comportamento, estariam associadas aos efeitos da nova ordem mundial e corresponderiam ao início de uma crise generalizada no mercado de trabalho brasileiro, dificultando a absorção da força de trabalho disponível no período pós plano real. O gráfico abaixo ilustra tal situação, apresentando o aumento significativo da média de desempregados, ocorrido entre os intervalos de 1995 e 1996.



Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego- PME- IPEA (1997).

A realidade sintomática da crise do emprego em países subdesenvolvidos, não é um fator exclusivo dos anos 90, mas um conflito distributivo desde décadas passadas, advindo do próprio modelo tardio de acumulação do capital. O encontro do capital flexível e o projeto neoliberalizante nos anos 90, foi mais uma etapa do capitalismo mundial de ampliar seu controle sobre a organização do trabalho e impor as novas tendências de “modernização da eco-

nomia”, onde caberiam a desregulamentação das leis trabalhistas e a desproteção do trabalho.

### *Era temer (2016-2018): o aprofundamento da agenda neoliberal e os impactos do desemprego estrutural no Brasil*

Recentemente, após o afastamento da presidente Dilma Rousseff do seu cargo, em agosto de 2016. Iniciou, nesse mesmo ano, a ascensão de Michel Temer (vice-presidente) no Governo, caracterizado pelo aprofundamento das políticas macroeconômicas fiscais e monetárias para o país.

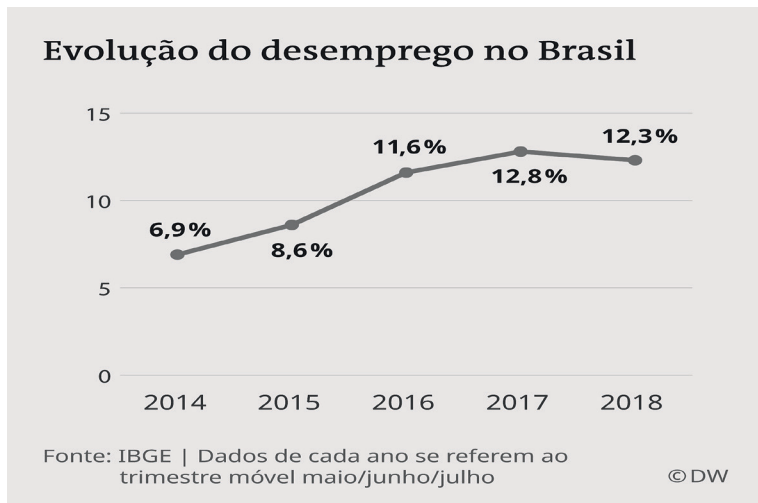
Para quem conhece o conteúdo do documento Uma ponte para o futuro, apresentado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em outubro de 2015, para determinados setores políticos e econômicos- antes mesmo da consolidação de Michel Temer no Poder Executivo,- é possível identificar que as medidas adotadas ao longo do primeiro ano do Governo Temer já estavam sinalizadas no texto. (COSTA e SANTANA, 2017: 176).

A crise econômica no Brasil, agravada pela instabilidade política acelerou as medidas de austeridades fiscais, implementadas pela nova agenda neoliberal dos setores econômico-financeiro do país. Desde então, Michel Temer no Governo comprometeu-se com um acordo austero, dando continuidade ao ajuste fiscal, com reformas mais duras para a população brasileira, as chamadas “pautas bombas”, aprovadas pelo Congresso Nacional, que constavam a reforma trabalhista, PEC do teto dos gastos públicos (antiga PEC 55 e atual Emenda Constitucional 95), reforma da previdência, lei das terceirizações, projetos de leis que rapidamente deterioraram as condições de vida dos trabalhadores.

O gráfico abaixo apresenta o cenário de evolução do desemprego no Brasil, antes e depois do impeachment: Em 2014 a taxa de desemprego representava estabilidade em todo o país de 6%, a partir de 2015 esse percentual elevou-se para 8%, provocado pela crise fiscal desse ano, em 2016 com a instabilidade política e mudança de Governo, o desemprego aumentou para 11%, em 2017 com a aprovação da reforma trabalhista o desemprego novamente subiu para

12,8%, em 2018 encerrou-se o ano com uma baixa recuperação do emprego de 12,3%, efeito provocado pelo aumento da informalidade na economia.

Gráfico 2: Evolução do Desemprego no Brasil



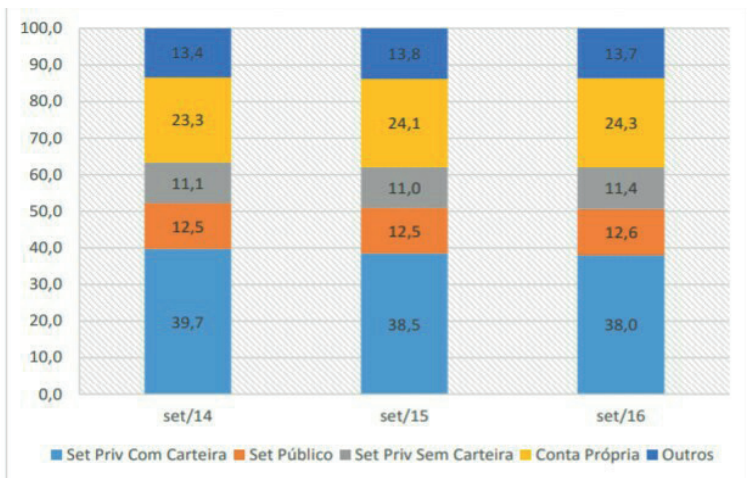
Fonte: IBGE/ Dados de cada se referem só trimestre móvel maio/junho/julho

Segundo a (PNAD/IBGE), o emprego nesse trimestre foi puxado pela informalidade na economia, a população ocupada aumentou em média 1,5% (1,3 milhões de pessoas a mais) no trimestre de setembro, empurrando a taxa de desocupação para 11,9%, contra a 12,4% no período anterior.

De acordo Oliveria e Proni (2016), a estrutura ocupacional do mercado de trabalho no Brasil, vem desgastando-se nos períodos mais recentes da política econômica brasileira, prova disso são as perdas dos vínculos empregatícios, que sempre habilitaram o acesso dos trabalhadores ao conjunto de direitos sociais e trabalhistas, conquistados historicamente e assegurados pelo Estado. No gráfico abaixo, apresentado pelos autores, é possível identificar a perda de participação do emprego assalariado com carteira assinada, acompanhado pelo aumento do trabalho por conta própria e em menor medida, mas ainda expressivo, o emprego assalariado sem carteira assinada.



Gráfico 3: Evolução da população Ocupada, Segundo posição na Ocupação



Brasil: Set- 14/ Set- 15/ Set- 16

As pesquisas mais recentes apontam um quadro com queda da desocupação, provocado pelo aumento da subocupação, oriundo das atividades informais. Segundo a Agência de Notícias do IBGE (2018), houve um aumento de 4,7% de empregados no setor privado sem carteira de trabalho, alta de 1,9% dos trabalhadores por conta própria e aumento do número de pessoas que trabalham 40 horas e gostariam de trabalhar mais (6,9 milhões de pessoas).

Com aprovação da reforma trabalhista em 2017, precarizou-se ainda mais essa situação, quando impôs maiores obstáculos a Justiça do Trabalho implementado pela lei 13.467/2017 que limitou atuações de juízes e tribunais fiscalizadores do trabalho, corroborando com as diminuições de queixas dos trabalhadores no órgão da justiça. Portanto, a reforma trabalhista e outras medidas em favorecimento do capital, desprotegeram o trabalhador e ajudaram a desregular o mercado de trabalho no Brasil.

### *Considerações finais*

No modo de produção capitalista, o trabalhador livre torna-se um assalariado. Ao analisar o desemprego, as teorias econômicas

explicam esse fenômeno no modo de vida das pessoas em sociedades. Alguns exemplos possíveis, foram apontados pelos economistas para tratar da natureza desse problema, caracterizando o desemprego como estrutural, friccional, temporário. Mas, o caráter de desregulamentação da economia e a falta de controle, nos revelam o cenário de grandes crises econômicas, evidenciadas pelos quadros de misérias, desempregos e depressões presentes no mundo.

Durante muitas décadas, as transformações no mundo do trabalho sempre estiveram alinhadas aos efeitos das grandes crises mundiais do capitalismo, foi assim, nas duas crises do petróleo (década de 70), crise da dívida externa (década de 80), hiperinflação (década de 90) e mais recentemente a crise dos mercados imobiliários em 2008, movimentos responsáveis por implementar novos padrões de organização do trabalho, oriundos da chamada “Divisão internacional do trabalho”, que modificaram regras estruturais nas legislações trabalhistas dos países.

O padrão neoliberal periférico da economia brasileira, implementado na década de 90 e continuado nos outros Governos, provocaram no longo prazo, problemas estruturais limitadores do crescimento econômico interno, como: a desindustrialização precoce, responsável por reduzir a taxa de participação da indústria no PIB, o desequilíbrio fiscal concentrado no lado da receita, que comprometeu as finanças do Estado e a política monetária de manutenção dos juros elevados, que atualmente provocaram desestímulos nos investimentos produtivos. (COSTA; SANTANA, 2017).

O aprofundamento desse modelo econômico, provocou desestímulos nas políticas de investimentos e emprego do país, comprometendo o consumo das famílias e as atividades econômicas em detrimento da especulação financeira. Por conta disso, especialistas demonstram preocupações com a queda do PIB brasileiro e a perda de estímulos do setor industrial para a produção e geração de empregos na economia. Por outro lado, as reformas estruturantes implementadas durante o Governo Temer, pioraram tal situação, concentrando renda nas mãos dos mais ricos, acirrando conflitos entre empresários e trabalhadores no campo e nas cidades, aumentando o nível de pobreza da classe trabalhadora brasileira e diminuindo seu poder de compra.

## Referências

- AGUIAR, A. *Reforma Trabalhista não gerou volume de empregos esperados* (2018). Disponível em: <https://www.valor.com.br/legislacao/5969407/reforma-trabalhista-nao-gerou-volume-de-empregos-esperado>. Acesso em: 07 Nov. 2018.
- COSTA, S. L & SANTANA, P. M. (2017). “As Políticas Fiscal e Monetária do Brasil no Governo Temer: Deterioração da Situação Fiscal e Recessão econômica”. *Bahia análise de Dados*, Salvador, N°2, pp. 175-189.
- DRUCK, M. (1999). *Terceirização: (des)fordizando a Fábrica. Um estudo do Complexo Petroquímico*. Boitempo: São Paulo.
- DRUCK, M. & FILGUEIRAS, L. (2010). “Luiz. Marx e Keynes: Estado e Crises do Capitalismo”. *Nexos Econômicos*, Salvador, N°7, pp. 7-32.
- DRUCK, M. (2011). “Trabalho, Precarização e Resistências: Novos e Velhos desafios?”. *Caderno CHR*, Salvador, N° 1, pp. 37-57.
- FILGUEIRAS, L. (2006). *História do Plano Real*. Boitempo: São Paulo.
- GRASEL, D. “Brasil: Plano Real e a Estabilização Econômica Inacabada” (2005). Universidade Federal de Mato Grosso/ UFMT, Mato Grosso, pp. 1-11.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Informalidade/notícias* (2018). Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/22851-informalidade-puxa-alta-de-1-5-na-ocupacao-no-trimestre-fechado-em-setembro>. Acesso em: 06 Nov. 2018.
- SILVA, S.C. (2015). “Sindicalismo, Cooperativismo e o Dilema Da Representação Política Dos Trabalhadores No Brasil Contemporâneo”. Política e Trabalho em *Revista de Ciências Sociais*, Salvador, N°43, pp. 297- 318.
- OLIVEIRA, T & PRONI. M. W. (2016). “Um Mercado de Trabalho Heterogêneo e Flexível: Um Problema persistente no Brasil”, *Revista da ABET*, São Paulo, N°2, pp.1-27.
- RAMOS, L & REIS, G. J (1997). *Emprego no Brasil nos Anos 90*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/ IPEA, Rio de Janeiro, pp. 1-33.
- WELLE, Deutsche. *Um Brasil mais pobre vai as urnas* (2018). Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/um-brasil-mais-pobre-vai-as-urnas-em-2018/> Acesso em 03 Nov. 2018.



RESISTENCIAS AL CAPITAL ESPECULATIVO  
LAS EXPERIENCIAS DE ECUADOR E ISLANDIA



# Resistencias globales al capital especulativo

*Dr. Fabio Marcelli<sup>1</sup>*

## *Introducción*

La presente fase de desarrollo económico está marcada por la predominancia del capital financiero. En este contexto la deuda adquiere un papel aún más importante que en el pasado, estructurando las relaciones de dominación existentes, sobre todo a nivel internacional. Tal importancia es también efecto de la transformación paulatina de la deuda en bien comerciable a nivel internacional, y por otro lado deriva de la esencia misma del capital financiero y de su naturaleza profundamente especulativa.

De hecho, el capital se caracteriza siempre más como especulativo, o sea como no destinado a financiar actividades de tipo productivo, sino la mera multiplicación de dinero, o sea, la producción de dinero mediante dinero.

Varias son las consecuencias negativas de este predominio del capital especulativo. Podemos tratar de mencionar algunas: desempleo, desigualdad, explotación de recursos naturales, daños al medio ambiente, corte de los presupuestos públicos, imposibilidad de realizar / efectivizar los derechos sociales. En parte se trata de aspectos del modo de producción capitalista, pero sin duda la financiarización del capital exaspera las tendencias negativas del sistema capitalista y también introduce nuevos efectos negativos, sobre todo debilitando los Estados y vaciando el mismo principio de la soberanía, ya sea nacional o popular.

<sup>1</sup> Director de investigaciones en el Instituto de estudios jurídicos internacionales del Consejo Nacional de Investigaciones, Roma (CNR). Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

El poder del dinero perjudica en todo el mundo los valores de democracia, igualdad, participación, paz, defensa del medio ambiente. Por lo tanto es necesario encontrar la forma de enfrentarse victoriosamente al poder del dinero, neutralizando los mecanismos especulativos. De esta forma tiene que actuarse la resistencia al capital especulativo. Los instrumentos que se pueden utilizar en esta lucha son de naturaleza social, política y jurídica.

Para combatir la hegemonía del capital financiero sobre la sociedad es necesario romper con la disciplina de los *deudores* y con la imagen despectiva de los endeudados como « parásitos ». Un ejemplo de esta pésima retórica sumamente reaccionaria es lo ofrecido por el antiguo presidente del Consejo de los ministros y secretario del Partido Demócrata Italiano, Matteo Renzi, que, hablando de los que no tienen empleo los definió como “*aquellos que estan sentados en el sofá*”<sup>2</sup>. Una definición provocatoria que apunta claramente a desatar la guerra entre los pobres, para obstaculizar la propuesta de un ingreso mínimo garantizado propuesto por algunas fuerzas políticas. A Renzi, que tiene el apoyo de la finanzas, le interesa evidentemente ocultar las relaciones de dominio sobre la sociedad y la economía mantenida por la misma finanza/banca, fragmentando el frente de los potenciales opositores a éste dominio, que incluye potencialmente casi toda la población. Las fuerzas que quieren una sociedad solidaria e igualitaria basada en la expropiación de los expropiadores tienen evidentemente el interés opuesto, o sea aclarar estas relaciones para poder desmantelarlas.

Cabe añadir que la introducción de monedas locales puede representar un importante terreno de experimentación para crear modelos de circulación monetaria alternativos a los actuales que dejan mucho espacio a los fenomenos de especulación financiera.

Pero el verdadero objetivo estratégico es la legitimización del no pago de la deuda, que es una forma de expropiación del capital financiero, finalizada la *eutanasia* de que hablaba Keynes. En este marco el tema jurídico asume importancia primordial por razones obvias.

<sup>2</sup> Il manifesto, 9 de mayo 2018.



## *Deuda y capital especulativo*

El capital especulativo está en una relación muy estricta con la deuda. A partir de la década de los Noventa se ha verificado un fenómeno de reestructuración de la *deuda soberana*, pero absolutamente no en la dirección querida por los endeudados. De una parte se han producido iniciativas tipo HIPC de tipo paliativo y dedicadas exclusivamente para aquellos países con situaciones sociales más desesperadas, obviamente sin tomar en consideración las causas profundas del endeudamiento. Por otro lado, el capital especulativo se ha apoderado de buena parte de la *deuda soberana* mediante los fondos llamados “buitres”.

Por lo tanto hay una vinculación estrecha entre especulación y deuda. Podemos decir que la deuda es el brazo armado de la especulación, que, gracias a la deuda, convierte su enorme poder negativo en condicionamiento directo o indirecto (mediante el endeudamiento de entidades colectivas, sean Estados o autoridades regionales y locales) de la existencia de las personas. En el contexto de la financiarización de la economía la deuda confirma y potencia su papel de control social y centinela de la injusticia global.

La resistencia a la deuda es por lo tanto un pasaje necesario de la resistencia al capital financiero, a la financiarización y a la especulación. El objetivo, ya indicado por Keynes, es la *eutanasia de la renta especulativa*. No se trata de un presupuesto fácil, dado que el capital financiero controla de varias formas las políticas de los Estados llamados *desarrollados* y, mediante éstos, la de los Estados *endeudados*. En los últimos años tenemos Estados llamados *desarrollados* que se endeudan cada vez más. No se trata más, y desde hace tiempo, solo de la deuda del “*Tercer Mundo*”. Los ejemplos de Grecia, pero también de otros Estados industrializados, como Italia, demuestran que la peste de la deuda y del capital especulativo se está difundiendo a nivel planetario.

Por lo tanto vamos a ilustrar varios casos de resistencia, enfatizando el papel asumido por algunas autoridades locales, algunos gobiernos, algunas organizaciones internacionales y por organismos judiciales.

Por lo antes dicho, estas resistencias se desarrollan sobre planes y con instrumentos diferentes: sociales y políticas, jurídicas y también económicas y monetarias. Los actores comprometidos en estas luchas

son también de naturalezas y alcances diferentes. Cabe subrayar el papel clave que pueden desempeñar los Estados soberanos, que todavía no han sido completamente liquidados como quisieran los profetas un poco simplistas del « fin del Estado ». En realidad, el eclipse de los Estados en éstos temas de carácter económico y financiero, asumen una importancia estructural a nivel interno e internacional, es el resultado de una precisa voluntad política de los propios Estados, *exprimida* por una clase política embebida de neoliberalismo que aspira al suicidio, no tanto de los singulares individuos que la componen, que al contrario, creen poder obtener enormes beneficios personales de la situación y de hecho lo hacen cuando pueden, sino del Estado que tendrían que dirigir y representar. Por ello, éstas élites políticas son culpables, entre otras cosas, de traición y tendrían que ser juzgadas y condenadas también por esa razón, sin contar las graves violaciones de derechos fundamentales de los ciudadanos y del medio ambiente de las cuales son diariamente los « *malditos* » protagonistas.

### *Resistencias a nivel local : el ejemplo de Nápoles*

Todas las municipalidades italianas están hoy fuertemente endeudadas. Esto se debe sobre todo a los cortes de las transferencias de recursos por parte de los Estados. Un procedimiento especial, nombrado « predissesto » ha sido introducido para permitir a las municipalidades sostener sus deudas. Pero los efectos reales del « predissesto » son los aumentos ficticios de los ingresos de las municipalidades, la disminución y, finalmente, el bloqueo total de los gastos<sup>3</sup>. En la práctica, mediante el « predissesto » las municipalidades en crisis estructural piden la intervención de un fondo rotativo nacional y al mismo tiempo entregan los poderes decisionales en materia de gastos. En Italia 270 municipalidades se encuentran en esta condición. La única con más de 250.000 habitantes es la de Nápoles. Otras, de dimensión media, son las de Terni, Frosinone, Rieti, Pescara, Benevento, Caserta, Foggia, Cosenza, Reggio Calabria, Catania e Messina.

Sin embargo todas las grandes ciudades italianas están sufriendo mucho por la deuda. Turin, en particular, tiene una deuda de

<sup>3</sup> <http://www.massacriticanapoli.org/2017/11/16/il-debito-pubblico-a-napoli/>.

4,3 mil millones de euros. En situaciones parecidas está Roma y otras ciudades. Solo en Nápoles, se está desarrollando una actividad significativa de análisis que apunta a instituir una Auditoría sobre la deuda siguiendo el ejemplo de Ecuador. Esto significa investigar cuales son las causas, fuentes y orígenes de la enorme deuda que se ha acumulado a través de las décadas precedentes y que hoy amenaza la experiencia progresista y auténticamente democrática llevada adelante por el alcalde Luigi De Magistris. Iguales iniciativas tendrían que ser asumidas por otras ciudades italianas, empezando por Roma.

Se pueden identificar varios factores de la presente crisis de la deuda que golpea las municipalidades italianas. Uno es el corte de los presupuestos, en particular a través la introducción del objetivo del *equilibrio* presupuestario, por parte del gobierno Monti con las *modificaciones constitucionales* de 2012<sup>4</sup>. Otro es el uso de instrumentos especulativos como los *derivados*, que encuentran un terreno fértil a nivel local como a nivel de gobierno central, por efecto del analfabetismo y, en algunos casos, de la corrupción de funcionarios y políticos.

Las experiencias realizadas en Ecuador y otros contextos nos demuestran la importancia de la participación ciudadana en la Auditoría de la deuda, que permite preparar las bases cognitivas para enfrentar a la deuda, declarando la comprobada iligitimidad de algunas de sus partes. Por razones evidentes este tipo de actividad se puede llevar a cabo de forma más eficaz a nivel local. Al mismo tiempo es importante dar una perspectiva nacional e internacional al movimiento por la auditoría.

Un carácter decisivo asume, a nivel local, la posibilidad de conectar la análisis de la deuda con el tema de las necesidades populares y de la satisfacción de los derechos económicos y sociales. Otra posibilidad que se da a éste nivel es la de experimentar circuitos monetarios alternativos fuera del control y de la intervención del poder financiero.

En este sentido, la iniciativa de las comunidades y de las entidades periféricas del poder público constituye un aspecto fundamental de la actividad desempeñada por los llamados *municipios rebeldes*, o sea aquellas autoridades locales, elegidas por el pueblo, que se rehusan a asumir la tarea de simples terminales del poder estadual y,

<sup>4</sup>Ley constitucional 20 de abril 2012, n. 1.

a través de éste, del poder financiero, que es fuertemente infiltrado en el poder público gracias a corrupción material y subalternidad ideológico-cultural de la clase política, dos fenómenos que, comprensiblemente actúan en paralelo.

Dadas estas características, podemos paradójicamente afirmar que la primera y mas importante resistencia global al capital especulativo es la que se realiza a nivel local. Esto todavía implica la necesidad de coordinar las iniciativas locales construyendo, sobre su base, el impacto global de la resistencia.

### *Resistencias a nivel de los Estados.*

A lo largo de las últimas dos décadas se han desarrollado algunas reacciones significativas a nivel estatal, que han sido caracterizadas por el uso de varios instrumentos (*default*, *referendum*, auditoría, etc.). El nivel estatal, a pesar de los profetas de la desaparición del Estado por efecto de las dinámicas pretendidas incontrolables de la globalización, sigue siendo decisivo por varias razones.

La primera de estas es que la dimensión nacional sigue siendo aquella central a nivel político. De hecho, los procesos que estan realizando en el marco de la globalización son fuertemente contradictorios. Por un lado, se confirma el poder creciente de las empresas privadas y sobre todo del capital financiero de naturaleza especulativa. Por otro lado, una reacción de resistencia a ese ascenso, el Estado sigue teniendo una posición central en el imaginario de las masas, a veces solo como objeto de nostalgia y añoranza, lo que explica el fenómeno llamado “*populismo*” que abarca en realidad muchísimas expresiones diferentes y a la vez fuertemente contradictorias entre sí. Un ejemplo de esta situación es lo que sucede actualmente en Italia, donde el gobierno entre la Liga Norte y Movimiento Cinco Estrellas representa un auténtico “monstruo”. Sobre la cuestión de la deuda la posición de este monstruo se caracteriza por una extrema generalidad de intentos y muy probablemente no llegará a nada de bueno por la ausencia de una estrategia adecuada. Parte esencial de esta estrategia tiene que ser una coordinación a establecer a nivel internacional, lo que a su vez se encuentra en contradicción por un lado la dimensión fundamentalmente nacional de la acción gubernamental y, por otro

lado la sustancial subalternidad de los gobiernos nacionales, incluso aquellos de orientación “populista”, al poder financiero.

En las últimas dos décadas surgieron en diferentes Países prácticas políticas interesantes con respecto al tema de la deuda. Cabe resaltar la necesaria complementaridad entre los varios aspectos que podríamos sintéticamente caracterizar como: el *repudio* (Argentina), la *auditoría* (Ecuador), la *democracia* (Irlanda, Grecia). Todos estos son elementos de una estrategia comprensiva de luchas en contra de la deuda y el capital especulativo. Es necesario subrayar que el aspecto jurídico, que, por las razones que diremos, tiene que ser considerado decisivo, recibió una atención proporcionada a su importancia solo, en parte, en la experiencia del Ecuador y, en un segundo momento, en aquella situación especial que vivió Argentina.

### Argentina

La historia de Argentina está muy profundamente marcada por la deuda. Esta ha implionado, a lo largo de las décadas y de los siglos, la subordinación permanente del país a los imperativos de las finanzas. La *Crisis del 2001* empujó al gobierno sucesor de De La Rúa, cuyas políticas neoliberales fueron responsables del desastre, a tomar algunas medidas con respecto a la deuda existente. Estas medidas consistieron en la declaración de *default*, con consecuente suspensión de los pagos de la deuda.

El *default* fué declarado por el gobierno argentino con resolución 73/2002 del 25 de abril 2002 del Ministerio de Economía, que posponía al 31 de diciembre de ese año el pago de la deuda argentina. El monto aproximado en esa época significaba unos 180 mil millones de dólares, 95 de los cuales sujetos a restructuración, distribuidos entre 700.000 acreedores (56% institucionales y 44% individuales), el cuarenta por ciento argentinos<sup>5</sup>. La restructuración consistió en el corte del 75% del valor nominal de los títulos. El 20 de septiembre de 2003 el presidente Kirchner logró un acuerdo con el FMI para constituir un marco de referencia ha las negociaciones con los acreedores. Parte de estos se dirigieron a las jurisdicciones

<sup>5</sup> Cfr. J. I. GARCÍA HAMILTON, R. OLIVARES CAMINAL, O. M. ZENARRUZA, *La restructuración de la deuda argentina. 66% (el numero magico)*, en “La Ley”, 8 julio 2004.

británicas y estadounidenses o a tribunales arbitrales, suscitando una amplia jurisprudencia. Por cierto la iniciativa argentina hubiera podido ser más impactante, sobre todo hacia el FMI, que tiene precisas responsabilidades en el nacimiento y desarrollo de la deuda<sup>6</sup>. A nivel internacional tal iniciativa se concretizó en la adopción de la resolución de la Asamblea general de Naciones Unidas que quizá representa el punto más alto de la elaboración en la materia<sup>7</sup>.

Queda sin embargo todavía desaplicada la importante decisión del juez Ballestreros del 13 de julio 2000, que declaró la ilegitimidad de la mayoría de la deuda argentina, afirmando, entre otras cosas que *«No se tuvo reparos en incumplir la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina; se facilitó y promulgó la modificación de instrumentos legales a fin de prorrogar a favor de jueces extranjeros la jurisdicción de los tribunales nacionales; inexistentes resultaban los registros contables de la deuda externa; las empresas públicas, con el objeto de sostener una política económica, eran obligadas a endeudarse para obtener divisas que quedaban en el Banco Central, para luego ser volcadas al mercado de cambios; se ha advertido también la falta de control sobre la deuda contraída con avales del Estado por la empresas del Estado»*<sup>8</sup>.

Según esta decisión judicial se dió una actitud arbitraria de las personas que en la época ocupaban los principales cargos del sistema financiero público y privado. Entre otras cosas, el FMI brindó un apoyo decisivo a la dictadura genocida argentina. Esto confirma como a la raíz de la resistencia contra el poder financiero y la deuda está una fuerte instancia democrática.

La elección de Macri a presidente en el noviembre 2015 determinó en tiempos más vecinos, el abandono y el total derrocamiento de cualquier cuestionamiento de la deuda. Hoy en día, mientras la crisis económica vuelve a golpear fuertemente Argentina, el gobierno de Macri vuelve a pedir la intervención del FMI, sujetándose de nuevo a sus políticas que fueron tan dañinas por el país en el pasado.

<sup>6</sup> Cfr. F. Marcelli, *Qualche considerazione preliminare sulle responsabilità del Fondo monetario internazionale nelle vicende argentine: dalla dittatura militare al crack del 2001*, in *Diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2012, 1, pp. 22-28.

<sup>7</sup> *Infra*.

<sup>8</sup> <http://www.cadtm.org/Deuda-externa-de-la-Argentina>.

## Ecuador

La *Comisión para la auditoría integral del debito público* (CAIC) fué creada por el presidente ecuatoriano Correa con *decreto ejecutivo* n. 472 del 9 de julio 2007, publicado en el *Registro Oficial* 131 del 20 de junio 2007, con el mandado siguiente: «auditar los procesos de endeudamiento público con el fin de determinar su legitimidad, legalidad, transparencia, calidad, eficacia y eficiencia, considerando aspectos legales y financieros, impactos económicos, sociales, de género, ecológicos y sobre nacionalidades y pueblos»<sup>9</sup>.

De forma parecida al juez argentino Ballestreros, el decreto avisaba que la deuda pública ecuatoriana «se ha caracterizado por un manejo poco transparente, que ha derivado en el predominio del pago de amortizaciones, intereses y comisiones en el gasto presupuestario, en la necesidad creciente de nuevos créditos; y, consecuentemente, en la dependencia recurrente del Estado y, la economía nacional de fondos provenientes de la deuda pública y privada<sup>10</sup>».

Después de un análisis detallado de la deuda en sus varios aspectos y categorías (comercial, multilateral, bilateral, pública interna) las conclusiones del Informe final de la CAIC identifican algunas características y condicionalidades perjudiciales que dificultan la defensa de sus derechos por el Estado ecuatoriano y en particular « a. Injerencia en asuntos internos del país con la consecuente lesión a la soberanía. b. Renuncia a la inmunidad soberana de país, a la inmunidad de jurisdicción y al derecho a la defensa y reclamación. c. Violación de derechos fundamentales de personas y pueblos; así como, irrespeto a los instrumentos fundamentales de derecho. d. Clausulas abusivas que violentan los derechos del país soberano. e. Violación de los estatutos del FMI, BM, BID y leyes de los estados prestamistas y prestatarios. f. Relación asimétrica entre las partes contratantes. g. Usura y anatocismo<sup>11</sup> ».

También el Informe acusa a varios acreedores: « *Los organismos multilaterales, la banca extranjera y demás acreedores, con la par-*

<sup>9</sup> COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA INTEGRAL DEL DEBITO PÚBLICO, *Informe final de la auditoría integral de la deuda ecuatoriana, Resumen ejecutivo*, Quito, noviembre 2008, p. 14.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 149.

*ticipación de autoridades y funcionarios nacionales, impusieron sus condiciones al país, forzaron a un mayor nivel de endeudamiento y a sucesivos procesos de “reestructuración” no transparentes que generaron la transferencia de deudas privadas al Estado, canjes y pagos anticipados injustificados, costos onerosos y operaciones directas en el exterior, sin registro en el Ecuador ; y provocaron desvíos y distorsiones en el destino de los créditos para atender las exigencias de pago a los acreedores privados del exterior. En el caso de la banca privada internacional, lo hicieron representados por un reducido grupo de bancos : Shearson Loeb Rhoades, Lloyds Bank, Cirybank, JP Morgan Chase».*

Esta manera de actuar perjudicó la dignidad nacional del país y violó la Constitución, varias leyes, los principios generales del derecho, la legislación de los mismos países acreedores, los acuerdos internacionales y doctrinas jurídicas reconocidas (autonomía de la voluntad, deuda odiosa, buena fé, onerosidad excesiva, fuerza mayor, amenaza, violencia, dolo, error). En síntesis la deuda « se desarrolló en beneficio del sector financiero y empresas transnacionales, afectando visiblemente los intereses de la Nación. Los condicionamientos impuestos y el pago de la deuda, limitaron los derechos fundamentales de personas y pueblos, profundizando la pobreza, aumentando la migración y deteriorando las condiciones ambientales ».

Ante esas pruebas quedan clara las responsabilidades de los gobiernos de la época, el Informe concluye por la ilegitimidad de una buena parte de las varias formas de deuda.

## Islandia

La crisis financiera internacional obligó a los tres más importantes bancos islandeses a cerrar en el correr de una semana. Los acreedores internacionales pedían su dinero pero el gobierno islandés se negaba a asumir la responsabilidad en su totalidad. Sucesivamente el gobierno islandés aceptó de indemnizar los acreedores aceptando un préstamo de Reino Unido y Holanda. El acuerdo internacional fué aprobado por el *Althing* (Parlamento islandés) pero a condición de poner un techo a los pagos en función del crecimiento del producto nacional bruto. Esta condición fué rehusada por Reino Unido y Holanda, pero el presidente islandés a su vez rehusó de aprobar los acuerdos modificados según los pedidos de esos dos Estados. La cuestión fué demandada



al referendun previsto por el art. 26 de la Constituci3n<sup>12</sup>, donde el 98,10% de los electores se pronunci3 en contra. Fueron abiertas investigaciones que determinaron que los banqueros fueron los responsables del endeudamiento, fue nombrado un Comit3 de 25 miembros para redactar una nueva Constituci3n que, entre otras cosas, afirma la vigencia de los derechos sociales y prevee la obligaci3n de aprobar mediante una ley las obligaciones financieras del Estado. Islanda decidi3 de retirarse del FMI. La nueva Constituci3n fu3 aprobada en otro referendun por el 67% de la poblaci3n pero qued3 “congelada”.

### Grecia

En Grecia la resistencia al poder financiero se expres3 con un referendun que rechaz3 el plan propuesto por la “troika”, organismo compuesto por Comisi3n europea, Banco central europeo y Fondo monetario internacional.

La pregunta fu3 la siguiente: «¿Debería ser aceptado el plan de acuerdo presentado por la Comisi3n Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional en el Eurogrupo del 25 de junio de 2015, comprendido por dos partes, las cuales constituyen su propuesta conjunta? El primer documento se titula *Reformas para la realizaci3n del programa actual y los ulteriores* y, el segundo, *Análisis preliminar de sostenibilidad de la deuda*».

El 5 de julio 2015 el pueblo griego en clara mayoría, decidi3 rechazar el Plan de la “troika”. Sin embargo, el gobierno de Tsipras fu3 obligado a aceptar negociaciones y medidas que, en los grandes lineamientos no se diferenciaban mucho de las propuestas del poder financiero. La experiencia griega demuestra la necesidad de una coordinaci3n a nivel internacional para luchar contra la especulaci3n.

<sup>12</sup> «Article 26. If Althingi has passed a bill, it shall be submitted to the President of the Republic for confirmation not later than two weeks after it has been passed. Such confirmation gives it the force of law. If the President rejects a bill, it shall nevertheless become valid but shall, as soon as circumstances permit, be submitted to a vote by secret ballot of all those eligible to vote, for approval or rejection. If rejected, the law shall become void, but otherwise retain its force» (<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/iceland2.pdf>).

Resistencias a nivel internacional:  
la Resolución de la Asamblea general de Naciones Unidas  
sobre los principios jurídicos aplicables a la reestructuración  
de la deuda

La Resolución sobre los principios jurídicos aplicables a la reestructuración de la deuda, aprobada por la Asamblea general de las Naciones Unidas al 10 de septiembre 2005<sup>13</sup>, constituye quizá el punto más alto de elaboración jurídica internacional en materia de deuda. Los nueve principios contenidos en dicha resolución se deducen del derecho internacional en la materia y por lo tanto resultan aplicables, a pesar del carácter no vinculante de las resoluciones de la Asamblea general.

Vale la pena reproducir dichos principios, cuya aplicación podría tener efectos importantes sobre la deuda existente.

« 1. Soberanía. Un Estado soberano tiene derecho, en el ejercicio de su facultad discrecional, a elaborar sus políticas macroeconómicas, incluida la reestructuración de su deuda soberana, derecho que no debe verse frustrado ni obstaculizado por medidas abusivas. La reestructuración debe hacerse como último recurso, preservando desde el inicio los derechos de los acreedores.

Buena fe. El principio de que el deudor soberano y todos sus acreedores deben actuar de buena fe implica su participación en negociaciones constructivas de reestructuración de la deuda soberana y en otras etapas del proceso con el propósito de restablecer la sostenibilidad de la deuda y el servicio de la deuda de manera rápida y duradera y de obtener el apoyo de una masa crítica de acreedores mediante un diálogo constructivo acerca de las condiciones de la reestructuración.

Transparencia. El principio de la transparencia debe promoverse para aumentar la rendición de cuentas de los interesados, lo que puede lograrse compartiendo oportunamente tanto datos como procesos relacionados con la renegociación de la deuda soberana.

Imparcialidad. El principio de la imparcialidad exige que todas las instituciones y agentes involucrados en las reestructuraciones de

<sup>13</sup> Texto en <http://parlatino.org/pdf/organos-principales/asamblea/declaraciones-resoluciones-actuales/pma-27-11-2015/resoluciones/principios-basicos-reestructuracion-deuda-soberana.pdf>

la deuda soberana, incluso a nivel regional, de conformidad con sus mandatos respectivos, sean independientes y se abstengan de ejercer toda influencia indebida en el proceso y en otros interesados o de realizar actos que generen conflictos de interés o corrupción o ambos.

**Trato equitativo.** El principio del trato equitativo impone a los Estados la obligación de abstenerse de discriminar arbitrariamente a los acreedores, a menos que la diferencia de trato esté justificada conforme a derecho, derecho, sea razonable y se corresponda con las características del crédito, garantice la igualdad entre los acreedores y sea examinada por todos los acreedores. Los acreedores tienen derecho a recibir el mismo trato en proporción con su crédito y con las características de este. Ningún acreedor o grupo de acreedores debe ser excluido a priori del proceso de reestructuración de la deuda soberana.

**Inmunidad soberana.** El principio de la inmunidad soberana de jurisdicción y ejecución en materia de reestructuración de la deuda soberana es un derecho de los Estados ante los tribunales internos extranjeros, y las excepciones deberán interpretarse de manera restrictiva.

**Legitimidad.** El principio de la legitimidad implica que al establecer instituciones y realizar operaciones relacionadas con la reestructuración de la deuda soberana se deben respetar, en todos los niveles, los requisitos de inclusión y el estado de derecho. Los términos y condiciones de los contratos originales seguirán siendo válidos hasta que sean modificados mediante un acuerdo de reestructuración.

**Sostenibilidad.** El principio de la sostenibilidad significa que las reestructuraciones de la deuda soberana deben realizarse de manera oportuna y eficiente y crear una situación de endeudamiento estable en el Estado deudor, deudor, preservando desde el inicio los derechos de los acreedores y a la vez promoviendo el crecimiento económico sostenido e inclusivo y el desarrollo sostenible, minimizando los costos económicos y sociales, garantizando la estabilidad del sistema financiero internacional y respetando los derechos humanos.

**Mayoría.** La reestructuración por mayoría implica que los acuerdos de reestructuración de la deuda soberana que sean aprobados por una mayoría cualificada de los acreedores de un Estado no se verán afectados, perjudicados u obstaculizados de otro modo por otros Estados o por una minoría no representativa de acreedores, que deben respetar las decisiones adoptadas por la mayoría de los acreedores. Debe alentarse a los Estados a que incluyan cláusulas de acción colectiva en sus emisiones de deuda soberana».

## Resistencias a nivel judicial: la Corte dei Conti italiana

El tribunal contable italiano, la Corte dei Conti, asumió una importante iniciativa en contra de varios funcionarios públicos y gobernantes culpables de haber hecho ganar millones de euros a JP Morgan. El caso parece un caso excepcional. Los funcionarios (i) responsables de haber firmado los convenios no lo habían ni siquiera leído! Por lo tanto no vieron una cláusula leonina que facultaba a la firma JP Morgan a obtener casi 4 mil millones de euro.

La Corte dei Conti identifica varias ilegitimidades en la acción del Estado italiano. En primer lugar este tipo de derivados son basados en una auténtica apuesta sobre las tendencias de los cambios de valores (*cross currency swap*). En segundo lugar existen vínculos de intereses muy estrechos entre JP Morgan y el Estado italiano, del cual el poderoso banco es consultor. Una posición extremadamente ambigua que, según la Corte, indujo los dirigentes a abandonar la prudencia sobrepasando los límites de sus atribuciones<sup>14</sup>.

En realidad, el caso no es tan excepcional, como parece. El carácter de verdadero juego de azar constituye hace tiempo un elemento permanente y recurrente de la especulación financiera. Así como la total subordinación de la administración pública a los intereses privados y a las normas dictadas por las instituciones financieras. Además de la conjunción y conflicto de intereses, existe un estrecho vínculo entre funcionarios públicos y dirigentes de los poderes financieros privados.

### *Conclusiones: ¿Es posible una resistencia mundial? El papel unificador del derecho.*

Un elemento fundamental que es necesario entender bien, es que la deuda es un fenómeno efectivamente global, manejado por un actor planetario: el sistema financiero especulativo que posee una estrategia unitaria, aún actuando de forma articulada en varios centros, bancos, fondos.

Por lo tanto ninguna reacción en contra de la deuda puede tener la mínima posibilidad de éxito en ausencia de una estrategia que sea

<sup>14</sup> <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-03-30/derivati-vertici-mef-e-morgan-stanley-mirino-corte-conti-19-aprile-l-udienza-163515.shtml?uuid=AEAIEeQE>

global. El derecho puede constituir el tejido conectivo de esta estrategia, dado que se presenta bajo la forma de principios universales y normas internacionales aplicables a los Estados y, de manera inmediata o mediata, a los sujetos privados.

Otro elemento a tener en cuenta en esta perspectiva es la ausencia de una clara reglamentación jurídica del fenómeno. Existen algunas reglas específicas y principios de carácter general, pero no existen normas preestablecidas y vinculantes. Esto deja espacio a la jurisprudencia para una actividad de sistematización. No se trata de inventar normas, sino de extraerlas de los principios existentes.

Obviamente, la eficacia de estas normas es condicionada para su aceptación social, o sea dependerá de las relaciones de fuerza existentes entre el derecho de los pueblos y el sistema económico/financiero. En este marco podría ser relanzada también la iniciativa para una opinión consultativa de la Corte internacional de justicia en materia<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Cfr. F. Marcelli, *Il debito dei Paesi in via di sviluppo nel diritto internazionale*, Giuffrè, 2004. Doctrina Espeche.



# Os Feminismos e a Emancipação

*Fabiana Vieira da Costa<sup>1</sup>*

A ativista e filósofa Angela Davis há muito tornou-se fonte de inspiração, força e resistência para diversos movimentos sociais. Suas ideias são de suma importância no estudo sobre a interseção entre gênero, raça e classe. E, sua abordagem radical vai na origem profunda das desigualdades, nascidas e reproduzidas, no interior das sociedades escravocratas. Seu estudo sobre o feminismo negro descolonial traz a ruptura com a noção da universalidade em relação as mulheres e, nos conduz a percepção de novas formas de pensar a libertação, sem a hierarquização de vidas. O novo modelo da nova sociedade estaria fundado na percepção revolucionária que renova as saídas anticapitalistas, antirracistas e feministas, afirmando a possibilidade de o pensamento e a prática política nos direcionarem a emancipação. Nessa perspectiva, abraçada a teoria da ativista, reafirmarei a necessidade de fragmentação do olhar ortodoxo da esquerda que privilegia o fim de uma opressão em malefício de outras. Quer-se pensar a possibilidade de ir além do feminismo que deseja a emancipação das mulheres que, em grande parte, acaba por reafirmar e negligenciar o racismo.

*Palavras-chave:* Angela Davis, Movimentos Sociais, Feminismos, Emancipação

<sup>1</sup> Licenciada em Filosofia e Mestre em Estética e Filosofia da Arte pela Universidade Federal de Ouro Preto. Título da dissertação: Arte e Política na Filosofia de Herbert Marcuse. Orientação: Profa. Dra. Imaculada Kangussu. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

*Antes de começar* a falar sobre as minhas percepções da teoria da Angela Davis e os feminismos me é necessário, primeiro, anunciar o meu lugar de fala. Por que? Porque é ele que me forma, que me constrói e que diz sobre o meu *locus* social. Esse lugar é de uma mulher, cis, gorda, feminista que é descrita socialmente como “ah!.ela não é tão morena assim e nem branca o suficiente, deve ser parda” e, nesse viés, eu me entendo como filha da miscigenação nascida na exploração e no estupro das mulheres, e venho reavaliando meus privilégios e questionando minhas opressões [recebidas e praticadas].

Num segundo momento eu tenho que dizer que esse texto é construído a partir da obra *Mulheres, raça e classe*, mas ele também perpassa, as teorias de outras tantas intelectuais e ativistas brancas, negras, indígenas que são estadunidenses, latino-americanas, caribenhãs, africanas (..) e que a muito tempo veem nos conscientizado e nos informando sobre a resistência das mulheres, alguns exemplos são:

Sojourner Truth, Patricia Hill Collins, Simone de Beauvoir, Judith Butler, bell hooks, Linda Alcoff, Audre Lorde, Grada Kilomba e, as brasileiras, Lélia González, Sueli Carneiro, Angela Figueredo, Djamila Ribeiro, Rosane Borges, Joanna Burigo, Núbia Moreira, Giovana Xavier.

A ativista negra e filósofa sul estadunidense, Angela Davis, dedica sua luta à emancipação e a busca por novas formas de vida. Sua teoria e seu ativismo dão corpo a diluição do binarismo teoria e prática que demarca e condecora o que é ou não conhecimento em nossas sociedades.

A obra de 1981, *Mulheres, raça e classe* (publicada no Brasil em 2016) como o título sugere, fala sobre gênero//raça//classe e nos apresenta o feminismo que vem do cotidiano, das lutas e desafios enfrentados pelas mulheres não brancas e, nos direciona a compreensão do feminismo decolonial//descolonial que é conduzido pela deshierarquização de toda e qualquer forma.

Seu ponto de partida é o legado da escravidão e com ele, Davis quer, compreender as consequências desse processo pelo qual a população negra vem sendo violentada sistematicamente. A pensadora mostra que as mulheres e os homens negros escravizados recebiam o mesmo tratamento, em suas palavras,

As mulheres negras eram iguais a seus companheiros na opressão que sofriam; eram socialmente iguais a eles no interior da



comunidade escrava; e resistiam à escravidão com o mesmo ardor que eles. Essa era uma das grandes ironias do sistema escravagista: por meio da submissão das mulheres à exploração mais cruel possível, exploração esta que não fazia distinção de sexo, criavam-se bases sobre as quais mulheres negras não apenas firmavam sua condição de igualdade em suas relações sociais, como também expressavam essa igualdade em atos de resistência. Essa deve ter sido uma terrível descoberta para os proprietários de escravos, pois aparentemente eles tentavam quebrar essa cadeia de igualdade por meio da repressão particularmente brutal que reservavam às mulheres. (...) os castigos infligidos a elas ultrapassavam em intensidade aqueles impostos aos homens, uma vez que não eram apenas açoitadas, e mutiladas, mas também estupradas”.<sup>2</sup>

Davis pontua que é essa falta de diferenciação que trouxe uma “outra construção da feminilidade forjada na omissão dos direitos e na opressão”<sup>3</sup>. Nessa perspectiva percebemos que as mulheres negras nunca foram exatamente consideradas mulheres caracterizando uma ruptura com a fragilidade.

Esse pioneirismo das feministas negras, qual seja – romper com a universalidade das mulheres -, caracteriza o debate que traz em sua companhia a percepção de que o enlace entre machismo e racismo coloca as mulheres negras num lugar de maior vulnerabilidade e exploração. Elas,

labutaram sob o chicote de seus senhores, trabalharam para sua família, protegendo-a, lutaram contra a escravidão (...) Foram essas mulheres que transmitiram para suas descendentes do sexo feminino, nominalmente livres, um legado de trabalho duro, perseverança e autossuficiência, um legado de tenacidade, resistência e insistência da igualdade sexual – em resumo, um legado que explicita os parâmetros para uma nova condição da mulher.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> DAVIS, A. *Mulheres, raça e classe*, pág. 35-36.

<sup>3</sup> RIBEIRO, Djamila. *Revista Cult* “Especial; Angela Davis: reverberações de seu pensamento em movimentos negros, feministas e acadêmicos no Brasil”, outubro de 2016, ano 19, número 217.

<sup>4</sup> DAVIS, A. *Mulheres, raça e classe*, pág. 41. Encontramos aqui uma familiaridade entre o pensamento de Davis e Giovana Xavier, professora da UFRJ e organizadora do grupo de estudos e catálogo “Intelectuais Negras Visíveis” que reivindica a prática feminista como sendo negra. Rf: RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?* Belo Horizonte: Letramento, Justificando, 2017.

A filósofa e ativista tem uma abordagem radical que vai na raiz das desigualdades, oriundas das sociedades escravocratas e por elas mantidas. Nos mostrando que a resistência em aceitar a compreensão de que o racismo é um elemento estruturante é o ponto fundamental para debatermos a luta de classes e, nessa mesma linha, o machismo e o feminicídio.

Davis explica de modo claro e conciso que a opressão de classes, a identidade de gênero e o racismo estão ligados. E o modo pelo qual essas categorias se relacionam é a interseccionalidade, designação que só fora cunhada em 1989 por Kimberle Crenshaw.<sup>5</sup>

A interseccionalidade é a influência mútua entre diferentes formas de opressão que tem implicações materiais e simbólicas e, que atingem os grupos que são subjugados por diferentes classes e categorias. Mesmo sendo posterior a obra de Davis o conceito de interseccionalidade é notoriamente utilizado pela ativista enquanto ela tece sua análise das opressões de modo entrecruzado.

As raízes do racismo aliadas ao capitalismo e ao sexismo destacam o ponto central da teoria de Davis: encontrar modos de pensar a libertação sem a hierarquização das vidas. A proposta de repensar as bases da civilização, feita pela pensadora, possui uma exuberante qualidade teórica que desafia a epistemologia dominante<sup>6</sup> produzindo um discurso potencialmente revolucionário para a prática política.

Davis nos mostra que é necessário que a esquerda rompa com o olhar ortodoxo, pois é ele que fornece (cito sua obra *Mulheres negras na construção de uma utopia*), a “primazia de uma opressão em re-

<sup>5</sup> Crenshaw, Kimberle (1 de janeiro de 1989). «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *The University of Chicago Legal Forum*. 140. Pág. 139–167.

<sup>6</sup> Pontuo aqui proximidades com o pensamento de Lélia Gonzalez e sua defesa do feminismo afrolatinoamericano que tem como proposta a descolonização do conhecimento e que refuta uma epistemologia pautada na neutralidade evidenciando a necessidade de se pensar outros saberes. É necessário recordar que Angela Davis assume que suas vindas ao Brasil, desde o seu primeiro contato numa conferência de Lélia Gonzales, em 1997 - no Maranhão, tem trazidos novas perspectivas em suas análises. Nessa mesma linha quero lembrar a dissertação de Raquel Andrade Barreto que dedicou-se ao estudo que cunhou um paralelo entre as teorias de Davis em Gonzalez - “Enegrecendo o Feminismo ou Feminizando a Raça: Narrativas de Libertação em Angela Davis e Lélia Gonzalez” (2005).

lação a outras”<sup>7</sup>. Temos de aprender que a raça informa sim a classe, no mesmo modo que o gênero informa a classe, mostrando o quão necessário é trabalhar essas categorias indissociáveis.

Davis tece uma crítica ferrenha as feministas hegemônicas que, em nossa maioria, não abordam a situação das mulheres não brancas, visto o movimento das sufragistas e, atualmente, o descaso das mulheres brancas em relação as domésticas, um grupo que em sua maioria é constituído por mulheres negras, mostrando uma outra relação direta – entre escravidão e trabalho doméstico.

Essa negligência é o que nos mostra que o feminismo hegemônico se organiza em busca da garantia de seus direitos na intenção de igualá-los aos direitos dos homens brancos. Uma percepção que diz: sim, elas pensam na emancipação das mulheres, no entanto, costumadamente negligenciando e reafirmando o racismo. Essa é a crítica de Davis e de inúmeras pensadoras e ativistas do feminismo negro, como: Audre Lorde, bell hooks, Lélia González, Angela Figueredo, Djamila Ribeiro, Sueli Cardoso e tantas outras.

Nas ideias defendidas por Davis, nos é evidente que, para a filósofa e ativista; o papel da mulher negra é central na construção dos novos modelos da sociedade, pois a libertação das mulheres negras requer a libertação de todas as pessoas, pois tem-se nessa libertação a exigência do fim do racismo, do sexismo e da opressão de classe.<sup>8</sup>

Em sua palestra sobre feminismo negro no Dia da Mulher Negra Latino-Americana e Caribenha na Reitoria da Universidade Federal da Bahia (UFBA) Angela Davis exclamou que o momento político atual é um momento de total desencantamento e corrupção. E, nessa perspectiva, nos mostrou que esse é um momento particularmente importante para “o movimento social liderado por mulheres negras [que] é o movimento social mais importante do Brasil”<sup>9</sup>, devido a sua força de resistência.

O feminismo negro não se limita apenas a teoria ele é um movimento intelectual e político de construção das mulheres negras, a

<sup>7</sup> DAVIS, Angela citada por RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala*, pág. 14.

<sup>8</sup> Argumento utilizado pelo Coletivo Combahee River em 1974. Disponível em: <http://www.feministezine.com/feminist/modern/Black-Feminist-Statement.html>

<sup>9</sup> DAVIS, Angela. Em uma palestra realizada em junho deste ano (25/06), na Reitoria da Universidade Federal da Bahia (UFBA) sobre feminismo negro - no Dia da Mulher Negra Latino-Americana e Caribenha.

favor de toda e qualquer forma de vida, e que se dedica ao combate das desigualdades e que deseja a transformação factual e profunda da sociedade.<sup>10</sup>

Por sofrer o maior peso do capitalismo que traz consigo a hierarquia de gênero e raça a mulher negra é colocada num lugar de desumanização. A marginalidade da mulher não branca ao mesmo tempo que a subjuga traz consigo o potencial revolucionário que pode ressignificar a emancipação radical que pensa além das opressões.

A mulher negra vê uma outra realidade e é esse olhar outro, com potencialidades revolucionárias, que pode reformular saídas que são necessariamente antirracistas, anticapitalistas e feministas. Para explicar melhor recorro a palavras de Sueli Carneiro em sua obra de 2003, *Engratecer o feminismo: a situação da mulher negra na América latina a partir de uma perspectiva de gênero* que diz:

um feminismo negro, construído no contexto de sociedades multirraciais, pluriculturais e racistas – como são as sociedades latino-americanas – tem como principal eixo articulador o racismo e seu impacto sobre as relações de gênero, uma vez que ele determina a própria hierarquia de gênero em nossas sociedades.<sup>11</sup>

Percebemos aqui que assim como Angela Davis outras ativistas e intelectuais negras veem nos mostrando “que racismo determina as hierarquias de gênero em nossa sociedade, sendo assim necessário que os movimentos feministas pensem maneiras de combater essa opressão”.<sup>12</sup>

É de extrema urgência “o deslocamento do pensamento hegemônico e a ressignificação das identidades (...) com o objetivo de possibilitar voz e visibilidade a sujeitos que foram considerados implícitos dentro da normatização hegemônica”.<sup>13</sup> Nesse contexto, esse texto quer defender a perspectiva de que nós mulheres, nós feministas, “Precisamos ser mais coerentes com nossos ideais, e mais responsáveis no diálogo que travamos com mulheres que têm expe-

<sup>10</sup> Ref. SEBASTIÃO, Ana Angélica. “Feminismo negro e suas práticas no campo da cultura” In: Revista ABPN, V. 1, n. 1, mar./jun.210.

<sup>11</sup> CARNEIRO, Sueli. *Engratecer o feminismo: a situação da mulher negra na América latina a partir de uma perspectiva de gênero*, citada por RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?*, pág. 49.

<sup>12</sup> RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?*, pág. 49.

<sup>13</sup> Idem, pág. 43.

riências de opressão que são não apenas diferentes das nossas, mas cometidas por nós”.<sup>14</sup>

Enquanto mulheres não desejamos que, quando apontamos e explicamos para um homem o que é machismo, que ele numa espécie de “automatismo” se defenda e não se pense e se entenda como um ser opressor. Nesse viés necessitamos entender que mulheres que pertencem aos grupos “historicamente inviabilizados” também esperam que as feministas hegemônicas não se defendam “automaticamente” quando as opressões por elas praticadas sejam apontadas.

Nesse momento nos é forçoso compreender que se não estamos sentindo determinada opressão reproduzida pelas sociedades racistas, machistas e LGBTTT fóbica nos é necessário sair da nossa redoma de privilégios e trabalhar na desconstrução daquilo que em nós colabora com a estruturação e reprodução dessa sociedade desumana.

Assim como Davis acredito que o pensamento e a prática política, tem de ter em vista a emancipação e, eles têm de ser necessariamente fundamentados nesse viés, pois se assim não é eles nos conduzem aquelas reformas que são voltadas a alguns poucos grupos, afastando-se da profunda mudança da sociedade.

Enfim, a crítica aos movimentos aqui pontuada e explicada quer reivindicar os direitos que tem como base a ocupação daqueles lugares de privilégios, rompendo com a lógica que quer novas formas de sociabilidade destrelando os valores capitalistas dos valores democráticos inviabilizando a emancipação radical.

## *Bibliografia*

ADICHIE, Ngozi Chimamanda. *Querida Ijeawele – Cómo educar em el feminismo*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U., 2017.

–, *Todos deberíamos ser feministas*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U., 2015.

<sup>14</sup> BURIGO, Joanna. “Feminismo, racismo e a relutância em reconhecer-se como opressora”, in: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/feminismo-racismo-e-a-relutancia-em-reconhecer-se-como-opressora>

- BORGES, Roseana e RIBEIRO, Djamila. Debates: “Angela Davis e a revolução da mulher negra” disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=55mrtzUa-6I>
- . “A mulher negra e a renovação da esquerda”, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xPQp6Fvf3vI>
- DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Tradução de Heci Regina Candiani, 1Ed, São Paulo: Boitempo, 2016
- . *Mulheres, cultura e política*. Tradução de Heci Regina Candiani, 1Ed, São Paulo: Boitempo, 2017.
- . Conferências: UFRB – Aula inaugural do Curso sobre “Black Feminism: Curso: feminismo negro descolonial nas Américas” disponível em; <https://www.youtube.com/watch?v=NDwbjSvpD-Zo&t=3s>
- . UFBA – conferência durante o evento Julho das Pretas “Angela Davis: Atravessando o tempo e construindo o futuro da luta contra o racismo”, disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=h\\_t\\_2ExQyV8](https://www.youtube.com/watch?v=h_t_2ExQyV8)
- RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?* Belo Horizonte: Letramento, Justificando, 2017.

# La Deuda Externa en el Ecuador del siglo XXI

*Edgar Isch L.<sup>1</sup>*

## *Introducción*

La deuda externa ha sido una fuerte argolla en la cadena de dominación internacional sobre nuestros pueblos. Aunque su historia, en muchos de los casos inicia con el nacimiento de las repúblicas latinoamericanas, es en la segunda mitad del siglo XX que el problema de la deuda se convierte en determinante de las políticas económicas y sociales de la región. La pérdida de soberanía y el menosprecio a las necesidades populares se convirtieron en parte de los efectos de la deuda.

Hacia los años 70 del siglo XX los capitales de la banca comercial transnacional pasaron a representar la principal fuente de préstamos y créditos, lo que sumado a la recesión de esos años llevó a una crisis de la deuda expresada en 1982 con una reducción del PIB y un aumento del pago de servicio de la deuda. Entre 1975 y 1983, la deuda de América Latina pasó de 75 mil millones de dólares a más de 315 mil millones de dólares en 1983, lo que significaba el 50% del producto interno bruto (PIB) de la región (Damill, 1987).

Las condiciones sociales de la mayoría de ciudadanos fueron gravemente afectadas y se priorizó el pago de la deuda, dando por terminado el desarrollismo impulsado por la CEPAL que había traído consigo cierto nivel de desarrollo industrial basado en la búsqueda de sustitución de importaciones. La política pública que ingresó es el neoliberalismo que se manifestó en la economía, endeudamiento agresivo, privatización de los derechos (salud, educación, seguridad social), un ecologismo de mercado, debilitamiento del Estado y some-

<sup>1</sup> Profesor universitario, integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

timiento a las directrices del Fondo Monetario de Desarrollo (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM).

Es en estas condiciones que se desarrolla un movimiento social contra la deuda externa, denunciada por las condiciones que le permitirían convertirse en eterna (Acosta, 1994). La cadena de dominación se hizo evidente para amplios sectores que conformaron organizaciones antideuda, que eran al mismo tiempo movimientos contra el neoliberalismo y sus políticas de ajuste. Movimiento como todos, diverso, con distintos grados de radicalidad, con propuestas distintas.

Esther Vivas (2008) plantea que la historia de este movimiento en cuatro etapas: de los años 80 hasta 1996, en la que se dieron las primeras protestas de masas en los países del Sur ; de 1996 al 2000/2001, período en que se constituyeron las principales campañas contra la deuda a escala internacional y estatal; del 2001 hasta el 2004, momento de auge del movimiento altermundialista y de interpelación de éste con las campañas contra la deuda; y, del 2004/2005 hasta la actualidad, en que el movimiento altermundialista pierde peso mientras que las dinámicas de movilización a nivel nacional recuperan capacidad de protesta. Tal vez se podría señalar que luego del 2008, año de ese artículo, la confianza en algunos gobiernos “progresistas” conduce luego a priorizar las acciones de los Estados y debilitar a los movimientos de la sociedad civil.

La historia de cada país latinoamericano, por supuesto, tuvo sus particularidades y, en momentos, grandes diferencias. Pero desde los años 80 el neoliberalismo se convirtió en la política de Estado que, gobierno tras gobierno, se continuó aplicando por muchos años y que, luego de un periodo de debilitamiento, hoy se refuerza tras el caída de gobiernos de la nueva corriente calificada como progresista. Con ello, el problema de la deuda y su potencial crisis está al orden del día y nos plantea la necesidad de analizar la situación para lograr el fortalecimiento de las posiciones antideuda, que están al mismo tiempo a favor de la soberanía de nuestros países.

En este escenario histórico el caso ecuatoriano tiene particularidades que plantean temas de interés para el intercambio de experiencias y para encontrar los puntos comunes. A eso se dedica este artículo, centrando la atención en este siglo que combina tres momentos: de hegemonía neoliberal; de un gobierno “progresista” con un inicio ligado a los movimientos sociales y luego derechizado; y un retorno al neoliberalismo, manteniendo cierto discurso progresista.



## *La deuda en el periodo de hegemonía neoliberal*

En 1998 se aprobó una Constitución, la XIX de la vida republicana, que identificaba al Ecuador como un Estado de Derecho y que tenía ciertos elementos progresistas. Sin embargo, la política de Estado realmente cumplida fue la aplicación del recetario neoliberal aún en los casos en los que había una contradicción absoluta con los mandatos constitucionales, cumpliendo los condicionantes del pago de la deuda. Este proceder demuestra la posibilidad de una política de Estado real que se aplica a contramarcha de la política pública expresa que consta en normas y más documentos oficiales.

La primacía de la deuda externa fue un peso muerto en la gestión económica del Estado: “Desde 1976 al 2006 se produjo una transferencia de recursos negativa para el país. Es decir, se ha pagado mucho más de lo que se ha recibido. Además, existen deudas que han sido canceladas varias veces” (CAIC, 2008a).

La explicación de los datos anteriores está en que entre 1989 y 2006, el 86% de los montos de préstamo fue empleado en pagar el servicio de la deuda externa mientras solo con el restante 14% se utilizaron en proyectos de desarrollo (infraestructura). Más aún, de ese monto para “desarrollo”, el 34% se utilizó en reformas al sistema financiero del Estado (CEIDEX, 2006).

En los principales organismos económicos del Estado se ubicaron a personajes ligados a la banca nacional e internacional, quienes actuaron como garantes de la deuda (CAIC, 2008a), además se instalaron fuera y dentro de instancias públicas unas oficinas de control de los organismos financieros, especialmente los multilaterales, que impulsaban las políticas económicas, sociales y ambientales de su interés.

Algunos casos de este manejo los sintetizamos a partir de las publicaciones de la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público – CAIC- que presentan algunos casos emblemáticos (2008a; 2008b; CADTM, 2009):

- En 1980, el gobierno de Oswaldo Hurtado sucretiza la deuda que empresarios privados realizaron en dólares. Con esta medida el Estado asumió la deuda en dólares, mientras los empresarios pagan en sucres calculados al momento de la sucretización y a muy bajo interés por cinco años plazo.
- El gobierno de León Febres Cordero extendió ese plazo a siete años y congeló el tipo de cambio.

- Con ello estos dos gobiernos multiplicaron la deuda del país de 1.650 millones a 7.500 millones de dólares.
- En 1992, el gobierno de Sixto Durán Ballén con un “Tolling Agreement” decide “renunciar de manera irrevocable” al derecho de Ecuador a la prescripción de la deuda comercial y así mantiene la obligación de pagar una deuda que estaba a punto de caducar equivalente a 6.900 millones de dólares. En la operación cambia papeles inservibles (desde 1986 Ecuador suspendió el servicio de amortizaciones, parte de los intereses y pagos directos en el exterior) por los Bonos Brady garantizados con bonos del Tesoro de Estados Unidos que Ecuador compró con nuevos créditos externos y su consecuente ampliación de intereses. En ese gobierno, Ecuador renuncia a su soberanía y acepta dirimir los conflictos en cortes internacionales.
- Para cubrir los fraudes de la banca privada, algunos ligados a procesos de deuda, el gobierno de Jamil Mahuad el año 2000 ordena el congelamiento de los ahorros depositados en los bancos y mediante un salvataje bancario el Estado asumió el perjuicio de los bancos, usando para ello recursos provenientes de la deuda interna, con lo cual se ofreció garantizar a todos los depositantes. El salvataje bancario le costó al Ecuador 8.200 millones de dólares hasta 2007 y la cuenta seguía creciendo. Mahuad abandona el poder tras dolarizar la economía ecuatoriana y haber destinado el 63% del presupuesto del estado al pago de la deuda externa.
- El mismo año 2000 y luego de la caída de Mahuad por un levantamiento popular, el gobierno de Gustavo Noboa realiza canje de los Bonos Brady por otros llamados Bonos Global, favoreciendo a los prestamistas con un gran aumento en los intereses a pagar. El canje significó un perjuicio para Ecuador equivalente a 2.375 millones de dólares.

Estos breves ejemplos demuestran quienes se favorecieron de la deuda y de su manejo por el Estado ecuatoriano. Prueban también la convivencia de intereses entre los acreedores y la burguesía ecuatoriana que manejó el Estado a su antojo.

Los perdedores son, medida tras medida, los sectores populares que vieron entrar en crisis los servicios sociales que debían garantizar

derechos que fueron tratados como simples mercancías. La distribución del presupuesto grafica lo señalado (tabla 1).

Tabla 1

Distribución del Presupuesto del Estado			
Por sector seleccionado			
	1980	2005	2006
Educación	30%	12%	9,7%
Salud	9%	5,3%	4,7%
Servicio de la deuda pública	16%	35,7%	47,9%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas 2007

### *El movimiento antideuda contra los gobierno neoliberales*

De manera paralela al fortalecimiento del movimiento antideuda a escala continental, para mediados de los años 80 se formarían en Ecuador varios núcleos de análisis y propuestas, como el Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa a la par que el tema se trataría desde diversas Organizaciones no gubernamentales (ONG). Para mediados de los 90 será ya notoria también la presencia de Jubileo 2000, Centro de Derechos económicos y Sociales (CDES), Acción Ecológica y la Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE), entre otros que, desde distintos ángulos planteaban cuestionamientos soberanos, populares y ecológicos contra la deuda.

Es igualmente un periodo de publicación de revistas con materiales analíticos sobre la deuda y de los primeros libros de importancia, pudiendo seguramente destacarse “La deuda eterna” de Alberto Acosta (1990) que en un solo año tuvo tres ediciones; “Los hijos de la deuda: Un análisis de la situación de la infancia en el Ecuador” de la fundación DyA (1990); y, “Dios en deuda con los hombres: Una reflexión pastoral sobre la deuda externa” (Varios, 1991), con los aportes fundamentales de líderes de la Teología de la Liberación.

En medida que las ataduras de la deuda justificaron los programas de ajuste estructural, encontraron una creciente oposición del movimiento obrero que, en los años 80 y 90 convocó a poderosas

huelgas generales influenciando con fuerza en sectores medios. Para 1990 se realiza el gran levantamiento indígena liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que cuestionó el modelo económico neoliberal, elevando cada vez la crítica a la deuda llegando en el 2000 a presentar una propuesta de arreglo con el Club de París. La Unión Nacional de Educadores (UNE) contrastaría el gasto social con el pago de la deuda y los partidos de izquierda se pronunciarían con insistencia. Tempranamente, en 1983, el Movimiento Popular Democrático se pronunciaría por una moratoria de diez años de la deuda (Hurtado, J, 1988) y el Frente de Izquierda Unida que en 1988 agrupó a la mayor parte de organizaciones políticas de esta corriente, asume con fuerza la cuestión de la deuda y la oposición a las imposiciones del FMI.

Esta breve reseña, en la que faltan muchas referencias y actores, demuestra el crecimiento diverso, multilateral, y cada vez más generalizado de un movimiento contra la deuda externa. Por ello, la presión a favor de su investigación y por liberar al país de las imposiciones de organismos como el BM, BID y FMI. Sin este movimiento, no habría sido posible el proceso hacia propuestas de gobierno que rompieron con el recetario neoliberal y la realización de la auditoría de la deuda.

## *La auditoría de la deuda*

### De la CIEDEX a la CAIC

En 2005 se realiza un levantamiento popular que obliga a la salida del presidente Lucio Gutiérrez. Si bien él obtuvo la victoria electoral con un programa de izquierda y apoyo de la mayoría de organizaciones sociales, al cabo de pocos meses traicionó sus propuestas, se declaró “el mejor amigo de Estados Unidos” y se guió por una política claramente neoliberal. El levantamiento fue una firme acción a favor de las tesis iniciales del gobierno, de manera que el sucesor, Alfredo Palacio, se vio obligado a realizar algunas concesiones que lo diferenciaran de su ex compañero de binomio electoral. Una de ellas, fue conformar la Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa (CEIDEX), creada mediante Decreto Ejecutivo 172 de 11 de abril de 2006.

De acuerdo con uno de sus promotores, Hugo Arias Palacios, “el aporte de la investigación de la CIEDEX fue haber sistematizado el

trabajo precedente y sacado a la luz nuevas evidencias no tanto sobre hechos puntuales sino sobre todo el proceso histórico del endeudamiento” (Arias, 2009: 10). El trabajo de la Comisión se enfrentó a varias limitaciones, como fue el plazo de seis meses y la falta de colaboración de los organismos que poseían la información, la que a su vez estaba mal conservada y mostraba contradicciones incluso al interior de una misma institución (Arias, 2006).

Seis meses después, ya en el Gobierno de la “Revolución Ciudadana” de Rafael Correa que se autodefinía, según la ocasión o expositor como de Socialismo Siglo XXI, desarrollista, progresista, popular o pos-neoliberal, se da inicio a un nuevo proceso de auditoría. Mediante Decreto Ejecutivo 472 de 9 de julio de 2007 se crea la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) en el que confluyen el Estado (con cuatro funcionarios de entidades vinculadas con el endeudamiento), de organizaciones sociales (con seis representantes y sus suplentes<sup>2</sup>) y reconocidos luchadores internacionales anti deuda (con tres representantes y sus suplentes<sup>3</sup>).

Si la auditoría fue resultado de largos procesos de lucha social, es coherente que los que llevaron esa lucha tengan participación en su realización. Por ello se dieron las condiciones para que el equipo de la CAIC tenga algunas características destacadas: independencia frente a las negociaciones de los créditos internacionales; comprensión del sistema de endeudamiento que supera la visión centrada solo en los procesos técnicos; conocimiento previo sobre la temática; credibilidad más allá de su propia organización y capacidad de incidencia para mantener el apoyo ciudadano a la auditoría; y, capacidades comunicacionales.

### El cumplimiento de las tareas de la CAIC

La CAIC, de acuerdo con el Decreto, tenía la tarea de realizar para la deuda pública, interna y externa, una:

<sup>2</sup> Se trató de representantes de Jubileo 2000 – Red Guayaquil; Centro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDES); Acción Ecológica; Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI); Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE).

<sup>3</sup> Auditoría Ciudadana de la Deuda; Federación Luterana Mundial; LATIN-DADD; EURODADD; Jubileo Alemania; y Comité por la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM).

acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el proceso de contratación y renegociación del endeudamiento público, el destino de los recursos y su ejecución, con el fin de determinar su legitimidad, transparencia, calidad, eficacia y eficiencia, considerando los enfoques: legal, económico, social, de género, regional, ecológico y de nacionalidades y pueblos (Decreto Presidencial 472, de 2007).

Una auditoría convencional se basa fundamentalmente en el chequeo del cumplimiento de los pasos determinados por Ley para la aprobación y uso de crédito, manteniendo en esencia una visión administrativa. Además, la legislación suele establecer un límite de cinco años para ese tipo de exámenes, con lo que se impide observar los mecanismos de dominación que se expresan como parte del sistema de endeudamiento por periodos más largos.

Por su parte, la Auditoría Integral planteada supera esa visión porque rompe con el mito de la imparcialidad de la técnica teniendo un fuerte sentido y contenido político (en sentido amplio) y social. La cita anterior demuestra el análisis de una serie de otros ámbitos de atención, incluyendo ya no solo el comportamiento de funcionarios nacionales, sino de los integrantes de los organismos internacionales y privados involucrados. Por tanto, sus conclusiones resultan importantes para la definición de políticas públicas dirigidas a la construcción de un nuevo modelo de relaciones económico-financieras a nivel internacional y de control interno del uso de los recursos y efectos multilaterales del mismo.

El Grupo Nacional Contra la Deuda – Ecuador procuró sistematizar el proceso requerido para el cumplimiento de esta responsabilidad en una Guía para Auditorías Integrales de la Deuda Externa (Campaña e Isch, 2010) que lamentablemente no llegó a su publicación. En este documento, basados en la experiencia colectiva de la CAIC, se señalan los siguientes pasos necesarios tras la formación de la Comisión Auditora:

- Establecer las principales definiciones conceptuales
- Planificación
- Selección de créditos a ser auditados
- Selección de criterios para auditar un crédito de deuda externa
- Búsqueda de información
- Procesamiento de información

- Construcción de informes
- Fase post-auditoría

Conformando grupos de investigadores, la CAIC realizó el estudio de la deuda por tramos: deuda comercial con organismos internacionales privados de financiamiento, deuda con organismos multilaterales, deuda bilateral y club de París, para concluir en la deuda interna pública. En cada una, se buscó evidencias físicas, documentales, testimoniales o analíticas (cálculos, comparaciones, razonamientos y separación de la información por componentes), evidencias que debían cumplir tres condiciones de toda auditoría: ser suficientes, pertinentes y contundentes.

En ampliación del Decreto mencionado anteriormente y de los criterios validados internacionalmente para una auditoría, se buscó mayor claridad en los aspectos hacia los que se debía enfocar el trabajo de la CAIC. Buscando descifrar los encadenamientos vinculados a la deuda externa, en una auditoría de este tipo se presenta necesario analizar, sin que sean una lista total (Campaña e Isch, 2010):

- Legitimidad o ilegitimidad de un conjunto de créditos y tramos de la deuda.
- Condiciones en las cuales fue adquirido el crédito y las imposiciones a las cuales se sometió al país.
  - La necesidad o no del endeudamiento.
  - Si los créditos beneficiaron o no al país.
  - Si los objetivos de los contratos de préstamo estaban vinculados con los intereses nacionales o, por el contrario, eran parte de las imposiciones internacionales.
    - Los beneficiarios y perjudicados del endeudamiento.
    - Responsabilidad de las principales autoridades del período auditado.
      - La corresponsabilidad de los prestamistas.
      - Los indicios de ilegalidad y corrupción vinculados al endeudamiento externo.
        - Los impactos sociales, ambientales, de género y los impactos en pueblos y nacionalidades.
          - Compromisos que quedaron para el Estado, forma de cancelación de los créditos, violación e imposición de cambios legales.
          - El carácter sistémico de la deuda como herramienta de dominación internacional a la que se vieron sometidos los países endeudados.

datos y que fuera utilizado para imponer un modelo económico que correspondía a las necesidades e intereses de los países desarrollados.

- Los mecanismos que han permitido generar estos endeudamientos por décadas.
- Acciones correctivas de reparación.

Otro aspecto a considerar que se reveló con la experiencia de la CAIC es que, dado la cantidad de contratos de créditos de diversa naturaleza y área administrativa estatal, se debía priorizar a aquellos que, siendo de mayores montos e interés social, presentan a la vez visos de ilegitimidad. El análisis de casos luego puede ampliarse y, a su vez, el estudio de casos dará la posibilidad de extraer generalizaciones sustentadas y plantear alternativas de políticas.

### Los resultados del trabajo de la CAIC

La auditoría fue difundida de manera muy importante, usando mecanismos de comunicación popular y técnica, para que sus resultados se conociesen así como la historia de procesos de la deuda señalada anteriormente. Dentro y fuera del país fueron reconocidas sus conclusiones y pruebas como un paso importante contra los efectos dramáticos de la deuda en la vida de los pueblos y el sometimiento de los países.

Características y condicionalidades perjudiciales que se presentaron constantes y se identifican en las conclusiones de la CAIC (2008, pág. 149) son:

- Injerencia en los asuntos internos del país con la consecuente lesión a la soberanía
- Renuncia a la inmunidad soberana al país, a la inmunidad de jurisdicción y al derecho a la defensa y la reclamación.
- Violación de derechos fundamentales de personas y pueblos; así como, irrespeto a los instrumentos internacionales de derecho.
- Cláusulas abusivas que violentan los derechos del país soberano.
- Violación de los estatutos del FMI, BM, BID y leyes de los países prestamistas y prestatarios.
- Relación asimétrica entre partes contratantes.
- Usura y anatocismo.



En cuanto a la deuda comercial, se determinó su ilegalidad e ilegitimidad. Esto permitió que se llegase a hablar del No pago, pero el gobierno optó por un proceso de renegociación de un tramo de la deuda que permitió extinguir el 91% de la deuda comercial auditada de alrededor de 3.000 millones de dólares, pagando sólo el 35% de su valor nominal<sup>4</sup>.

De esta manera se liberaron recursos para aplicación de las políticas gubernamentales. Esto implicó una caída de la carga de la deuda que para 2007 era del 21% del PIB a 12% dos años después. Parcialmente, esta caída en la relación con el PIB tiene que ver también con el periodo de crecimiento del precio de las materias primas, especialmente del petróleo que es el principal producto de exportación del país que permitió que el PIB nominal, en esos mismos años, pasó de 51.008 a 62.520 millones de dólares<sup>5</sup>.

Estos hechos permitieron que, por primera vez en décadas, la inversión social del Estado en el área social fuera en 2008 superior al gasto en pago del servicio de la deuda externa, situación que, con la excepción de 2009, se repetirá hasta 2014, inclusive. Son años, además, en los que los índices de pobreza y pobreza extrema caen de manera significativa. Tras 2014, una vez reducido el precio de venta del petróleo, todo inicia un proceso de retroceso evidenciando que los bonos y otros mecanismos de distribución del ingreso y la renta, no garantizan ningún sostenimiento en lo alcanzado, para lo cual se requiere distribución real de la riqueza.

Un resultado muy importante fue que la Asamblea Constituyente que elaboraría la actual Constitución del Ecuador (2008) incorporó en ella importantes conclusiones y recomendaciones de la CAIC y de las organizaciones sociales que habían luchado contra la deuda. Estas propuestas se encuentran en varios artículos consti-

<sup>4</sup>Tras la entrega del informe de la CAIC inicialmente se suspendió el pago de intereses de los bonos Global 2012 y 2030, que fueron los posteriormente comprados con un ahorro de alrededor de 2 mil millones de dólares. Los Bonos Global 2015, a pesar de estar vinculados a los anteriores, sorpresivamente fueron excluidos de esta renegociación.

<sup>5</sup> El presupuesto del Estado Ecuatoriano igualmente tuvo un fuerte crecimiento desde el 2008 hasta 2014 gracias a los ingresos por la venta de petróleo y tributación. En este periodo el gobierno Central recibe 192.745 millones de ingresos.

tucionales. De manera destacada, el artículo 289 dispone que “el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público” y el Art. 291 ordena que “Los órganos competentes... realizarán el control y la auditoría financiera, social y ambiental en todas las fases del endeudamiento público y externo, tanto en la contratación como en el manejo y la renegociación”.

El artículo 290 establece algunas regulaciones para el endeudamiento público. Entre ello se prohíbe la estatización de deudas privadas, se consideran imprescriptibles las responsabilidades administrativas y civiles en el manejo de la deuda, el endeudamiento público será usado solo para programas de inversión en infraestructura o cuando tengan capacidad financiera de pago y se procederá a la impugnación de deudas que se declaren ilegítimas por organismo competente.

En cumplimiento de esos mandatos, mediante el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPLAFIP- estableció que el tope máximo de deuda pública contraída por el Estado era del equivalente al 40% del PIB. En el artículo 123 el Código define con detalle lo que se entenderá por la deuda pública, incluyendo los contratos de crédito, bonos y otros valores, convenios de novación, obligaciones no pagadas de presupuestos clausurados, entre otros, excluyendo únicamente cualquier título valor menor a 360 días.

La auditoría además presentó al gobierno y a la Fiscalía General del Estado toda su documentación y bases para el enjuiciamiento de los responsables de las ilegalidades y otros posibles delitos, pero lamentablemente desde ninguna de las dos instancias se ha procedido con firmeza a seguir procesos que permitan otros componentes de remediación social. Tampoco se aprovechó la oportunidad de impugnar algunas deudas.

### *El viraje del gobierno de Correa y la deuda en los últimos años*

El nacimiento de la CAIC se da en momentos que el gobierno y Correa en persona aplicaban un programa de gobierno que recogía las propuestas populares y de la izquierda en la larga lucha antineoliberal. Esto avanzaría, no sin algunas contradicciones, hasta luego de aprobada la Constitución de 2008, tras lo cual se presenta un proceso de derechización del régimen.

Una parte importante de quienes fueron considerados ideólogos del movimiento político que acompañara al Presidente, hoy se encuentran separados y en oposición a los aspectos en los cuales se considera que hay una traición a los mandatos constitucionales (Acosta, 2011; Darquea, 2011; Vega, 2011). Los cuestionamientos y señalamientos de derechización del régimen abarcan desde la economía, pasando por los cambios ideológicos políticos y llegando a la presencia de múltiples denuncias de corrupción y una justicia básicamente controlada desde el poder ejecutivo (Isch, 2011 y 2017). No es éste un texto para analizarlo pero podría decirse que el resumen lo hizo el propio presidente Rafael Correa durante la visita de Hillary Clinton, cuando expresó que representa a una nueva izquierda que “no es anti nada, no es anticapitalista ni antiimperialista” (Correa, 2010).

El no haber logrado salir del neoliberalismo a pesar de la aplicación de un conjunto de medidas keynesianas, también fue indirectamente señalado por Correa en 2012 al reconocer que en su gobierno: “básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo al de acumulación, antes que cambiar porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero si es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa” (El Telégrafo, 15 de enero de 2012). Ello se confirmaría con datos que demuestran que los banqueros han ganado en su gobierno más que en otros períodos y, en otra intervención del mismo Correa, que los empresarios han triplicado sus utilidades entre 2007 y 2015 (agencia oficial Andes de 4 septiembre de 2016). En contraste, el Salario Básico Unificado pasaría de 170 dólares en 2007 a 354 dólares en 2015, es decir poco más que duplicado, demostrando que los ricos son los que más se han beneficiado en este gobierno.

El viraje en los últimos años del gobierno de Rafael Correa incluyó medidas tradicionales del neoliberalismo (Isch, 2017), contando entre ellas la firma de un TLC con la Unión Europea, el extractivismo minero y agroexportador en manos de transnacionales, flexibilización laboral, la privatización de campos maduros de explotación petrolera sin riesgo para las compañías o la concesión sin licitación por 50 años de tres importantes puertos del país. Estas medidas y otras se sumaron a la institucionalización de la corrupción en las más altas esferas estatales que, de acuerdo a la presidenta de la Asamblea Nacional (Cabezas, 2018) con base en la Comisión Anticorrupción (2018) formada por la sociedad civil y organizaciones populares, habría perjudicado al país entre 24.000 y 35.000 millones

de dólares a lo largo de los diez años del gobierno de Alianza País. Al momento hay muchos casos en procesos judiciales y funcionarios detenidos, incluyendo quienes han aceptado su responsabilidad.

En los aspectos vinculados a la deuda, esta fue examinada por la Contraloría General del Estado para el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 24 de mayo de 2017 (CGE, 2008). Hay que señalar que por cambios constitucionales realizados en 2015 por la Asamblea Nacional con mayoría absoluta de militantes del partido de gobierno, Contraloría perdió la atribución para examinar la consecución de los objetivos de las instituciones estatales, prevista en los artículos 211 y 212, con lo que no se podía realizar una auditoría de gestión. El 1 de agosto de 2018, mediante sentencia de la Corte Constitucional “se declara la inconstitucionalidad de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador el 3 de diciembre del 2015”<sup>6</sup>, devolviendo esta capacidad a Contraloría, que así podría iniciar nuevos exámenes.

El primer señalamiento de Contraloría, que genera indicios penales contra el propio expresidente, es el Decreto Ejecutivo 1218 del 20 de octubre de 2015<sup>7</sup>, el cual no tiene concordancia con el ordenamiento constitucional y legal porque fragmenta la deuda pública y de esa manera se ocultó que el monto real pasaba ya del 40% autorizado por la Ley. Por otra parte, en casos excepcionales y de interés nacional para superar ese monto, se debía solicitar autorización a la Asamblea Nacional y la obligación de un Plan de Sostenibilidad Fiscal (Art. 124 del COPLAFIP), requisitos que el gobierno incumplió. Para alterar la contabilidad, el gobierno habría derogado leyes con definiciones claras para permitir subjetividad en señalar, por ejemplo, que se entiende por “infraestructura”.

De esta manera, según el examen de Contraloría, para mayo de 2017 ya se había llegado al punto en que la deuda pública estaba en

<sup>6</sup> La Corte también fue señalada por su cercanía al gobierno de Correa. Su decisión contradice su propia aprobación previa al proceso de enmiendas, lo que ha golpeado aún más su credibilidad.

<sup>7</sup> Correa señaló que cumplía las normas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, pero el FMI a los pocos días publicó un documento en el que señala que la forma de cálculo aplicada tras ese Decreto no se ajusta a las normas convencionales ni a ninguna norma técnica de aplicación universal.



El gobierno de Lenín Moreno, posesionado el 24 de mayo de 2017, ha seguido el camino del endeudamiento agresivo. Para poder realizarlo por encima del actual límite legal, en una reciente ley de ajuste, se establece que si bien se mantiene que el saldo de la deuda no puede ser mayor del 40% del PIB, ese techo no regirá desde el 2018 al 2021. En el 2022 Finanzas aplicará una programación fiscal a fin de que la relación deuda-PIB disminuya en cada planificación cuatrienal hasta al límite establecido del 40% (Asamblea Nacional, 7 de agosto de 2018). La denominación como Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, no oculta que se trata de un “paquetazo” neoliberal que, entre otras cosas beneficiaría a los grandes grupos económicos (incluyendo empresas como Odebrech, petroleras y funcionarios del anterior gobierno señalados por casos de corrupción) en 194,4 millones de dólares por remisión de intereses y multas por impuestos no cancelados.

#### El ocultamiento de la información como norma

El examen realizado por Contraloría señala otra forma de encubrimiento de la realidad de la deuda. Mediante tres resoluciones del Ministerio de Finanzas, contrarias a normas superiores, se calificó a los expedientes de los créditos como “reservados y secretos” para que la ciudadanía y organismos de control no posean la información.

En el gobierno de Correa para indicar el tiempo de vigencia del secreto o reserva, se expresó en el COPLAFIP, Art. 137, “...hasta que culmine la operación respectiva. Inmediatamente después toda información será publicada”. ¿Cuándo culmina una operación de crédito? Por lógica, cuando se celebra el contrato. El gobierno de Correa impuso –y se mantiene en el actual gobierno– que la operación solo se extingue cuando se paga el crédito...” (León Roldós A., citado por Abril, 2018).

La medida fue clave para evitar el control de las instancias respectivas y la fiscalización de la ciudadanía. En general, se concluye que en el caso de la deuda pública se creó un ordenamiento jurídico paralelo basado en normas administrativas y “la Corte Constitucional no cumplió con el control constitucional que le corresponde” (Abril, 2018).

Por último, dice la Contraloría que el Gobierno no tiene un archivo completo de las operaciones de deuda.

## El desembarco de China y el retorno del FMI

El principal acreedor del Ecuador es China, con un monto de 8.102 millones de dólares para 2017. En contraste, para el 2010 la deuda bilateral con ese país no pasaba de los 6 millones de dólares. Esto porque estos créditos fueron menos complejos de adquirir en comparación con los otorgados por los organismos multilaterales, pero con condicionantes no conocidos por las condiciones de secreto, aunque no es casual que en las obras de infraestructura se contrató empresas chinas. Se trata de créditos considerados caros, con tasas promedio de 6,8%, superiores a las vigentes en créditos asumidos por otros países de la región.

El discurso oficial anti-norteamericano nunca llegó a ser antimperialista, permitiendo junto a concesiones mineras y otros beneficios, el ingreso agresivo de capitales chinos y otras transnacionales al Ecuador.

El afán de créditos llevó a que en 2014 el gobierno aceptara la misión de evaluación del FMI, actividades suspendidas desde 2008. El “buen comportamiento” del gobierno fue premiado en julio de 2016, cuando se firmó con el FMI un crédito de 364 millones de dólares. El crédito del

FMI se obtuvo con el fin de “estabilizar la balanza de pagos, que fue afectada por el terremoto de 16 de abril de 2016” (El Telégrafo, 2016). Ya en el gobierno actual, en julio de 2018 una nueva “visita” del FMI “identificó dos desafíos principales que el país debe afrontar: el nivel de deuda pública y el crecimiento del déficit fiscal” y, por supuesto, felicitó la Ley de “Fomento Productivo” (FMI, 2018).

Un mes antes, el ministro de Economía y Finanzas Richard Martínez sostuvo reuniones en Washington con directivos del FMI, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y con bancos de inversión en Nueva York. Por su parte, “el Banco Mundial financia ocho proyectos en Ecuador, cuatro se implementan con gobiernos locales y cuatro con el gobierno central. El financiamiento total asciende a USD 1.400 millones que cubren áreas clave para el desarrollo tales como agua y saneamiento, transporte, educación y agricultura” (Andes, 2018).

Estos hechos más la búsqueda de Moreno de un nuevo TLC, esta vez con Estados Unidos, dejan en claro cómo en los últimos años se preparó el país para el nuevo desembarco de las carabelas

modernas. Una vez más, deuda y dominio internacional van atados de la mano.

### *Breve conclusión*

El análisis y los hechos precedentes demuestran que la deuda externa es nuevamente un dogal y una amenaza para las condiciones de vida de la población, la misma que ha empeorado continuamente. La derechización del gobierno de Rafael Correa, renunciando a las propuestas originarias de su gestión, así como gobierno del sucesor que el mismo escogiera, Lenín Moreno, supone un retroceso histórico que merece ser cuestionado desde una óptica de búsqueda de la verdad.

La continuación de la lucha contra la deuda demanda hoy la realización de una nueva auditoría integral, la liberación de todos los documentos públicos convertidos en secreto de Estado, la continuidad en los procesos de formación ciudadana sobre el significado e historia de la deuda externa, así como el fortalecimiento de las organizaciones populares y su capacidad de presión sobre el gobierno para dar paso al resurgir de un poderoso movimiento anti deuda.

Los retos son grandes pero hay manifestaciones de una continua recuperación de los movimientos sociales, afectados por el autoritarismo de los últimos diez años. Ese es el terreno esperanzador para que el retorno no sea total y el neoliberalismo no se enseñoree junto a los acreedores de la deuda externa.

### *Referencias bibliográficas*

- Abril, A. (2018). Denuncia en contra de los jueces de la Corte Constitucional presentada al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. 16 de julio de 2018.
- Acosta, A. (1990). La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana. 3ra edición. Libresa, Quito.
- Acosta, A. (2011). El correísmo. Un nuevo modelo de dominación burguesa. En: Varios (2011). El correismo al desnudo. Montecristi vive, Quito.
- Andes, 2018. Banco Mundial tiene nuevo Representante Permanente en Ecuador. 2 de Agosto de 2018



- Arias, H (2009). Prefacio. En: CADTM (2009). Ecuador en la encrucijada. Abolir la deuda para liberar el desarrollo humano. Abya-Yala, Quito.
- Arias, H. (2006). Auditoría ciudadana de la deuda ecuatoriana. Ponencia presentada en el Primer Simposio Internacional sobre Deuda Pública, Auditoría Popular y Alternativas de Ahorro e Inversión para los Pueblos de América Latina. Caracas, Venezuela- 22, 23 y 24 de septiembre de 2006.
- Asamblea Nacional (2018). Ley orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo, y estabilidad y equilibrio fiscal. 7 de agosto de 2018.
- Cabezas, E, (2018). Informe a la Nación de la Presidenta de la Asamblea Nacional, 24 de mayo de 2018.
- CADTM (2009). Ecuador en la encrucijada. Abolir la deuda para liberar el desarrollo humano. Abya-Yala, Quito.
- CAIC (2008a). Deuda externa, historia de un atraco. Ministerio de Finanzas del Ecuador.
- CAIC (2008B). Informe final de la Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana. Ministerio de Finanzas del Ecuador.
- Campaña, A. y E. Isch L. (2010). Guía para Auditorías Integrales de la Deuda Externa. Grupo Nacional Contra la Deuda – Ecuador (no publicado).
- CEIDEX (2006). Informe de la Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa del Ecuador –CEIDEX-
- Comisión Anticorrupción (2018). “Corrupción en la Década Encubierta”
- CORREA, R. Video. 2010. Disponible en: [Disponible en: ww.youtube.com/watch?v=xProShvE5s](https://www.youtube.com/watch?v=xProShvE5s)
- Damill, M y Frenkel, R. (1987): “De la apertura a la crisis financiera. Un análisis de la experiencia argentina de 1977 a 1982”, en BCRA, Ensayos Económicos, N° 37, Buenos Aires.
- DARQUEA, G. Carta abierta a la militancia de movimiento. 2011. (no publicado).
- Dávalos, P. (2018). Pablo Dávalos: en deuda, las responsabilidades de Correa recién comienzan.
- DyA (1990). Los hijos de la deuda: Un análisis de la situación de la infancia en el Ecuador. Fundación Desarrollo y Autogestión, Quito.
- El Telégrafo (2016). El FMI contribuirá con \$ 364 millones para estabilización de la balanza de pagos. 8 de julio de 2016.
- FMI (2018). Misión del FMI Concluye su Visita de Artículo IV de 2018 en Ecuador. 5 de julio de 2018. En: <https://www.imf.org/es/News/>

Articles/2018/07/05/pr18278-imf-staff-completes-2018-article-iv-mission-to-ecuador

- Hurtado, J. (1988). Luchando por la Patria nueva. Selección de Discursos del Abg. Jaime Hurtado G. Ediciones Patria Nueva, Quito.
- ISCH L., E. 2008: Deuda para imponer la política neoliberal en educación; Comisión Para la Auditoría Integral del Crédito Público. Quito: Ministerio de Finanzas.
- Isch L., E. (2011). El extractivismo como negación de la Constitución de la República. En: Varios (2011). El correísmo al desnudo. Montecristi vive, Quito.
- Isch L., E. (2011). Elementos para caracterizar al segundo gobierno de Rafael Correa ¿Qué clase de gobierno es éste?
- Isch L., E. (2017). “Contribución al debate poselectoral”. Edgar Isch L. analiza los efectos de los gobiernos de Rafael Correa en los imaginarios de la izquierda y la derecha ecuatoriana. 22 marzo, 2017. NODAL
- Presidencia de la República (2007). Decreto Ejecutivo 472 de 9 de julio de 2007.
- Salgado, W. Paquetazo para toda una vida. Ley Orgánica para el Fomento Productivo. [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).
- Varios autores (1991). Dios en deuda con los hombres: Una reflexión pastoral sobre la deuda externa. Grupo de Trabajo sobre Deuda y Desarrollo, Quito.
- VEGA, F. En camino a la banana republic del siglo XXI. Así no presidente, así no! Cuenca: 2011. (no publicado).
- Vivas, E. (2008). Veinte años después, el combate contra la deuda externa sigue en pie. Artículo publicado en El Viejo Topo, n° 244.

# Nota a la sentencia *Icesave* del tribunal de la asociación europea de libre comercio (aelc) de 28 de enero de 2013.

## Garantía de depósitos bancarios, discriminación territorial y deuda soberana tras la crisis financiera en Islandia

por M. Elvira Méndez Pinedo\*

### *Introducción*

A finales de enero de 2013, Islandia celebra una victoria judicial única en su historia. El Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) dictamina a su favor y en contra de los argumentos defendidos por la Autoridad de Vigilancia del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (en adelante ESA)<sup>1</sup>, la Comisión Europea, el Reino Unido y Holanda en una sentencia firme que zanja por fin la difícil disputa *Icesave*. La sentencia es firme y contundente. No existe una obligación en el Derecho europeo de convertir la deuda privada de los bancos en deuda soberana. Es necesario diferenciar entre la obligación estatal de crear un sistema de garantía de depósitos bajo la Directiva europea 94/19/CE relativa a los esquemas de garantía de depósitos (“la Directiva”)<sup>2</sup> y las obligaciones del Estado al liquidar y reorganizar su sistema bancario tras una crisis financiera sistémica.

El marco jurídico del asunto *Icesave* es el instaurado por el Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo (en adelante EEE)<sup>3</sup> firmado

<sup>1</sup> Catedrática de Derecho Europeo. Facultad de Derecho. Universidad de Islandia. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

<sup>2</sup> En inglés EFTA Surveillance Authority (ESA).

<sup>3</sup> Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30.5.1994 sobre sistemas de garantía de depósito DOCE L 135 de 31.5.1994 modificada por Directiva 2009/14/EC del Parlamento Europeo y del Consejo DOCE L 68 de 13.3.2009 a incorporada al ordenamiento jurídico del Espacio Económico Europeo por Decisión del Comité Conjunto EEE No 18/94 de 28.10.1994 que modifica el Anexo IX del Tratado EEE (Servicios Financieros).

en Oporto el 2 de Mayo de 1992<sup>4</sup> así como el acuerdo paralelo sobre supervisión y control judicial de este ordenamiento jurídico<sup>5</sup> aún más “sui generis” si cabe que el Derecho de la Unión Europea (en adelante UE). Si bien se establece un mercado único que cuenta con 31 países, se crean dos ordenamientos jurídicos diversos que funcionan en paralelo sobre la base de un derecho sustantivo en común. El Acuerdo EEE es un tratado internacional que instaura una “homogeneidad legislativa” (reglas UE uniformes en todo el territorio EEE sobre el mercado interior

<sup>4</sup> El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) amplía el ámbito territorial del mercado interior creado por la Comunidad Europea (CE) (ahora Unión Europea o UE) y sus Estados miembros a países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Este Acuerdo entró en vigor a principios de 1994 y se aplica a 30 de Junio de 2013 a 27 Estados miembros de la UE y a 3 Estados miembros de la AELC: Islandia, Liechtenstein y Noruega. Suiza, aunque es miembro formal de la AELC, no forma parte del EEE ya que su electorado lo rechazó en un referéndum ad hoc celebrado en diciembre de 1992. Suiza se rige por un sistema de relaciones bilaterales con la UE. Tras su adhesión a la UE el 1 de Julio de 2013, Croacia deberá ingresar igualmente en el EEE. Véase Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, Diario Oficial CE (DOCE L 1 de 03.01.1994).

<sup>5</sup> La literatura actual sobre el Derecho del EEE en inglés es escasa y una gran mayoría de obras están redactadas en lenguas islandesa y noruega. Para un análisis detallado del marco jurídico institucional aún vigente, véase los manuales clásicos NORBERG, S. y OTROS, *The European Economic Area. EEA Law. A Commentary on the EEA Agreement*, Fritzes, Estocolmo, 1993; Blanchet, T, Piipponen, R and Westman-Clément, M, *The Agreement on the European Economic Area (EEA)*, Oxford University Press, 1994. Más recientemente véase Norberg, S, “Perspectives on the Future Development of the EEA”, en D.Þ. Björgvinsson y otros. (eds.), *Afmálisrit Þór Vilhjálmsón sjötugur*, Bókaútgáfa Orators, Reykjavík, 2000, pp. 367-379; Johansson, M., Wahl, N. y Bernitz, U., (eds), *Liber Amicorum in Honour of Sven Norberg*, Bruylant, Bruxelles, 2006; Monti, M., Prinz Nikolaus von und zu Liechtenstein, Vesterdorf B., Westbrook, J., y Wildhaber, L., (eds), *Economic Law and Justice in Times of Globalisation, Festschrift for Carl Baudenbacher*, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2007. Sobre la naturaleza y efectividad del Derecho del EEE y la protección de los derechos individuales véase MENDEZ-PINEDO, M.E., *The effectiveness of European law: A comparative study of EC and EEA Law*, Europa Law, Groningen, 2009. Sobre la incorporación del Acuerdo EEE al ordenamiento jurídico islandés, véase Stefánsson, S.M., *The EEA Agreement and its Adoption into Icelandic Law*, Centre for European Law, University of Oslo, 1997. Más recientemente se puede apreciar la discusión sobre pluralismo constitucional en el marco EEE en Harbo, T-I., “The European Economic Area Agreement: A Case of Legal Pluralism”, *Nordic Journal of International Law* (78), 2009, pp. 201-223.

así como derechos similares para ciudadanos y operadores económicos) y una relativa “homogeneidad judicial” (aplicación e interpretación similar de las mismas normas). El control sobre la aplicación del Derecho EEE está organizado sobre la base de un sistema con dos pilares, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) en el pilar UE y el Tribunal AELC en el pilar del EEE<sup>6</sup>. Ambos están ubicados en Luxemburgo y su relación mutua se articula sobre el principio de homogeneidad, lo que ha dado lugar a un importante diálogo judicial<sup>7</sup>. El sistema de dos pilares se aplica igualmente para el marco institucional de supervisión: los Estados miembros de la UE son supervisados por la Comisión Europea, mientras que Islandia, Liechtenstein y Noruega son supervisados por el Órgano de Vigilancia de la AELC (ESA), con sede en Bruselas.

### *Respuesta de Islandia ante la crisis financiera y problemas derivados*

En otoño de 2008, durante un punto álgido de la crisis financiera mundial, Islandia se enfrenta a una situacional excepcional. En

<sup>6</sup> Acuerdo entre los Estados de la AELC sobre la creación de un Órgano de Vigilancia y un Tribunal de Justicia, DOCE L 344 de 31.1.1994, p. 3 así como diarios oficiales de los países de la AELC.

<sup>7</sup> Así pues no existe un tribunal único con jurisdicción para dirimir conflictos entre Estados miembros de la UE y Estados miembros del EEE-AELC. El Tribunal de Justicia de la UE (TJEU) es competente en última instancia para resolver conflictos de Derecho comunitario para 27 países de la UE y el Tribunal de la AELC es competente para el ordenamiento creado por el EEE para 3 países AELC-EEE. supone, de derecho, una obligación para el Tribunal de Justicia de la AELC de seguir la interpretación del Derecho comunitario establecida por el TJUE anterior a la firma del Acuerdo EEE y; de hecho, una simple obligación de tomarla en cuenta como fuente de derecho posteriormente a esa fecha. Cuando el asunto no tiene un precedente similar ante el TJEU, obviamente la libertad de interpretación del Tribunal AELC es mayor. Véase artículos 105 y 106 del Acuerdo EEE y artículo 3.2. del Acuerdo paralelo sobre la creación de un Tribunal AELC que persiguen un sistema de información y coordinación entre los dos tribunales sin limitar la exclusiva competencia del TJEU en su aplicación/interpretación del Derecho comunitario. Véase asimismo opiniones 1/91 y 1/92 del TJUE de 14 de Diciembre de 1991 y de 10 de Abril de 1992 sobre los límites del pilar jurisdiccional del EEE. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la denominación oficial del TJUE era TJCE (Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea) o ECJ (European Court of Justice) en inglés.

menos de unas semanas, los tres bancos comerciales principales del país que representan el 85% del sector bancario islandés afrontan la bancarrota. Es necesario adoptar medidas de emergencia para que el Estado y la máxima Autoridad de Supervisión Financiera mayor (FME) recuperen el control de la situación.

## 1. La Ley de Emergencia de 2008

### *A. Diferenciación entre los propietarios/inversores de los bancos y los ahorradores con depósitos*

Según declara su artículo 1, el objetivo principal de la ley de Emergencia de Islandia de 2008 (“Ley de Emergencia”) fue proteger a la nación de la bancarrota, preservar los ahorros de los tenedores de depósitos o cuentas corrientes<sup>8</sup> y garantizar la existencia de un sector financiero doméstico en el territorio islandés<sup>9</sup>. La normativa islandesa respeta la legislación europea sobre insolvencias bancarias con una dimensión transfronteriza<sup>10</sup>, que reconoce al país de origen (donde se

<sup>8</sup> Sobre el Tribunal AELC, ver Baudenbacher, C., “Between Homogeneity and Independence: The Legal Position of the EFTA court in the European Economic Area”, *Columbia Journal of European Law*, 3(2), 1996, pp. 169-227; “The EFTA Court: An Actor in the European Judicial Dialogue”, *Fordham International Law Journal* (28), 2005, pp. 353-392; “The EFTA Court, the ECJ, and the Latter’s Advocates General—a Tale of Judicial Dialogue”, in A Arnulf et al (eds) *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford University Press, 2008, pp. 90–122. Sobre el diálogo judicial entre el TJUE y el Tribunal AELC ver además Graver, H.P., “The EFTA Court and the Court of Justice of the EC: Legal Homogeneity at stake? ”, *EEA-EU-Relations*, Berlin, Berlin-Verlag Spitz, 1999, pp. 31-67 and “What cares these roarers for the name of king? To cabin! Silence! Trouble us not. Community law, judicial activism and liquid rules - an EEA perspective”, in Henrik, Bull & Carl, Baudenbacher (eds.), *European integration through interaction of legal regimes*, Universitetsforlaget, 2007, pp. 99 – 131.

<sup>9</sup> Artículo 1 de la Ley n° 125 de 7 de octubre de 2008 disponible en la base de datos del Parlamento islandés <http://www.althingi.is/altext/136/s/0085.html>. El Informe del Comité Especial de Investigación para el Parlamento islandés sobre el colapso de los bancos publicado en Abril de 2010 confirma igualmente este objetivo. Véase <http://www.rna.is/eldri-nefndir/addragandi-og-orsakir-falls-islen-sku-bankanna-2008/skyrsla-nefndarinnar/english/>

<sup>10</sup> Para una aproximación detallada a la Ley de Emergencia véase Gunnarsson, E. “The Icelandic regulatory responses to the financial crisis”, *European Business Organization Law Review*, 2011, pp. 1–39.

sitúa la matriz y actividad económica de la sociedad) la competencia para sanear o liquidar entidades bancarias<sup>11</sup>.

### *B. Diferenciación entre depósitos domésticos y no-domésticos*

En base a la autorización estatutaria otorgada por la Ley de Emergencia, la autoridad FME toma el control sobre los tres bancos islandeses comerciales más importantes (Glitnir/ Íslandsbanki, Kaupthing/Arion y Landsbanki)<sup>12</sup>. Dado que la crisis financiera fue global o sistémica, el Fondo de Garantía de Depósitos islandés (TIF) – constituido con las aportaciones de un pequeño porcentaje de las cuentas o libretas - simplemente no pudo cumplir con su misión ya que técnicamente se encontró en bancarrota. Un anuncio de carácter político formulado por el entonces Primer Ministro Geir H. Haarde aseguró que todos los depósitos o cuentas de residentes en los bancos comerciales y cajas de ahorros (matrices, filiales y sucursales) situados en el territorio de Islandia estaban completamente seguros<sup>13</sup>. Este anuncio, que intentaba prevenir una retirada de depósitos masiva, se explicaba por el proceso de recapitalización doméstica de los bancos que la Ley de Emergencia impulsó, cuyo coste (ficción virtual en un principio) fue asumido por el Estado islandés. Sin embargo, la metodología utilizada para garantizar y reembolsar posteriormente las cuentas o depósitos a los ahorradores de entidades fuera de la ju-

<sup>11</sup> Según el marco europeo entonces en vigor, corresponde al Estado miembro de origen adoptar medidas de saneamiento o liquidación de una institución financiera en una situación de quiebra o bancarrota (procedimiento de liquidación). Directiva 2001/24/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 4.4.2001 relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito. DOCE L 125 de 5.5.2001, p. 15. Ver especialmente Artículo 3.

<sup>12</sup> Según este modelo, la competencia del país de origen para sanear, liquidar o reestructurar bancos o entidades financieras es consistente con la norma del “pasaporte único” que permite ofrecer servicios bancarios en todos los países del EEE con una licencia en el Estado de origen. Esta licencia o pasaporte único permite a una entidad financiera o de crédito con autorización para operar en un Estado miembro del EEE la posibilidad de abrir filiales y sucursales en el resto de los países EEE sin necesidad de solicitar otro permiso en el país de acogida.

<sup>13</sup> Decisión de la Autoridad de Supervisión Financiera (FME) de 9 de Octubre de 2008 sobre la redistribución de activos y pasivos del banco Landsbanki declarado en quiebra al nuevo Landsbanki. Véase <http://www.fme.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettir/nr/443> y comentario por Gunnarson, supra nota 9.

jurisdicción islandesa fue distinta<sup>14</sup>. Esto fue lo que provocó problemas con los gobiernos afectados por la disputa Icesave que concluyeron rápidamente que 1) los residentes de una jurisdicción en particular (Islandia) habían recibido un trato de favor especial comparado con los no-residentes (británicos y holandeses) y 2) que eso constituía una violación del principio de no-discriminación por motivos de nacionalidad prohibida por el Derecho europeo.

Sin embargo, el objetivo de la Ley de Emergencia no fue una discriminación manifiesta o encubierta (directa/indirecta) entre nacionales y no-nacionales prohibida por el Derecho europeo<sup>15</sup> sino preservar la existencia y el funcionamiento del sistema financiero doméstico asegurando el reembolso sin límite de las cantidades adeudadas a los ahorradores, tanto residentes como no-residentes, por medio de una metodología diversa<sup>16</sup>. El Estado aseguró así una actividad bancaria doméstica esencial a la vida económica y financiera del país pero tomó la decisión soberana de no socializar la deuda privada externa de los bancos<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Discurso del Presidente de Gobierno Sr. Geir Haarde de 6 de Octubre de 2008 a la nación en todos los medios de comunicación de Islandia.

<sup>15</sup> Tras dificultades financieras previas, como una crisis anterior en Semana Santa de 2006, el banco Landsbanki había abierto sucursales en el Reino Unido y Países Bajos ofreciendo un producto de ahorro bajo la marca Icesave (cuenta corriente remunerada en internet) al que no se opusieron las autoridades financieras en esos países y sobre el que se faltó supervisión por ser una situación transfronteriza (entre otros motivos). La lógica del sistema de pasaporte bancario que rige en el mercado interior es que los depósitos en las sucursales británicas y holandesas gozaban de la protección del Fondo de Garantía de Depósitos del país de origen, el país donde el banco tiene su matriz y actividad central, es decir, Islandia.

<sup>16</sup> La legislación de emergencia nunca supuso discriminación directa por razón de nacionalidad puesto que el criterio determinante fue la conexión de la actividad de la sucursal bancaria con el territorio islandés y la economía islandesa. De hecho, la nacionalidad o residencia del titular del depósito era irrelevante a los efectos de la Ley de Emergencia en tanto en cuanto que afectaba igualmente a nacionales EEE/no nacionales EEE, residentes fiscales o no-residentes fiscales. Ciudadanos islandeses, europeos y no europeos sufrieron una solución “islandesa” y ciudadanos islandeses, europeos y no-europeos sufrieron una solución “internacional”.

<sup>17</sup> La resolución de entidades bancarias y reestructuración posterior se hizo mediante un criterio de territorialidad diferenciando entre el sistema financiero doméstico y no doméstico. Los depósitos domésticos (cuentas o libretas de ahorro



## 2. La Saga Icesave

### *A. Reclamaciones contra Islandia por el Reino Unido y los Países Bajos*

Así las cosas, debido a estas medidas regulatorias que se adoptaron en un estado de máxima emergencia, los clientes del banco Landsbanki en la sucursal Icesave perdieron el acceso a sus ahorros en el otoño de 2008. Con el fin de evitar el inicio de un pánico bancario debido a una retirada de depósitos masiva ya en marcha, los gobiernos del Reino Unido y los Países Bajos actuaron con rapidez pero de forma independiente sin coordinación con Islandia<sup>18</sup>. Las autoridades británicas y holandesas intervinieron directamente a través de sus propios sistemas de garantía de depósitos para compensar a los depositantes en sus países de origen. El Reino Unido no estableció ningún límite, pero los Países Bajos limitaron la devolución de la garantía a los depósitos inferiores a 100.000 euros.

situadas en las entidades financieras instaladas en territorio islandés) se transfirieron a nuevos bancos creados ex novo, sin ningún límite de cantidad. Así, un depósito doméstico de un residente en Islandia en el antiguo Landsbanki fue transferido por el mismo valor nominal al “nuevo Landsbanki”. Por otra parte, a los depósitos no domésticos (ahorros en las cuentas ubicadas en las sucursales que los bancos que tenían en el extranjero) se les dio la máxima prioridad de cobro en el procedimiento de insolvencia bancaria. Esta medida significaba en la práctica que los titulares de los depósitos no domésticos (tanto personas privadas como entes jurídicos u otras asociaciones de todo tipo) recibirían una indemnización por el total de sus depósitos, en sus propias monedas (en divisas extranjeras como euros y libras) y sin ningún límite de cantidad. Una protección, en definitiva, superior a la otorgada por la Directiva europea de sistema de garantía de depósitos.

<sup>18</sup> Esta metodología heterodoxa se fundaba en la decisión política de no instrumentalizar la ayuda a los ahorradores a través del Fondo de Garantía de Depósitos sino de iniciar el proceso de resolución de entidades bancarias y de recapitalizar nuevas entidades de ámbito doméstico. Serían los propios activos de los bancos los destinados a reembolsar el pago de la deuda externa mientras que los contribuyentes sufragarían los costes de la eventual deuda doméstica. Esto significaba trasladar las pérdidas de la deuda externa Icesave a los dueños de los bancos, accionistas, inversores, y bonistas quienes debían asumir las consecuencias de los riesgos tomados. Si bien la metodología para los depósitos domésticos se ejecutó inmediatamente, la metodología para los depósitos no-domésticos, debido a su diferente naturaleza, era una estrategia basada con otro enfoque muy importante: el tiempo necesario para liquidar a buen precio de mercado los activos bancarios del banco Landsbanki.

El Reino Unido y Países Bajos solicitaron posteriormente a Islandia el reembolso del importe total de las cantidades avanzadas más los intereses (aproximadamente 4.000 millones de euros o 12.000€ por habitante islandés). Su reclamación se basaba en el Derecho europeo y las obligaciones para Islandia de su pertenencia al EEE. Según estos gobiernos, el TIF o Fondo de Garantía de Depósitos islandés hubiera debido asumir sus obligaciones reembolsando la garantía mínima por persona e institución de acuerdo con las normas y los plazos que figuran en la Directiva 94/19/CE ya mencionada que Islandia incorporó a su ordenamiento doméstico. En aquel momento la cantidad asegurada era de 20.887 EUR por persona y por institución<sup>19</sup>. Sostenían, de forma paralela, que las medidas reglamentarias adoptadas por Islandia constituían una discriminación indirecta o encubierta hacia los ahorradores británicos/holandeses; discriminación por razón de nacionalidad prohibida por los Tratados UE y el Acuerdo EEE.

En pocas palabras, estos son los hechos que llevaron a la firma de tres acuerdos sucesivos Icesave entre los gobiernos de Reino Unido, Países Bajos e Islandia (la “saga Icesave”). El Parlamento islandés aprobó el acuerdo Icesave I con reservas por lo que no fue aceptado por el Reino Unido y los Países Bajos. Debido a la fuerte presión de la sociedad civil y, a pesar de la aprobación del Parlamento islandés, los acuerdos Icesave II y III no fueron sancionados por el Presidente de Islandia<sup>20</sup> y fueron rechazados posteriormente en dos plebiscitos nacionales (2010 y 2011)<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> El 8 de Octubre de 2008 el Gobierno británico invocó la Ley anti-terrorista y de seguridad contra el crimen de 2001 para congelar los activos de Landsbanki, el Banco Central de Islandia y el Gobierno de Islandia en el Reino Unido. Esta acción fue muy criticada en Islandia por la asociación Indefence ([www.indefence.is](http://www.indefence.is)) que presentó 83.000 firmas al Parlamento del Reino Unido para protestar por esta medida estigmatizadora.

<sup>20</sup> Directiva 94/19/CE sobre sistemas de garantía de depósitos (ver supra. nota 2), en especial artículo 7. Es importante destacar que los beneficiarios de los derechos son presuntamente personas individuales, no las autoridades tributarias u otros fondos de garantía de depósitos de los Estados Miembros de la UE o EEE.

<sup>21</sup> El artículo 26 de la Constitución islandesa prevé un referéndum nacional si el Presidente decide no sancionar con su firma un proyecto de ley aprobado por el Parlamento.

*B. La Autoridad de Vigilancia de la AELC, con el apoyo de la UE, demanda a Islandia ante el Tribunal AELC por incumplimiento del Acuerdo EEE*

Tras el fracaso de la negociación por vía diplomática y de los dos plebiscitos negativos, los tres gobiernos no vieron otra opción que aceptar la conclusión del referéndum de 2011: que la disputa legal fuera resuelta como un procedimiento ordinario de infracción del Derecho europeo en virtud del Acuerdo EEE<sup>22</sup>. En este sentido, la ESA había presentado ya una demanda contra Islandia ante el Tribunal de la AELC solicitando una declaración de incumplimiento del Acuerdo EEE y, más en concreto, por la violación de sus obligaciones derivadas de la Directiva 94/19/CE<sup>23</sup>. La ESA afirmaba que Islandia estuvo obligada a asumir la responsabilidad última del sistema de garantía de depósitos, respondiendo de las cantidades adeudadas y había discriminado a los depositantes que tenían ahorros en las sucursales Icesave de Lansbanki en el exterior<sup>24</sup>. La demanda fue apoyada activamente por la Comisión Europea como parte coadyuvante, lo cual es único en la historia del EEE<sup>25</sup>. Islandia argumentaba que, tras una crisis financiera sistémica, la actuación del Estado había trascendido de los límites previstos por el sistema de garantía de depósitos armonizado por la Directiva europea escapando a su control<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Véase más información sobre la cuestión sometida al plebiscito de 2010 en la página <http://thjodaratkvaedi.is/2010/atkvaedagreidslan.html> y sobre el de 2011 en <http://thjodaratkvaedi.is/2011/en/thereferendum.html>. Los resultados de 2010 se pueden consultar en [http://www.mfa.is/media/MFA\\_pdf/Fact-Sheet---The-Icesave-Issue-June.pdf](http://www.mfa.is/media/MFA_pdf/Fact-Sheet---The-Icesave-Issue-June.pdf) y los resultados de 2011 en <http://eng.forsaetisraduneyti.is/news-and-articles/nr/6724>.

<sup>23</sup> Todos los documentos relativos a la disputa Icesave pueden encontrarse en la página del Ministerio islandés de Asuntos Exteriores <http://www.mfa.is/tasks/icesave/documents/>

<sup>24</sup> En particular se alegaba incumplimiento de los artículos 3, 4, 7 and 10 de la Directiva 94/19/CE sobre sistemas de garantía de depósitos (primera cuestión de la demanda, ver supra. nota 2) y del artículo 4 del EEE que prohíbe la discriminación por razón de nacionalidad (segunda y tercera cuestiones de la demanda, ver supra. nota 3).

<sup>25</sup> La demanda se basaba en el hecho de que Islandia no había garantizado la devolución del importe mínimo de garantía a los depositantes del banco Icesave en los Países Bajos y el Reino Unido dentro de los plazos fijados.

<sup>26</sup> El Principado de Liechtenstein, el Reino de Países Bajos, el Reino de Noruega y el Reino Unido también presentaron observaciones sobre la primera cuestión de la demanda.

### *C. El Tribunal de la AELC reconoce los argumentos jurídicos de Islandia*

El 28 de enero de 2013, el Tribunal de la AELC exime a Islandia de todos los cargos por la supuesta infracción del Derecho del EEE<sup>27</sup>. Al desestimar la solicitud de la ESA, la sentencia significaba en la práctica que el Reino Unido y los Países Bajos perdieron la base jurídica para reclamar la devolución del importe total reclamado con una garantía del Estado islandés. Sin embargo, esto no significaba en absoluto la condonación del principal de la deuda sino que se aceptaba una metodología distinta para su devolución – aquella articulada por la Ley de emergencia<sup>28</sup>. Las conclusiones del Tribunal AELC y los fundamentos de derecho de la sentencia se resumen a continuación.

### *La sentencia Icesave del Tribunal AELC*

#### 1. No existe una obligación jurídica de convertir la deuda privada en deuda soberana con arreglo a la Directiva 94/19/EC

En primer lugar, el Tribunal AELC señala que el conflicto ha de resolverse sobre la base de la Directiva 94/19/EC tal y como estaba en vigor en el EEE el momento en que ocurrieron los hechos. Añade que, si bien el marco regulatorio del sector bancario ha sido actualizado y modificado posteriormente a nivel europeo para aumentar la estabilidad financiera tras la crisis y mejorar así la protección de los depositantes; el principio de legalidad obliga.

<sup>27</sup> Islandia defendía que la metodología para reembolsar a los depositantes tras una crisis financiera sistémica no estaba regulada por el Derecho europeo en aquel momento. Por ello era permisible seguir una doble metodología, utilizar la recapitalización de los nuevos bancos para los depósitos domésticos y el orden de prelación de los créditos en el procedimiento de resolución/quiebra de entidades bancarias para los depósitos situados en el extranjero. Véase Carta del Gobierno de Islandia a la ESA de 2 de Mayo de 2011 en <http://www.mfa.is/media/icesave-2011-12/Response-of-the-Government-of-Iceland-to-the-Authoritys-letter-of-formal-notice.pdf>

<sup>28</sup> Tribunal AELC, Sentencia de 28 de enero de 2013, Asunto E-16/11 *EFTA Surveillance Authority v Iceland* (“Icesave”) (en adelante sentencia Icesave). DOCE C 132 de 09.05.2013 p. 11 no publicada todavía en Repertorio del Tribunal.

En cuanto a las obligaciones particulares de Islandia como miembro del EEE, el Tribunal resuelve que la naturaleza del resultado que ha de lograrse bajo la Directiva 94/19/CE se determina por sus disposiciones sustantivas<sup>29</sup>. Una conclusión importante es que la Directiva no impuso una obligación automática para los Estados del EEE de garantizar en último recurso la solvencia del Fondo de Garantía de Depósitos (una obligación de resultado asimilable a una garantía última de responsabilidad estatal). La obligación se limita al establecimiento de un sistema efectivo de garantía de depósitos pero no impone la conversión de la deuda privada de un banco en proceso de resolución, liquidación o quiebra en deuda soberana de la nación. Bajo la Directiva 94/19/EC los Estados del EEE no son legalmente responsables en última instancia de garantizar los activos/pasivos del Fondo de Garantía de Depósitos tras una crisis financiera. Sobre la base de este sólido argumento legal, el Tribunal concluye, por lo tanto, que los artículos 7 y 10 de la Directiva ya citada no obligan al Estado islandés a garantizar el pago a los depositantes de las sucursales Icesave (Landsbanki) en los Países Bajos y el Reino Unido. También toma en cuenta el hecho de que la crisis alcanzase una magnitud sistémica (como un argumento económico y financiero adicional a la ausencia de una responsabilidad general automática del Estado)<sup>30</sup>. En este sentido, el Tribunal clarifica que la Directiva europea 94/19/CE no regula ni armoniza de forma ‘taxativa’ la indisponibilidad de los depósitos<sup>31</sup>. Los Estados están obligados sin duda a introducir un sistema de garantía de depósitos y a garantizar su supervisión, pero no asumen la obligación de resultado sobre el pago de los depósitos “en todas las circunstan-

<sup>29</sup> Las consecuencias de la sentencia se referían a una cuestión de metodología: cómo y quién era responsable de dicha deuda y con qué garantías y procedimiento debía satisfacerse. Como la Ley de Emergencia determinó, el pago de los depósitos no domésticos y situados en el extranjero ya se había iniciado a través de la liquidación de los activos del banco Landsbanki. En enero de 2013 se estimaba que un 50% de los depósitos habían sido ya reembolsados mediante el proceso de liquidación de los activos del banco Landsbanki. Hay que señalar que los depósitos se devolvían en su importe íntegro sin atender al importe máximo garantizado por la Directiva 94/19/EC de 20.887€.

<sup>30</sup> Tribunal AELC, Sentencia Icesave, apartado 119.

<sup>31</sup> Ibid. Ver apartados 117, 144, 148, 150, 153, 158, 166, 178 y 227 de la sentencia Icesave del Tribunal AELC.

cias<sup>32</sup>. El Tribunal reconoce que, debido a que el sistema de garantía de depósitos fue incapaz de hacer frente a sus obligaciones de pago, se creó una laguna jurídica. La Directiva ni daba respuesta ni armonizaba la actuación posible de las autoridades públicas en esas circunstancias, dejando su margen de actuación fuera del ámbito del Derecho delEEE<sup>33</sup>.

La conclusión es clara en cuanto a la obligación de resultado. En el contexto de una crisis financiera de calibre como la que afectó a Islandia, la Directiva 94/19/CE<sup>34</sup> no impone una responsabilidad automática estatal y deja libre a los Estados miembros delEEE la metodología para compensar los depósitos de los ahorradores. Es por ello que una devolución de los depósitos realizada fuera del marco de la Directiva no viola el AcuerdoEEE.

## 2. La Ley de Emergencia islandesa no constituye un caso de discriminación por situarse fuera del ámbito de la Directiva 94/19/CE

La diferente metodología adoptada por la Ley de Emergencia islandesa para situaciones que no son comparables (depósitos domésticos y no domésticos) nos lleva a la segunda cuestión planteada por la demanda y fundamentada en el principio de no discriminación. La pregunta se refiere a la naturaleza y al ámbito de aplicación de la prohibición de no-discriminación por razón de nacionalidad impuesta por el AcuerdoEEE. ¿Obliga esta prohibición a un mismo tratamiento para los depositantes o ahorradores dentro y fuera de la jurisdicción territorial islandesa? En este caso, el Tribunal de la AELC aclara una cuestión importante<sup>35</sup>. El principio de no discriminación

<sup>32</sup> Ibid. Véase apartado 134 de la sentencia Icesave del Tribunal AELC. Ver también TJUE, Opinión del Abogado General Stix-Hackl de 25 de Noviembre de 2003 y la sentencia de 12 de octubre de 2004 *Peter Paul y otros v Bundesrepublik Deutschland*, asunto C-222/02, Rec. I-9425, punto 117.

<sup>33</sup> Ver apartados 135, 144 y 147 de la sentencia Icesave del Tribunal AELC.

<sup>34</sup> El único artículo relevante y sustantivo que trata del impago en la Directiva 94/19/CE es el artículo 7(6). Esta disposición otorga a los ahorradores o depositantes la posibilidad de iniciar un acción ante el Fondo de Garantía de Depósitos pero no ante el Estado.

<sup>35</sup> El Tribunal apoya su lectura e interpretación del Artículo 7 de la Directiva 94/19/CE en la revisión de la norma por la Directiva 2009/14 adoptada posterior-

exige que no haya diferencia en el tratamiento de los ahorradores por parte del propio sistema de garantía de depósitos, y en la forma en que utiliza sus fondos. Por lo tanto, el Tribunal concluye que la Directiva prohíbe la discriminación bajo esta forma<sup>36</sup>. Sin embargo, observa que la respuesta regulatoria islandesa se articuló mediante una serie de medidas de reorganización de entidades bancarias articuladas en la Ley de Emergencia<sup>37</sup>. En Islandia nunca se activó el sistema de garantía de depósitos organizado bajo la Directiva. Dado que la Directiva no se activó para los depositantes nacionales de Landsbanki, el Tribunal deduce que no ha lugar alegar una infracción de la Directiva a la luz del artículo 4 del EEE que prohíbe la discriminación por nacionalidad. En pocas palabras, no puede haber discriminación de la Directiva 94/19/CE ya que esta legislación nunca se aplicó en Islandia. La decisión de la FME para reorganizar y liquidar los bancos islandeses diferenciando entre un sector financiero doméstico y otro no doméstico se adoptó mucho antes de que se pudieran activar obligaciones contra el Fondo de Garantía de Depósitos nacional (TIF).

Por ello, el Tribunal llega a la conclusión de que la transferencia de los depósitos nacionales a nuevos bancos no está comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva - “ya conduzca por lo general a un trato desigual o no”<sup>38</sup>.

### 3. Islandia no viola el principio general de no discriminación prohibido por el Artículo 3 Acuerdo EEE por fallar el test de comparación

En cuanto a la tercera alegación analizada para dirimir si Islandia tenía la obligación específica de garantizar los pagos a los depositantes

mente tras la crisis. Esta última ofrece una redacción mucho más decisiva de las obligaciones de los Estados Miembros con respecto a los sistemas de garantía de depósitos.

<sup>36</sup> Véase apartados 216, 226 and 229 de la sentencia Icesave del Tribunal AELC.

<sup>37</sup> Véase apartado 210 de la sentencia Icesave del Tribunal AELC.

<sup>38</sup> Véase asimismo la Opinión Abogado General Cruz Villalón, TJUE, asunto *Société Landsbanki Islands HF* C-85/12, de 30 de mayo de 2013 sobre la respuesta regulatoria islandesa bajo la Directiva 2001/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001 sobre saneamiento y liquidación de entidades de crédito, DO L 125, pp.15-23. A 30 de septiembre de 2013 no ha recaído sentencia.

de Icesave en los Países Bajos y el Reino Unido por la cantidad mínima exigida por la Directiva<sup>39</sup>, hay que decir que el Tribunal de la AELC sigue el enfoque clásico utilizado en materia de no-discriminación. Llega a la conclusión de que la Directiva 94/19/CE, incluso interpretada a la luz del artículo 4 del EEE, no impone esa obligación de resultado para asegurar una responsabilidad última del Estado cuando todo lo demás falla. En un breve párrafo, zanja el argumento de que ni siquiera esto es necesario en virtud del principio de no discriminación (Artículo 4 Acuerdo EEE)<sup>40</sup>. Es decir, la desigualdad de trato entre los depositantes del banco doméstico y de los depositantes en otras sucursales del Landsbanki en otros Estados del EEE no viola el principio de no discriminación ya que la regla de comparación falla. Los titulares de depósitos domésticos y no domésticos (ya sean o no nacionales y/o residentes en Islandia) no se encontraban en situaciones comparables.

Y para eliminar cualquier duda en este aspecto relativa a la propia formulación limitada del ámbito de la demanda presentada por la ESA; el Tribunal añade que, aunque se hubiese formulado la alegación de una manera diferente, sin limitarse exclusivamente al ámbito de la Directiva 94/19/CE, y sobre la base del Derecho europeo en general; el resultado habría sido el mismo debido al margen de discrecionalidad del que gozan los Estados en estas circunstancias extremas<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Véase apartado 216 de la sentencia Icesave del Tribunal AELC donde la Corte declara (en inglés): “Consequently, the transfer of domestic deposits – whether it leads in general to unequal treatment or not – does not fall within the scope of the non-discrimination principle as set out in the Directive”.

<sup>40</sup> En este sentido hay que destacar que la ESA había limitado expresamente la violación del principio de discriminación al marco fijado por la Directiva 94/19/CE. En la demanda Icesave esta autoridad de vigilancia no solicitó al Tribunal AELC analizar la obligación de devolución de depósitos más allá de este mínimo.

<sup>41</sup> El Tribunal AELC exige un test inspirado por la justicia Aristotélica: que las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente y que las situaciones diferentes no sean tratadas de igual manera. Véase apartado 226 de la sentencia Icesave donde declara: “Article 4 EEA requires that comparable situations must not be treated differently. A specific obligation upon the defendant that, in any event, would not establish equal treatment between domestic depositors and those depositors in Landsbanki’s branches in other EEA States cannot be derived from that principle. Consequently, this plea cannot succeed on the basis of Article 4 EEA”.



Por último, pero no menos importante, es un punto de la sentencia relativo al concepto de riesgo moral. Contrariamente al TJUE que nunca se refiere explícitamente a trabajos doctrinales, el Tribunal AELC hace una breve referencia al considerando 16 del preámbulo de la exposición de motivos de la Directiva 94/19/CE y al Premio Nobel Prof. Joseph Stiglitz, apuntando que en materia de riesgo moral “menos es más”<sup>42</sup>. El Tribunal lo explica así. El legislador europeo, en su día, no consideró apropiado imponer un nivel de protección “que en algunos casos podría tener el efecto de alentar una gestión poco segura de las entidades de crédito”. Ello implica que, en el ámbito de los servicios financieros, los individuos y las empresas no deban recibir una garantía pública automática que actúe como un incentivo para evitar la responsabilidad de sus acciones.

### *Algunas reflexiones sobre la sentencia y la saga Icesave*

En definitiva, la sentencia Icesave declara que la Directiva 94/19/CE no impone una obligación de resultado similar a una responsabilidad automática del Estado en caso de quiebra (técnica o real) de un sistema o fondo nacional de garantía de depósitos<sup>43</sup>. Se reconoce así en primer lugar que, desgraciadamente, el nivel ideal de protección de los depósitos de los consumidores alcanza sus límites naturales en el caso de una crisis sistémica<sup>44</sup>. Al aludir a la situación

<sup>42</sup> En el apartado 54 de la sentencia Icesave del Tribunal AELC, éste hace referencia a la sentencia anterior de 14 de diciembre de 2001, asunto *Sigmarsson*, E-3/111 [2011] Rec. 432 donde se declaran las restricciones al movimiento de capitales introducidas en Islandia tras la crisis financiera compatibles con el Acuerdo EEE. Según el Tribunal AELC: “54. [...] Los Estados EEE gozan de un amplio margen de discrecionalidad en la toma de decisiones fundamentales de la política económica en el caso específico de una crisis sistémica, siempre que concurren determinadas circunstancias debidamente probadas. Esto tendría que ser tomado en cuenta como un posible motivo de justificación” (traducción de la autora).

<sup>43</sup> Véase apartado 167 de la sentencia Icesave del Tribunal AELC.

<sup>44</sup> Sin embargo, el TJUE ha fallado de forma diversa en la sentencia de 25 de Abril de 2013, Asunto *Hogan y otros*, C-398/11, aún no publicada en la Rec., con respecto a la Directiva 2008/94/CE en materia de protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario con respecto a planes de pensiones privados. Aquí reconoce ciertas obligaciones del Estado para garantizar un nivel mínimo de

de emergencia, el Tribunal de la AELC no contradice directamente lo dispuesto por el TJUE en el asunto anterior *Peter Pau*<sup>45</sup> de 2004. En segundo lugar, no hay discriminación de depositantes con cuentas en las sucursales Icesave del Reino Unido y Países por tres motivos: el sistema de reposición de depósitos organizado bajo la Directiva no se activó en el territorio islandés, la Ley de Emergencia islandesa precedió en el tiempo su eventual aplicación, y tampoco existe discriminación a la luz del Artículo 4 del Acuerdo EEE por fallar el test de comparación.

El Tribunal, sin embargo no ilumina con su razonamiento jurídico tres cuestiones esenciales: 1) los límites de la prohibición del principio de no discriminación por razón de nacionalidad inherentes al Derecho de la UE/EEE, 2) la distribución de competencias que los Estados y la Unión Europea/EEE comparten en materia de mercado interior de servicios financieros y que suponen, en último extremo, la competencia exclusiva de los Estados para resolver una cuestión tan grave de orden público como es una crisis sistémica financiera; y 3) la ficción sobre la que se basa el propio sistema financiero.

En primer lugar hay que apuntar que, si bien la discriminación por razón de la nacionalidad está prohibida por los Tratados de la UE / EEE<sup>46</sup>, tiene unos límites claros determinados por su propio

protección (50%) en caso de insuficiencia de recursos que no admite derogación por la crisis económica. La diferente solución puede deberse al hecho que, como señala en el apartado 52 de la sentencia, la naturaleza y el alcance de la obligación que incumbe a los Estados miembros en virtud del artículo 8 de la Directiva 2008/94, que tiene por objeto conferir derechos a los particulares, eran claras y precisas a partir de su sentencia de 25 de enero 2007, en el asunto *Robins y otros*, C-278/05, *Rec.* p. I-1053.

<sup>45</sup> Ver sentencia del TJEU de 13 de mayo de 1997, asunto *Alemania v. Parlamento y Consejo*, C-233/94, *Rec.* I-2441-2470, apartado 48, p. I-2459 donde el Tribunal clarifica el objetivo de la Directiva 94/19/CE.

<sup>46</sup> Véase apartados 142 y 143 de la Sentencia del Tribunal AELC de 28 de Enero de 2013, Asunto E-16/11 *EFTA Surveillance Authority v Iceland* (“*Icesave*”). Ninguna de las directivas europeas en materia bancaria otorga derechos individuales a personas físicas o jurídicas en contra de un Estado UE/EEE (en caso de supervisión financiera deficiente, por ejemplo) en tanto en cuanto que reciban la compensación prescrita por la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos. Véase en este sentido la sentencia final del TJUE de 12 de Octubre de 2004, asunto *Peter Paul and others v Bundesrepublik Deutschland*, C-222/02, *Rec.* I-0942.

ámbito de aplicación. La discriminación por razón de la nacionalidad no es equivalente a la discriminación por razón de la residencia en el territorio ni a la discriminación por actividad económica relacionada con la jurisdicción de un Estado. La legislación europea no prohíbe toda discriminación basada en la residencia, que se acepta en el ámbito del ordenamiento jurídico fiscal o seguridad social<sup>47</sup>. La Ley de Emergencia islandesa no discrimina por razón de nacionalidad, sino que limita su objeto (creación de nuevos depósitos en un proceso de reorganización de entidades bancarias) a un ámbito natural de aplicación territorial. El legislador autoriza el proceso de liquidación de las entidades bancarias y la reorganización del sector financiero en su dimensión estrictamente doméstica. Si hay discriminación, el criterio determinante es el territorial. Esta discriminación territorial es una categoría distinta que no está prohibida por el Derecho UE/EEA. Si bien puede dar lugar un caso de discriminación indirecta por razón de la nacionalidad, no está prohibida per se y podría admitir una justificación por razones de orden público económico<sup>48</sup>.

En segundo lugar, una crisis sistémica requiere una actuación inmediata y efectiva por parte del Estado en el uso de sus competencias y poderes exclusivos no cedidos a la UE/EEE. En este sentido, es importante recordar que la primacía del Derecho de la UE y la cuasi-primacía del Derecho EEE sobre la legislación nacional se aplica sólo allí donde la Unión/EEA tiene competencias (competencias de soberanía legislativa consentidas por los Estados miembros de la UE en virtud de los Tratados o competencias en materia de cooperación económica autorizadas por los Estados miembros del EEE). Tanto en uno u otro

<sup>47</sup> El Artículo 4 del Acuerdo EEE tiene una redacción similar al Artículo 18 TFUE en materia de prohibición de discriminación: “En el ámbito de aplicación de este Acuerdo, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad” (supra nota 3).

<sup>48</sup> Lo que se prohíbe en el Derecho europeo es una discriminación manifiesta o encubierta (directa o indirecta) basada en la nacionalidad. Las diferentes impositciones fiscales sobre residentes y no residentes no constituyen automáticamente un caso de discriminación cuando no se encuentran en situaciones comparables. Un ejemplo claro es el Artículo 65(1)(a) TFUE donde se permite la diferenciación fiscal entre residentes y no residentes que no se encuentran en situaciones comparables. Ver asimismo sentencia del TJUE de 6 de Junio de 2006, asunto *Conijn*, C-346/04, *Rec I*-6137.

caso, las competencias no atribuidas a la Unión Europea o las instituciones del EEE permanecen en poder de los Estados<sup>49</sup>. Dado que la legislación bancaria europea entonces en vigor dejaba intactos los poderes soberanos y presupuestarios de los Estados de la UE/EEE, las medidas de emergencia adoptadas por Islandia cayeron fuera del ámbito de aplicación del Derecho europeo. No se trata de una cuestión de margen de discrecionalidad estatal, como indica el apartado 227 de la sentencia, sino de una competencia claramente no cedida al ordenamiento supranacional europeo (de cooperación en el caso EEE).

En tercer lugar, aunque este asunto escape del ámbito propio del Derecho, es importante aclarar que la falta de claridad de la legislación bancaria europea sobre la responsabilidad del Estado del sector bancario y financiero privado tiene su razón de ser. Aparte de constituir una ayuda de Estado prohibida por el Derecho de competencia europeo, el Gobierno no puede garantizar automáticamente la ficción sobre la que se basa el sistema financiero y el propio negocio bancario. La creación de masa monetaria secundaria o deuda se realiza por las entidades de crédito sobre la base de depósitos salvaguardando un mínimo de liquidez disponible calculado en base a reservas fraccionarias y aportando un porcentaje al Fondo de Garantía de Depósitos. La emisión de moneda por los bancos centrales y el funcionamiento del sistema bancario y financiero se basa en el presupuesto que los depositantes no reclamarán sus depósitos a la vez. Los bancos centrales sólo proveen la masa monetaria primaria (papel moneda) necesaria para mantener esta ficción. Ningún gobierno, banco central ni sistema de garantía de depósitos puede garantizar el 100% de las cantidades adeudadas ante una crisis sistémica.

Estas cuestiones son esenciales porque suponen, en definitiva, el límite a la efectividad del Derecho europeo que el Tribunal AELC ha ido construyendo sobre la estela de la jurisprudencia del TJUE para asegurar la protección de derechos individuales<sup>50</sup> y que incluye

<sup>49</sup> Tal justificación podría ser, por ejemplo, los límites del poder recaudatorio del Estado y la capacidad de financiar vía impuestos y vía un presupuesto público la recapitalización del sistema financiero tras una crisis sistémica.

<sup>50</sup> El Tribunal AELC en su sentencia *Icesave* no elabora razonamiento alguno sobre esta cuestión. En este sentido no menciona las palabras “competencia” ni “poderes” en relación con los Estados y/o la UE en ningún momento. Por su parte, la Constitución islandesa de 1944 excluye im-

la responsabilidad estatal por violación del Derecho europeo. La doctrina de la eficacia o efectividad del Derecho europeo necesita, en primer lugar, dar el efecto y fuerza jurídica al que están destinadas las normas. Contrariamente a la posición de la ESA y de la Comisión Europea en la demanda contra Islandia, esta doctrina no puede extenderse ilimitadamente en circunstancias de crisis sistémica para imponer la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho UE/EEA como obligación de resultado más allá del ámbito armonizado del Derecho bancario europeo.

El Tribunal de la AELC evita entrar directamente en estas cuestiones difíciles y prefiere ceñirse a una interpretación de la legislación del EEE sobre las únicas disposiciones de la Directiva 94/19/CE. Tampoco considera necesario mencionar las consecuencias negativas de la legislación de emergencia para los depósitos domésticos,<sup>51</sup> ni menciona otras consideraciones últimas de filosofía política y económica. Sin embargo, los documentos aportados durante el proceso judicial por todas las partes confirman las tesis avanzadas por juristas islandeses y valoradas por la opinión pública del país<sup>52</sup>. La

plícitamente la transferencia de cualquier tipo de competencia legislativa a organizaciones internacionales tipo UE/EEA ya que queda estrictamente reservada para el Parlamento y el Presidente. Véase MENDEZ-PINEDO, M.E., "De)(Re) constructing the primacy of Union law", en MENDEZ-PINEDO, M.E. y HANNESSON, O.I., *The authority of European Law: Exploring primacy of EU law and effect of EEA law from European and Icelandic perspectives*, Codex, Reykjavík, 2012, p. 126.

<sup>51</sup> MENDEZ-PINEDO, M.E., *The effectiveness of European law*, (op. cit. supra nota 4).

<sup>52</sup> Otro tema de interés muy relacionado con el argumento de la discriminación entre depositantes es que el Tribunal AELC no menciona las consecuencias negativas de la crisis financiera y la regulación de emergencia para los depositantes en entidades domésticas. A pesar de contar con nuevos depósitos en los nuevos bancos con un valor nominal idéntico, no se puede afirmar que los ahorradores domésticos salieran especialmente favorecidos más que por el factor tiempo (transferencia en tiempo real de sus cuentas a otras nuevas entidades). Si bien los montantes en moneda nacional son idénticos, Islandia sufre tras la crisis una devaluación de la corona islandesa frente al euro (50 por ciento) y se imponen además duras restricciones de cambio de divisas y a la libre circulación de capitales. Esta situación excepcional rige aún a día de hoy sin que sea posible ver un plazo final para revertir esta situación por la escasa confianza que el capital extranjero atrapado

demanda contra Islandia de conversión de deuda privada en deuda soberana no sólo no encuentra una base jurídica en los tratados de la UE/EEE sino que choca con principios fundamentales de su marco jurídico así como otros valores europeos. Tal y como el Derecho de la UE/ EEE ley se encontraban en 2008, los Estados no estaban obligados a cubrir las pérdidas de la banca privada vía impuestos y a atender a las necesidades financieras de otros individuos, entidades u Estados más allá del mínimo armonizado por la Directiva<sup>53</sup>. Suponiendo que la eficacia del Derecho europeo (deducida de una interpretación teleológica y extensiva de la Directiva 94/19/CE) requiriese la conversión de la deuda privada de los bancos en deuda automática del Estado como obligación de resultado ¿cuáles serían los límites? El poder financiero estatal, aún en un contexto europeo, no tiene efectos extraterritoriales ya que la recaudación de ingresos y la atención de gastos se desarrollan normalmente dentro de su territorio. Para condenar a Islandia se necesitaría contar con una auténtica unión bancaria, un sistema europeo de resolución de entidades de crédito transfronterizo, un sistema de garantía de depósitos europeo, así como una unión

en Islandia otorga a su micro-moneda. En realidad, si se toma en cuenta el valor o poder de compra internacional de los ahorros, los depositantes en entidades no domésticas fueron beneficiados al ser rescatados en 2008 por sus fondos nacionales y en su moneda de origen ya que la opción “islandesa” (trato idéntico de depósitos domésticos y no-domésticos) hubiera significado ver reducidos sus ahorros al menos a la mitad (retribución en coronas islandesas conforme a ley doméstica) y quedar atrapados en Islandia con las restricciones de cambio y movimiento de capital vigentes. La devaluación de la corona islandesa con respecto a otras divisas alcanzó el 80%. Ver informe del Ministerio de Asuntos Exteriores islandés sobre las cifras de la disputa Icesave [http://www.mfa.is/media/MFA\\_pdf/Fact-Sheet---The-Icesave-Issue---Key-Figures-June.pdf](http://www.mfa.is/media/MFA_pdf/Fact-Sheet---The-Icesave-Issue---Key-Figures-June.pdf)

<sup>53</sup> Véase colección de artículos publicados en prensa islandesa e internacional por los juristas Lárus L. Blöndal y Stefán Már Stefánsson accesible a través del Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad de Islandia <http://lagastofnun.hi.is/icesave>. En particular, y en lengua inglesa, véase Legal Opinion of 7 January 2011, requested by the Budget Committee of Althingi on 22 December 2010, by Stefán Már Stefánsson, professor, Benedikt Bogason, district court judge and associate professor, Dóra Guðmundsdóttir, adjunct, and Stefán Geir Þórisson, Supreme Court attorney on the draft agreements on the so-called Icesave accounts in the branches of Landsbanki Íslands hf. in the UK and the Netherlands.

fiscal entendida como solidaridad europea<sup>54</sup>. El nudo del asunto Icesave constituye una cuestión presupuestaria esencial situada –todavía hoy– fuera del ámbito del Derecho UE/EEE<sup>55</sup>. Una cuestión que, según el Tribunal constitucional alemán, es una “zona tabú de la legislación europea”<sup>56</sup>. El Tribunal de la AELC evita cuidadosamente asumir una posición directa sobre estas cuestiones a pesar de que han sido discutidos ampliamente por la opinión pública islandesa<sup>57</sup>.

Desde el punto de vista del procedimiento, es muy importante señalar que la disputa Icesave se intentó dirimir sin éxito primero fuera del ordenamiento jurídico europeo UE/EEE y por medio de negociaciones diplomáticas, un enfoque que esta autora criticó públicamente desde la perspectiva del acceso a la justicia por los efectos jurídicos *erga omnes* de una u otra opción<sup>58</sup>. Mientras que un fallo del TJUE o del Tribunal de la AELC son fuente del Derecho europeo, un acuerdo diplomático entre dos/tres países fuera del orden

<sup>54</sup> Ver Carta del Gobierno de Islandia a la ESA de 2 de Mayo de 2011 (supra nota 26).

<sup>55</sup> Hoy por hoy, la solidaridad europea económica no existe más allá de una cierta solidaridad nacional. Véase Irina Domurath, “The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach”, *Journal of European Integration* vol. 35 (4), 2013, pp. 459-475.

<sup>56</sup> Ver áreas fuera del alcance del Derecho de la Unión Europea en la sentencia del Tribunal constitucional alemán de 30 de Junio 2009, 2BVE2/08, Absatz-NR. (1–421) en su apartado 343. Véase la traducción inglesa de la sentencia en [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html) 435

<sup>57</sup> Tal y como Chalmers ha resumido esta es la lista más extensa y explícita jamás realizada de los poderes nacionales reservados para el Estado, “this is the most extensive and most explicit list of national reserved powers ever put forward”. Chalmers, D. y otros, *European Union Law*, Cambridge University Press, 2010, pp. 219–220. Véase asimismo Pernice, I., “The role of Germany in the EU after the Lisbon judgment of its federal constitutional court (motor or brake?)” en Beneyto Perez, J.M. y Pernice, I. (eds), *Europe’s Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts. Lisbon and Beyond*, Nomos, 2011, pp. 355–390, especialmente p. 355.

<sup>58</sup> La referencia elíptica al margen de actuación del Estado en una crisis financiera sistémica en el apartado 227 de la sentencia Icesave del Tribunal AELC es muy breve en comparación con el nivel de exploración de estas cuestiones en artículos publicados en prensa y documentos enviados al Parlamento islandés y accesibles de forma pública (ver supra notas 22 y 52).

de la UE/EEE no produce efectos jurídicos para todos los demás<sup>59</sup>. Otro efecto colateral y negativo importante de la saga Icesave es que provocó un vuelco en la opinión pública sobre las virtudes del proceso de integración europea<sup>60</sup> para un país tan escasamente poblado como Islandia y situado en los confines del continente europeo bajo el Círculo Polar Ártico.

De todas maneras, la cuestión esencial de la sentencia Icesave fue formulada en su día por Martin Wolf, editor del periódico *Financial Times*. La pregunta que lanzó desde su tribuna fue la clave para entender la victoria de Islandia ante el Tribunal de la AELC<sup>61</sup>: Dado que los activos del banco Landsbanki en proceso de resolución son suficientes para compensar a los depositantes y cubrir el 100 por ciento de los 4 millones de euros en obligaciones, ¿por qué es necesaria una garantía soberana de Islandia?

Esta cuestión es aún más relevante hoy en medio de la crisis del euro y de deuda soberana que está afectando a la periferia de Europa y en un contexto de ausencia de una unión bancaria. Simplemente, cuando los bancos comerciales privados afrontan la quiebra, no existía fundamento en los Tratados UE/EEE para imponer al Estado una responsabilidad de garante en última instancia vis-a-vis la deuda generada por activos de banqueros, inversores y accionistas. En cuanto a los depósitos, y con la normativa europea de 1994 reformada en 2009, la obligación de proteger a los ahorradores con depósitos

<sup>59</sup> MENDEZ-PINEDO, M. E., “The Icesave dispute and other national measures in response of the financial crisis”, *European Journal of Risk Regulation* 3/ 2011, pp. 354–369.

<sup>60</sup> Sobre las fuentes del Derecho de la UE véase por ejemplo: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114534\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114534_en.htm) and [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_1.2.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.1.pdf)

<sup>61</sup> Junto con la crisis financiera, el euro y la deuda soberana en Europa, Icesave se convirtió así en la crónica perfecta de una muerte política anunciada (ó como los ciudadanos perdieron el interés en la adhesión a la UE). La población entendió perfectamente la gravedad del problema y se opuso directamente a la socialización de la deuda privada (al menos en su dimensión externa) e indirectamente a la UE por la presión ejercida sobre Islandia. MENDEZ-PINEDO, M.E., “Iceland and the EU: Bitter lessons after the bank collapse and the Icesave dispute”, *Contemporary Legal and Economic Issues III*, University of Osijek, Croatia, 2011, pp. 9–42. Tras elecciones generales el 27 de abril de 2013, el nuevo Gobierno de Islandia decide reconsiderar las negociaciones de adhesión con la Unión Europea.



hasta 100.000 euros no impone una deuda soberana. La metodología para cumplir con esta obligación no significa necesariamente una responsabilidad del Estado automática y / o una socialización de esa deuda (excluyendo así la responsabilidad de los banqueros e inversores). Esta ha sido la ecuación más difícil de la crisis<sup>62</sup>. Hasta el momento, los diferentes ejemplos de Islandia, Irlanda y Chipre mostraban diferentes enfoques adoptados en el marco de la UE y EEE en materia de supervisión bancaria, seguro de depósitos y resolución de bancos insolventes y un liderazgo político a remolque de los acontecimientos. Junto a la solución de esta difícil cuestión, se necesita más investigación académica y reflexión sobre otras opciones de filosofía política y economía política como son la privatización de los beneficios en sectores de importancia estratégica como la banca, la socialización de los riesgos y las pérdidas, las teorías del riesgo moral y la justicia económica global. En este sentido son posibles diferentes enfoques según se adopte distintas teorías filosóficas<sup>63</sup>.

### A modo de conclusión

La disputa Icesave sacó a la luz una cuestión muy compleja creada por el mercado interior de servicios bancarios y financieros en el Derecho europeo: la implícita garantía del Estado hacía el sector bancario y el enfoque regulatorio adecuado durante y después de una crisis financiera sistémica nacional de dimensiones transfronterizas. A la luz de la inexistencia de una unión bancaria europea, así como de un fondo de garantía europeo, de un procedimiento común de resoluciones bancarias y de una unión (solidaridad) fiscal... cuando el sector financiero se desploma de forma global y un sistema nacional

<sup>62</sup> Ver artículo de Martin Wolf, “How the Icelandic Saga should end”, *Financial Times*, 14 de Enero de 2010 y un sumario de otros artículos aparecidos en la prensa internacional y recopilados por el grupo *Indefence* en el sitio de internet <http://www.advice.is/?p=708>

<sup>63</sup> La ecuación consiste en la resolución del problema de la garantía de depósitos en un contexto de fuga de capitales agravado por libre circulación de capital con las siguientes incógnitas: (x) activos/pasivos del sistema (nacional) de garantía de depósitos = (z1) rescate del sector financiero con activos bancarios + (z2) con fondos públicos financiados por contribuyentes y/o deuda pública (soberana) emitida/a emitir por Estado.

de garantía de depósitos, basado –como todo sistema de seguro - en la ley de probabilidad, llega a la situación de bancarrota y es incapaz de indemnizar el total a cada depositante: ¿qué actuación de los poderes públicos es exigible desde el Derecho UE/EEE? ¿Qué límites tiene el poder soberano de un país para reorganizar su economía y su sistema financiero tras una crisis sistémica de este calibre? ¿Cuáles son sus obligaciones hacia los depositantes domésticos y no domésticos a la hora de reestructurar las entidades de crédito?

La saga Icesave ejemplifica perfectamente la tensión entre la eficacia necesaria del Derecho y la protección de los derechos individuales que incluye en ocasiones una responsabilidad del Estado por violación del Derecho europeo con los límites de un ordenamiento jurídico que va a remolque de los acontecimientos. A esto se añade la independencia económica soberana de una nación como Islandia definida por sus límites territoriales y sus limitados recursos humanos y de capital y un marco jurídico diverso como es el EEE.

La crisis financiera en Islandia muestra el paradigma clave a resolver en la unión bancaria europea. La cuestión clave de la responsabilidad del Estado y sus obligaciones ante un sector financiero que afronta la bancarrota fue inicialmente malentendida por el resto de 28 Estados miembros de la EU al comienzo de la disputa. Desgraciadamente, a medida que la crisis se fue extendiendo al resto de la periferia europea, la necesidad de acordar una posición común fue más evidente día a día. Los sucesivos rescates tras las crisis financieras de Irlanda, Grecia, Portugal y sobre todo Chipre... mostraron la divergencia de actuaciones y de criterios.

La unión bancaria que ahora proyecta la UE precisa de tres pilares: supervisión, liquidación y garantías. En octubre de 2008 esos pilares eran nacionales, no europeos. El sistema de garantía de depósitos europeo y el papel de los Estados y de la UE como garantes en última instancia de los ahorros depositados en los bancos constituyen el nudo gordiano de la unión bancaria que está por venir. La UE va avanzando en esta dirección muy lentamente para despejar de la ecuación la discriminación territorial inherente a los sistemas nacionales que hoy supervisan, liquidan y aseguran la actividad bancaria y financiera en última instancia.

La paradoja del asunto Icesave es que, casi cinco años más tarde, el 27 de junio de 2013, el Consejo Europeo acuerda apoyar una directiva de resolución bancaria para la liquidación de entidades

inspirada por la solución islandesa y en su orden de prelación de prioridades: los depósitos están garantizados sin quitas (en mayor o menor medida con la referencia de 100.000€) pero los acreedores y los accionistas serán los primeros en asumir pérdidas. Sólo en circunstancias excepcionales se autoriza la socialización de la deuda de entidades de crédito y el uso de fondos públicos nacionales y europeos para rescatar a “bancos a la deriva”. La UE instaura así un sistema de rescate privado de bancos (bail-in) siguiendo a Islandia y Chipre y dejando atrás el modelo de Irlanda, Grecia y Portugal (bail-out). Sin embargo, Europa está aún lejos de la unión bancaria que se estima necesaria. Las propuestas de la Comisión Europea de 10 de julio de 2013 afrontan un destino diverso. Si bien el Banco Central Europeo se convertirá en regulador/supervisor común a finales de 2014 (primer pilar); el mecanismo de resolución única que otorga a una autoridad común la competencia para liquidar bancos con problemas en un contexto europeo, rompiendo el ‘círculo vicioso’ entre deuda soberana y deuda privada (segundo pilar), no cuenta con el apoyo de Alemania que pide que sean modificados los Tratados de la Unión. Por último, varios países parecen oponerse frontalmente a un sistema común de garantía de depósitos (tercer pilar).

Palabras clave: Islandia – Espacio Económico Europeo – Tribunal EFTA - Icesave – Directiva 94/19/CE Garantía Depósitos

**Resumen (castellano):** La cuestión clave decidida por el Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en su sentencia *Icesave* fue si la legislación bancaria europea obligaba en 2008 a los Estados miembros de la Unión Europea (EU) y por ende del Espacio Económico Europeo (EEE) a nacionalizar la deuda dejada por el colapso del banco Landsbanki en el Reino Unido y los Países Bajos (sucursales Icesave) cuando esta deuda carecía de una conexión con la economía de Islandia y su territorio. ¿Imponía el Derecho europeo (UE / EEE) en aquel momento y lugar la obligación de convertir parte de esa deuda bancaria privada (depósitos garantizados) en deuda soberana? La respuesta, al menos en el caso islandés y por acontecimientos juzgados en el marco de la anterior Directiva 94/19/CE sobre sistemas de garantía de depósitos, es negativa. El Tribunal estima además que tampoco existió discriminación ni bajo el ámbito de la Directiva en cuestión (que no se aplicó siquiera) ni bajo la prohibición general de discriminación del Artículo 4 Acuerdo EEE

(por fallar el test de comparación). Este artículo argumenta que, si bien la conclusión del Tribunal es acertada, deja sin elaboración jurídica dos cuestiones jurídicas esenciales. En primer lugar, la discriminación por territorio es una categoría distinta que no está prohibida por el Derecho UE/EEA. En segundo lugar, estamos ante una cuestión de competencias reservadas de forma exclusiva al Estado. Dado que la legislación bancaria europea entonces en vigor dejaba intactos los poderes soberanos fiscales y presupuestarios de los Estados de la UE/EEE, las medidas de emergencia adoptadas por Islandia cayeron fuera del ámbito de aplicación del Derecho europeo. La efectividad del Derecho europeo no puede extenderse ilimitadamente para imponer la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho UE/EEA en estas circunstancias.

## TÍTULO, RESUMEN Y PALABRAS CLAVE (INGLÉS).

**Note to *Icesave* judgment of the Court of the European Free Trade Association (EFTA) of January 28, 2013. On deposit-guarantee schemes, discrimination based on territory and sovereign debt after the financial crisis in Iceland.**

The key issue decided by the EFTA Court in its judgment *Icesave* was whether the European banking legislation in 2008 required European Union (EU) Member States and therefore also Member States of the European Economic Area (EEA) to nationalize private debt left by the bankruptcy of Landsbanki bank in the UK and the Netherlands (*Icesave* branches) when this debt lacked a connection to the Icelandic economy and territory. Did European law (EU / EEA) require at the time and place to convert part of that private bank debt (guaranteed deposits) into sovereign debt? The answer, at least for events in Icelandic adjudicated under the earlier Directive 94/19/EC on deposit guarantee schemes is negative. The Court further finds that there was no discrimination neither under the scope of the directive in question (which was not even applied) nor under the general prohibition of discrimination under Article 4 EEA Agreement (failure of comparison test). This article argues that while the Court's conclusion is accurate, its legal reasoning leaves two legal essential questions unanswered. Firstly, discrimination on

the grounds of territory is a separate category that is not prohibited by EU/EEA law. Secondly, this is a question of powers reserved exclusively to the State. Given that the European banking legislation then in force left intact the fiscal and budgetary sovereign powers of the EU/EEA States, the emergency measures adopted by Iceland fell outside the scope of the harmonized European law. The effectiveness of European law cannot be extended indefinitely to impose State responsibility for breach of law EU / EEA in these circumstances.

Iceland –European Economic Area –EFTA Court - Icesave – Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes

## TÍTULO, RESUMEN Y PALABRAS CLAVE (FRANCÉS).

**Note sur l'arrêt *Icesave* de la Cour de l'Association européenne de libre échange (AELE) de 28 Janvier 2013. Sur les systèmes de garantie des dépôts, la discrimination territoriale et la dette souveraine après la crisis financière en Islande.**

La question clé tranchée par la Cour AELE dans son jugement *Icesave* était de savoir si la législation bancaire européenne en 2008 imposait aux États membres de l'Union européenne (UE) et donc de l'Espace économique européen (EEE) l'obligation de nationaliser la dette privée laissée par l'effondrement de la banque Landsbanki au Royaume-Uni et les Pays-Bas (branches *Icesave*) alors que cette dette n'avait pas de lien avec l'économie et le territoire islandais. Imposait le Droit européen (UE / EEE) en vigueur au moment des faits une obligation de convertir une partie de la dette d'une banque privée (dépôts garantis) en dette souveraine? La réponse, au moins pour les événements islandais jugés en vertu de la directive 94/19/CE alors en vigueur sur les systèmes de garantie des dépôts est négative. La Cour estime en outre qu'il n'y a pas eu lieu de discrimination ni sous le champ d'application de la directive en question (qui n'a pas été appliquée en pratique) ni en vertu de l'interdiction générale de discrimination sous l'article 4 de l'accord EEE (échec du test de comparaison). Cet article soutient que, bien que la conclusion de la Cour soit correcte, le raisonnement juridique laisse deux questions juridiques essentielles sans réponse. Tout d'abord, la discrimination en raison du territoire est une catégorie distincte qui n'est pas inter-

dit par la législation de l'UE / EEE. Deuxièmement, il s'agit d'une question de pouvoirs réservés exclusivement à l'État. Étant donné que la législation bancaire européen alors en vigueur laissait intacts les pouvoirs souverains fiscales et budgétaires des États de l'UE/EE; les mesures d'urgence et les règlements adoptés par l'Islande ne tombaient pas sous le champ d'application du Droit européen. L'efficacité du droit européen ne peut être prolongée indéfiniment pour imposer la responsabilité de l'État pour violation du droit de l'UE / EEE dans ces circonstances.

Islande –Espace Economique Européen –Cour AELC- Icesave – Directive 94/19/CE sur les systèmes de garantie des dépôts.

# La “DOCTRINA ESPECHE”. Su vigencia y actualidad.1

*Ramiro Chimuris<sup>2</sup>*

Es interesante resaltar, desde el punto de vista de la ciencia del derecho, el aporte del Prof. Miguel Ángel Espeche Gil (argentino)<sup>3</sup>, que permitió advertir la inescindible relación de los principios generales del derecho y el sistema de la deuda.<sup>4</sup> Entre ellos el que castiga la usura y el abuso de derecho. El alza unilateral de las tasas de interés aplicada unilateralmente por los acreedores a comienzos de 1980, determinó el abusivo incremento exponencial de la deuda externa. Esta acción de los acreedores constituye un caso de apropiación indebida por anatocismo (cobro acumulado de intereses). Los países deudores cuanto más pagaban más debían. Como podían pagar solo una parte de los intereses, la deuda continuó creciendo desmesuradamente. En términos reales los desembolsos efectuados superaron varias veces el monto de las deudas originales.

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de un futuro libro a cargo del autor de este artículo, denominado *El Arte de la Deuda*.

<sup>2</sup> Profesor, integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

<sup>3</sup> Jurista, diplomático, profesor de derecho internacional público, y coordinador de la Cátedra de la “Deuda Externa” en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires desde su creación 2005. Integrante y fundador de la Red de Cátedras sobre la Deuda Pública.

<sup>4</sup> Barbieris, Julio A. “Los principios generales de derecho como fuente del derecho internacional público”. Rev. IIDH. Vol. 14, 1991. Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, UNAM, México. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/view/7796/7033>

Miguel Ángel Espeche Gil elabora su doctrina sobre la “Ilicitud de la deuda externa y la responsabilidad de los Estados”<sup>5</sup> en 1984. Pone énfasis en la ilicitud en el alza unilateral de los intereses de los documentos de deuda externa, y la aplicación del derecho internacional público. Propone solicitar una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de conformidad con los artículos 65 y concordantes del estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en lo que se dio a conocer como la *Doctrina Espeche*.<sup>6</sup>

Los aumentos de las tasas de interés también infringen normas consuetudinarias de derecho internacional general como la *rebus sic stantibus* (cambio fundamental de las circunstancias, art. 62 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, 1969).

La preocupación de Espeche Gil, son las consecuencias del alza unilateral de los intereses dispuesta por los países acreedores y sus instituciones financieras en montos que van desde el 6% al 22%.<sup>7</sup> A consecuencia de esas alzas unilaterales, la deuda externa de América Latina se elevó de 60 mil millones de dólares en los años 70 a 204 mil millones a fines de 1980; 443 mil millones en 1990 y 706 mil millones de dólares en 1999.

La propuesta jurídica de recurrir a la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia ha recibido objeciones desde la corporación financiera internacional. Los argumentos son que el reconocimiento efectuado por los Estados deudores y la *novación* de la deuda convertida en bonos Brady, saneó la ilicitud que acaso pudiera tener cuando se contrajo originalmente además de la lesión

<sup>5</sup> Moyano Bonilla, César et. al. *La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado*, México, UNAM, 1994

<sup>6</sup> La Doctrina Espeche. Ilicitud del Alza Unilateral de los Intereses de la Deuda Externa, La Ley, Doctrina-Documentos, Buenos Aires, 2004. Esta doctrina planteada en 1984, fue adoptada, como propia por el Instituto Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional, en el Congreso reunido en Santo Domingo el 28 de abril de 1989. El Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL) también adopta la Doctrina Espeche.

<sup>7</sup> “La usuraria deuda externa ante el derecho internacional público” Miguel Ángel Espeche Gil. En libro del XXII Congreso Argentino de Derecho Internacional “Argentina y su proyección Latinoamericana en el Bicentenario de la Revolución de Mayo” Salta, Argentina, 21 al 23 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.ucasal.edu.ar/htm/institutos/idi/archivos/Libro-Congreso.pdf>



generada por el alza (aumento) desmedida de intereses aplicada unilateralmente.<sup>8</sup> Es de señalar que las objeciones enunciadas son muy débiles e infundadas desde el punto de vista jurídico, si analizamos los “instrumentos de deuda”<sup>9</sup> y sus elementos constitutivos,<sup>10</sup> apreciaremos la ilicitud e ilegitimidad en la mayoría de los mismos siendo aplicables las consecuencias jurídicas de nulidad absoluta e ineficacia. A modo de ejemplo: si utilizamos los principios generales de derecho, podemos afirmar que un contrato que adolece de vicios que acarrear su nulidad absoluta en su origen, no puede ser ratificado o convalidado por actos posteriores.

La posición de Lozada, Salvador María (2001): “*¿En qué se apoya, pues, la afirmación de que los aumentos de las tasas de interés son acciones ilícitas para el Derecho Internacional Público? En que contravienen normas convencionales y consuetudinarias de derecho internacional y principios aplicables de derecho interno, positivo y vigente, estos últimos, por la citada norma del Art.38, 1, inc. c. del estatuto de la Corte Internacional de Justicia, son transpuestos a la órbita del derecho de gentes*”.<sup>11</sup> Aplicando a los contratos de deudas públicas, los diferentes principios de derecho y las teorías de derecho sobre obligaciones, contratos y negocios jurídicos: “*Tales principios son, tanto los que reprimen la usura y el abuso del derecho como los que constituyen la excesiva onerosidad sobreviniente de las prestaciones, la teoría del riesgo, la necesaria equivalencia de las prestaciones, el enriquecimiento ilícito, la buena fe objetiva, la finalidad objetiva del contrato, la lesión enorme, la equidad, la teoría de la imprevisión, la corresponsabilidad de los acreedores, el favor debitoris,*

<sup>8</sup> Argumentos citados en Ortega, Roberto J. *Deuda Externa: La Restauración del Estado de Derecho*, Dunken, Buenos Aires, 2007, p. 93

<sup>9</sup> Contratos y Anexos, títulos de deuda (“bonos soberanos”, “bonos globales”, “notes”) y otros títulos valores.

<sup>10</sup> Tasas de interés, pago de comisiones y “servicios de deuda”, cláusulas de acción colectiva en los bonos, prórroga de jurisdicción, etc.

<sup>11</sup> Lozada, Salvador M. (2001). *La Deuda Externa y el Derecho*. Buenos Aires. El doctor Lozada, ex Juez Nacional de Comercio de la Capital Federal de la Rep. Argentina. Presidente Honorario de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional. Presidente del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Profesor de derecho constitucional. El 8 de noviembre de 1974 dicto un fallo que fue un *leading case* en el ordenamiento judicial de la República Argentina.

*la inviolabilidad de los derechos humanos, en particular del derecho a la vida, etc*".<sup>12</sup>

Con los trabajos mencionados se conformó una base sustantiva para la propuesta de realizar un pedido de consulta en la Asamblea General de las Naciones Unidas y después la opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre los aspectos jurídicos de la deuda externa. En el Seminario Roma-Ciudad del Vaticano de marzo de 1992 se formó una Comisión<sup>13</sup> que redactó un proyecto de "cuestiones" a ser formuladas por la Asamblea General a la Corte Internacional de Justicia en un eventual pedido de opinión consultiva (Art. 65.2 del estatuto de la CIJ) que se conoce como "*fórmula de Roma*" y es la siguiente: "La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas pide a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre:

1. *¿Cuál es el marco jurídico de derecho internacional en el cual se sitúan las obligaciones que resultan de la deuda externa y su cumplimiento?*

2. *En particular, ¿qué consecuencias producen sobre dichas obligaciones el aumento imprevisto en términos reales de los capitales y de los intereses?*

Un documento para el análisis jurídico sobre la injusticia, ilegitimidad e ilicitud del sistema de la deuda externa, es la *Dechiarazione su usura e debito internazionale* del 29 de setiembre de 1997, denominada Carta de Sant'Agata dei Goti<sup>14</sup> y que fuera elaborada por

<sup>12</sup> idem

<sup>13</sup> La comisión estaba integrada por juristas de reconocimiento internacional entre los integrantes latinoamericanos participaron Miguel Ángel Espeche Gil, André Franco Montoro, Gross Espiell, y dos ex – integrantes de la Corte Internacional de Justicia: Eduardo Jiménez de Aréchaga y José María Ruda. Los juristas italianos y el Grupo de Trabajo de Jurisprudencia del CEISAL en particular los profesores Sandro Schipani, Pierángelo Catalano, Antonio Colomer Viadel, Máximo Panebianco, quienes pusieron de relevancia la importancia de los principios generales del derecho en relación a la deuda, y aporte doctrinario que significó la Carta de Sant'Agata Dei Goti

<sup>14</sup> Está publicada en Roma e América. Diritto Romano Comune, n° 9, año 2000, 361 y en la página Web de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. [http://www.derecho.uba.ar/institucional/proyectos/dext\\_Sant\\_Gata\\_Dej\\_Goti.pdf](http://www.derecho.uba.ar/institucional/proyectos/dext_Sant_Gata_Dej_Goti.pdf) citada por Atilio Aníbal Alterini La injusticia de la deuda externa

la Comisión de Estudio sobre la Usura y el Débito Internacional.<sup>15</sup> La declaración solicitó un nuevo reconocimiento de los siguientes principios generales de derecho que son a la vez fuente del derecho internacional (art. 38, inc.1 “c”) ellos son: la buena fe objetiva en la formación, interpretación y ejecución de los contratos; la libertad contractual; la prohibición de la culpa *in contrahendo*, que veda cualquier lesión, abuso o desviación de la libertad contractual mediante dolo, culpa o inobservancia de la buena fe objetiva; la causalidad digna de tutela en los contratos<sup>16</sup>; la equidad; la *laesio enormis* y el excesivo desequilibrio de las prestaciones; la prohibición de acuerdos usurarios; la liberación del deudor diligente; la cláusula *rebus sic stantibus*; el *favor debitoris*; la prohibición del abuso de derecho; el *beneficium competentiae*; la inviolabilidad de los derechos humanos, en particular el derecho a la vida; la autodeterminación de los pueblos.<sup>17</sup>

Espeche Gil propuso enfrentar esta flagrante injusticia con el recurso que da el Derecho Internacional Público de pedir una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para ver en qué medida la deuda habría sido ya efectivamente saldada con lo pagado en concepto de intereses. La Doctrina Espeche ha sido propuesta como una de las vías de acción para enfrentar el sistema de la deuda pública,

en *Liber Amicorum* per Francesco D. Busnelli. Il Diritto Civile tra Principi e Regole, vol. II, Milano, 2008, p. 281 y ss. La Declaración está disponible en el siguiente link: <http://www.cadtm.org/Carta-de-Sant-Agata-dei-Goti,15031>

<sup>15</sup> Integrada por los profesores Francesco D. Busnelli, Asdrúbal Aguiar, Pierangelo Catalano, Raffaele Coppola, Miguel Ángel Espeche Gil, Sabatino Majorano, Sergio Marchisio, José M. Peláez Marón, Fausto Pocar, Sandro Schipani y Álvaro Villaça Azevedo, con la colaboración de los profesores Luigi Labruna, Pietro Perlingieri, Piero Roggi, Sebastián Tafaro y Leo Valladares Lanza.

<sup>16</sup> Para Pietro Rescigno (“Manuale del Diritto Privato Italiano”, 7ª ed., Napoli, 1986, pág. 303) el contrato debe cumplir una función socialmente digna, la cual está determinada por el interés de los propios contratantes; para Francesco Galgano (1992). *El negocio jurídico*, trad. F. P. Blasco Gascó y L. Prats Albentosa, Valencia, pág. 109; *Il negozio giuridico (1998)*. Milano. La función económico social del contrato debe responder a la protección de los contratantes, especialmente del más débil, citados por Alterini, ob. cit. pág. 284.

<sup>17</sup> Schipani, S., *Principios generales del derecho e iniquidad de las obligaciones: perfiles jurídicos de la deuda internacional latinoamericana*, en Derecho Económico actual. Homenaje al profesor M. A. Laquis, Buenos Aires, 1992, 815.

en foros, seminarios, universidades e instituciones, especialistas en diferentes disciplinas -jurídicas, sociales, económicas y morales-, libros, revistas y artículos publicados por distintas organizaciones.<sup>18</sup>

En ese sentido la Ley No. 209 del año 2000,<sup>19</sup> aprobada por unanimidad por el Parlamento de la República Italiana, dispone que se inicien las gestiones tendientes a llevar el problema de la deuda a la Asamblea General de Naciones Unidas, como paso previo a la solicitud de una opinión consultiva a la Corte Internacional de La Haya.

Falta la decisión política de cualquier Estado -o la propia Asamblea General de Naciones Unidas-, para la presentación formal de la “Consulta” ante la Corte Internacional de Justicia.

Al momento de escribir estas líneas (2019), ningún gobierno latinoamericano ha llevado ante un tribunal internacional una denuncia sobre el pago de una deuda pública (externa e interna) ilegítima.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> El Consejo Europeo de Investigaciones sobre América latina (CEISAL), Comité para abolición de deudas ilegítimas (CADTM), Jubileo Sur/Américas, Latindad, CETIM, entre otras. En Ecuador, ciudad de Quito 8 y 9 de julio de 2008, se realizó el seminario jurídico internacional, denominado “*I Encuentro Internacional de Juristas*”, sobre Aspectos Jurídicos y Políticos de la Deuda Externa. Realizado por la Federación Luterana Mundial, Consejo Latinoamericano de Iglesias, y la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público – CAIC/Ecuador. En ella participaron: Miguel Ángel Espeche Gil, Franklin Canelos, Nilton Giese, Andrés Soliz Rada, Ángel Furlan, Alejandro Olmos Gaona, Nildo Ouriques, Juan Pedro Schaad, Daniel Marcos, Fabio Marcelli, Elvira Méndez Chang, Ramiro Chimuris, Alfredo Carella, Hugo Ruiz Díaz Balbuena, Miguel Rodríguez Villafaña, María Lucía Fattorelli, Franklin Rodríguez Da Costa, César Sacoto.

En diciembre de 2017 se desarrollaron dos actividades sobre la deuda pública, estando presente la necesidad de aplicación de los instrumentos jurídicos vigentes en defensa de los intereses, soberanía y autodeterminación de los pueblos. “Italia: A veinte años de la Carta di Sant’Agata de’ Goti”. En ese artículo describo las actividades realizadas en Italia en diciembre de 2017, y cito otros ejemplos a las experiencias de auditorías: Brasil (1931-2012(Comisión Parlamentaria Investigadora)), Ecuador (2007) y Grecia (2015). Disponible en <http://www.cadtm.org/Italia-A-veinte-anos-de-la-Carta>.

<sup>19</sup> Disponible en la siguiente dirección: <http://www.camera.it/parlam/leggi/002091.htm>

<sup>20</sup> Quiero señalar que Islandia fue demandada por los titulares de bonos (especuladores), que no fueron cobrados luego de la crisis financiera sistémica del año 2008. Por qué ese país aplicó la ley de quiebras a los bancos que luego de ser privatizados permitieron ese negocio especulativo. Y por dos referéndums que ratificaron

Sin embargo, quiero resaltar que en los informes jurídicos que elaboramos en la Auditoría del Ecuador (2007-2008), recomendamos el no pago de la deuda del Ecuador. En el elenco de los argumentos jurídicos, pedimos la aplicación de las doctrinas jurídicas latinoamericanas: “Calvo”, “Drago” y “Espeche”.

Esta posición de derecho internacional público, acto unilateral de *no pago*, avalada en los informes de la auditoría, y los fundamentos de las doctrinas latinoamericanas, sustentaron el acto soberano del Ecuador. Ese acto de “no pago”, fue reconocido por los acreedores. Ecuador, en el año 2008, no pago 30 millones de dólares de la deuda soberana, por considera que era *absolutamente* ilegítima. En el 2009, el presidente de Ecuador presentó la propuesta soberana a los tenedores de los títulos, proponiendo recomprar por el valor máximo

el no pago de las especulaciones (altas tasas de interés pactadas en los bonos).El tribunal de Luxemburgo dio la razón a Islandia y negó el reclamo de los especuladores. En un excelente artículo la Prof. María Elvira Méndez Pinedo (Universidad de Islandia, especialista en Derecho Comunitario Europeo), analiza el tema: “La cuestión clave decidida por el Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en su sentencia Icesave fue si la legislación bancaria europea obligaba en 2008 a los Estados miembros de la Unión Europea (EU) y por ende del Espacio Económico Europeo (EEE) a nacionalizar la deuda dejada por el colapso del banco Landsbanki en el Reino Unido y los Países Bajos (sucursales Icesave) cuando esta deuda carecía de una conexión con la economía de Islandia y su territorio. ¿Imponía el Derecho europeo (UE / EEE) en aquel momento y lugar la obligación de convertir parte de esa deuda bancaria privada (depósitos garantizados) en deuda soberana? La respuesta, al menos en el caso islandés y por acontecimientos juzgados en el marco de la anterior Directiva 94/19/ CE sobre sistemas de garantía de depósitos, es negativa. El Tribunal estima además que tampoco existió discriminación ni bajo el ámbito de la Directiva en cuestión (que no se

aplicó siquiera) ni bajo la prohibición general de discriminación del Artículo 4 Acuerdo EEE (por fallar el test de comparación)”. Cita que corresponde a Méndez Pinedo, M.E. en NOTA A LA SENTENCIA ICESAVE DEL TRIBUNAL DE LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO (AELC) DE 28 DE ENERO DE 2013. GARANTÍA DE DEPÓSITOS BANCARIOS, DISCRIMINACIÓN TERRITORIAL Y DEUDA SOBERANA TRAS LA CRISIS FINANCIERA EN ISLANDIA en Revista de Derecho Comunitario Europeo ISSN 1138-4026, núm. 46, Madrid, septiembre/diciembre (2013), págs. 1093-1117. Consultado en file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-NotaALaSentenciaIcesaveDelTribunalDeLaAsociacionEu-4540739.pdf. Lo mismo ocurrió con las acciones de los bonistas franceses que acudieron a la Corte Suprema de Francia.

del 30% la deuda de los Bonos 2012 y 2030, que pagaban intereses anuales de 10 y 12%, respectivamente. El 95 % de los tenedores de esos títulos, aceptaron la propuesta soberana, sin ningún cuestionamiento judicial.

Las preguntas finales serían: ¿por qué, los países no aplican la “Doctrina Espeche”?, ¿por qué los “acreedores” reconocieron esta doctrina en el caso de Ecuador?. ¿Por qué los “*acreedores*” renunciaron al cobro de un 70% del valor de los “bonos *soberanos*”?

Mientras continuemos dentro del sistema capitalista financiero, especulativo, seguiremos siendo esclavos de su sistema deuda. Solo depende de nosotros, si realmente queremos liberarnos de las cadenas o continuar sometidos a la esclavitud de un sistema “deuda”, que es fraudulento, ilegítimo e ilícito.

# Derecho Corporativo y Globalización Financiera en Colombia

*Daniel Alberto Libreros Caicedo<sup>1</sup>*

*Juan David Pachón Baena<sup>2</sup>*

## *Las Transformaciones constitucionales y legales en Colombia a favor de los grupos financieros durante la década del noventa*

La inclusión de Colombia en la globalización financiera significó un cambio en el derecho interno. El Régimen Dólar Wall Street-RDWS- que surgió en los inicios de la década del setenta cuando el gobierno de Nixon rompió los Acuerdos de Bretton Woods, fue impuesto en América Latina por el FMI y el BM mediante la gestión de la crisis de la deuda en la década del ochenta a través de créditos condicionados, que incluyeron exigencias que luego fueron codificadas en el llamado “consenso de Washington”. Colombia que para la época no contaba con un endeudamiento similar al de los países de la región y se encontraba lejana a la posibilidad del *default* aceptó estos imperativos financieros para no quedar por fuera de la utilización del crédito internacional.

Entonces, el derecho interno, inició el camino de normatizar el cumplimiento de cada una de las exigencias del capital globalizado. La desregulación de capitales quedó oficializada mediante la ley 9 de 1991, abriendo, al tiempo, el mercado de divisas, el cual fue liberalizado totalmente por las autoridades monetarias en el año

<sup>1</sup> Candidato a PhD en Derecho. . Abogado. Docente Titular de la Facultad de Derecho , Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y Director del Centro de Pensamiento de Política Fiscal de la misma universidad. Correo electrónico dalibrerosc@unal.edu.co

<sup>2</sup> Economista y Estudiante de la Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional

2000, cuando aceptaron la “flotación cambiaria”<sup>3</sup>. Esta misma ley mejoró las condiciones del ingreso de la IED eliminando el permiso previo del Departamento Nacional de Planeación, los topes al giro de utilidades y los reembolsos de capital. La ley 45 de 1990 internacionalizó el sistema financiero dando inicio a la multibanca<sup>4</sup>, posibilitó el ingreso de las filiales de bancos transnacionales por los Acuerdos de Basilea<sup>5</sup>, una de cuyas recomendaciones fue el aumento obligatorio de la inversión inicial de capital para la creación de una institución financiera como mecanismo de protección contra el riesgo de quiebras, lo que en un sistema financiero tan estrecho como el colombiano profundizó la concentración del ingreso en el sector.

Posteriormente la ley 51 de 1990 creó los denominados Títulos de Emisión Secundaria-TES- clase B como instrumento de emisión de deuda pública en el mercado de capitales y bajo el régimen del derecho privado. La reforma constitucional de 1991 en el capítulo de política monetaria continuó con el avance de diseño institucional de la economía financiarizada, al definir al Banco Central como un

<sup>3</sup> Hasta ese año el mercado de divisas era gestionado parcialmente por las autoridades fiscales y cambiarias; la repercusión de la crisis internacional de 1999 en el plano interno llevó a las autoridades monetarias a decretar la libre oferta y demanda de divisas para en concordancia con la “inflación objetivo” Según datos del gremio de los intermediarios financieros en el país, ANIF, el monto de las negociaciones en este mercado es significativo aunque relativamente bajo en términos comparativos con otros países de la región, “Sin embargo, a pesar de haberse cumplido más de 15 años de la flotación cambiaria en Colombia, el desarrollo de los mercados de divisas continúa siendo bajo. Por ejemplo, los volúmenes transados en dicho mercado se ubicaron cerca de US\$766.000 millones (271% del PIB) en 2016, cifra inferior al referente de México (372% del PIB), pero superior a la de Chile (199% del PIB) y del Perú (63% del PIB). “Que explica el bajo dinamismo del mercado de divisas en Colombia?”, Revista “Enfoque -Mercado de Capitales”-Edición 92, ANIF, Junio 29 del 2017.

<sup>4</sup> Multibanca o Banca es un formato de prestación del servicio financiero que se acomoda mejor a las posibilidades de los grupos financieros dado que permite a una misma entidad que ofrezca todas las variables del negocio desarrolladas por la ingeniería financiera. Reemplazó a la anterior “banca especializada” que solamente podía actuar en un solo segmento de la intermediación crediticia.

<sup>5</sup> Estos Acuerdos fueron elaborados inicialmente por los Bancos Centrales y las autoridades económicas de los 10 países más importantes a escala internacional. Y luego reconocidos por el G-20 y por varios Estados, entre ellos el colombiano.



“Ente Constitucional autónomo”<sup>6</sup> añadiendo que su función principal era la de reducir la inflación <sup>7</sup>; “autonomía “ que significó el desalojo del Presidente de la dirección del organismo prohibiendo la utilización de la emisión primaria para aumentar el gasto público. La prohibición fue ampliada a la emisión de crédito al capital privado cerrando un ciclo de décadas de política monetaria expansiva focalizada en el fomento empresarial, que acompañó el compromiso desarrollista del Estado con el anterior modelo de sustitución de importaciones, . El objetivo antinflacionario fue conseguido y así, mientras que en 1992, cuando comenzó a implementarse esta normatividad la inflación llegaba al 32% actualmente se encuentra en el 3,7% aproximado<sup>8</sup>

El cierre de la emisión monetaria a los gobiernos aumento el endeudamiento público en el mercado de capitales en beneficio de los intermediarios financieros y de los inversionistas institucionales. De hecho el segmento de los TES terminó convirtiéndose en el más importante del mercado de capitales. En la gráfica 1 puede observarse el monto de las transacciones en TES por parte de los grupos financieros nacionales e internacionales.

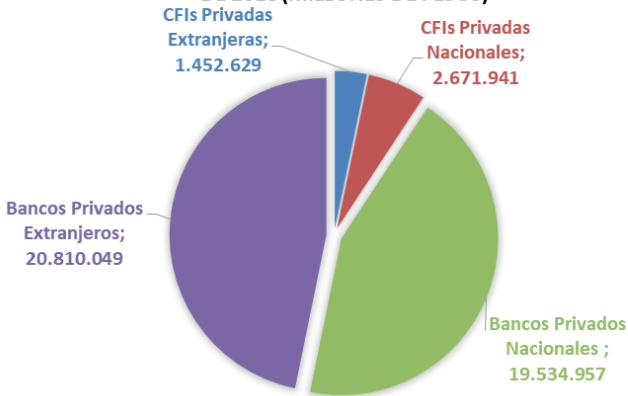
<sup>6</sup>La Constitución de 1991 creó una figura diferente a la de las tres ramas del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), denominándola “Entes Constitucionales Autónomos”, de las que hace parte el Banco de la República. Ella hace parte del constitucionalismo neoliberal que incluye el criterio de la necesaria existencia de una tecnocracia que actúe por fuera de las presiones políticas y sociales con el fin de garantizar y estabilizar el funcionamiento de la macroeconomía neoliberal. Este es el caso del manejo “autónomo” de la moneda. Debe añadirse que en lo referente a esta política monetaria que el Banco Central obedece a las pautas elaboradas para la coordinación internacional de los bancos emisores por el Banco Internacional de Pagos-BIP-

<sup>7</sup>El sistema financiero internacional que surgió en los inicios de la década del setenta con la ruptura por parte de las autoridades económicas norteamericanas de los Acuerdos de Bretton Wood exige una inflación baja como estabilizador de las grandes inversiones empresariales y financieras. El llamado “giro Volker” en la economía internacional obtenido mediante un alza considerable de la tasa de interés por parte de la FED eliminó la inflación estructural producida por la generalización de las políticas keynesianas. A partir de allí devino en una de las claves del funcionamiento del neoliberalismo.

<sup>8</sup>Ha tenido pequeñas oscilaciones hacia arriba en períodos de recesión económica; caso 1999,2008 y el lapso 2014-2017 cuando el precio del petróleo experimentó una baja importante.

Gráfico 1

**DISTRIBUCIÓN BONOS DE LA NACIÓN EN EL MERCADO FINANCIERO JUNIO DE 2018 (MILLONES DE PESOS)**



Fuente: Construcción propia con base en la Superintendencia Financiera de Colombia.

El endeudamiento público mediante titularización en el mercado de capitales que ya había sido uno de los condicionantes de las IFIS en el otorgamiento de créditos durante los años ochenta ha contado con especial protección normativa desde la reforma constitucional de 1991. Efectivamente, el artículo 351 de la misma impide al Congreso que en la aprobación del presupuesto anual reduzca el monto del rubro de la deuda programado por el gobierno para el pago de la deuda <sup>9</sup>. Posteriormente la ley 819 del 2003 <sup>10</sup> incluyó en

<sup>9</sup> En el capítulo constitucional sobre “Presupuesto público” en el que quedó ratificada la iniciativa presidencial definida por la reforma constitucional de 1968 en la elaboración del presupuesto público, En el artículo 351 y siguiendo las coordenadas del ajuste, la carta le prohíbe al Congreso el aumento de rubros presentados por el gobierno “salvo el visto bueno del Ministro respectivo”, una declaración inane, y le prohíbe, igualmente, reducir el monto programado para el pago de la deuda pública. El aparte pertinente establece, “. El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, *con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública*, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.”. (subrayado nuestro)

<sup>10</sup> Ley 819 del 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

el país el indicador fondo monetarista denominado “superávit primario”,<sup>11</sup> conforme al cual el pago anual de los intereses de la deuda constituye un requisito previo y obligatorio a la elaboración de los presupuestos anuales. Esta misma norma incluyó otro instrumento obligatorio de la política fiscal llamado Marco Fiscal de Mediano Plazo conforme al cual el Ministerio de Hacienda realiza una proyección de las variables macroeconómicas a diez años garantizando el pago del “superávit primario”. Cada año, antes de presentar el proyecto de presupuesto al Congreso los técnicos de Hacienda deben realizar una actualización del MFMP. El propósito de quienes incluyeron en la normatividad fiscal el MFMP fue el de reducir el monto de la deuda pública del 50% aproximado del PIB en que se encontraba en el 2003 al 22% en el 2022.

### *La Regla Fiscal como garantía del pago anual del servicio de la deuda*

En el año 2011 fue legislada otra de las exigencias del FMI, la llamada regla fiscal, mediante la ley 1473 del 2011<sup>12</sup> concordante con el MFMP con el propósito de controlar la ejecución del gasto anual para pagar los rubros programados de deuda. Esta ley incluyó los siguientes elementos:

en [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3701\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3701_documento.pdf). En el ordenamiento jurídico colombiano las leyes orgánicas son de mayor jerarquía que las generales; siguen en importancia en jerarquía normativa a la Constitución, organizan un “sistema” de reglas y normas en un área del Estado. . La ley 819 del 2003 es una ley orgánica y por consiguiente modificó en los apartes pertinentes al Estatuto orgánico fiscal, Decreto 111 de 1996., insertando las exigencias fondomonetaristas. Esta norma hizo parte de las condiciones impuestas por el FMI mediante el Acuerdo Extendido de 1999 y los acuerdos “Stand by” que siguieron en los años siguientes.

<sup>11</sup> El “superávit primario” es una exigencia del Fondo Monetario internacional impuesta a la presupuestación de un país para garantizar el pago anual de los intereses de la deuda.

<sup>12</sup> El FMI la define como “una restricción de largo plazo sobre la política fiscal, la cual impone un límite numérico a cualquier agregado presupuestal y permite la corrección de incentivos distorsivos y la contención de las presiones a gastar de más en tiempos de aceleración económica, para garantizar responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública ...”

- La conformación de un Comité Consultivo compuesto por académicos e investigadores y por los Presidentes de las Comisiones económicas del Congreso que de manera periódica debe hacer seguimiento a la variables económicas definidas por la norma para garantizar el cumplimiento de la regla fiscal.

- El seguimiento a las operaciones fiscales del Gobierno Nacional Central, dado que este nivel de Gobierno constituye el componente central del Sector Público No Financiero, tanto por la magnitud de sus operaciones como porque refleja la capacidad de decisión de la autoridad fiscal.

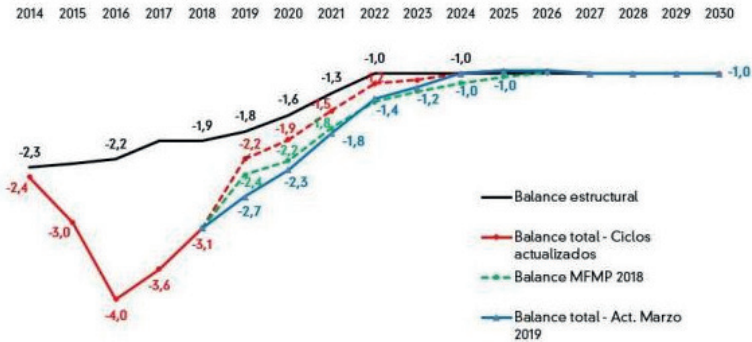
- La obtención del Balance primario del Gobierno Nacional entendido como el balance fiscal neto del pago de intereses sobre la deuda garantizando su sostenibilidad. En el documento soporte de esta propuesta de regla fiscal elaborado de manera conjunta por técnicos del Ministerio de Hacienda, del Departamento Nacional de Planeación y del Banco de la República <sup>13</sup> los autores reconocen que la medición de este indicador consulta la metodología de operaciones de caja del Manual de Finanzas Públicas del FMI (1986), reconocen, igualmente, que en el cálculo de seguimiento al “Nivel del balance primario” la inversión en deuda del GNC no puede superar el 28% del PIB, promedio similar al de las economías emergentes y plantean la necesidad de no pagar intereses de deuda con emisión de TES, lo que ha sido un criterio convencional en las exigencias de las IFIS

- La oficialización del “Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica” constituido por los superávits del gobierno, sus rendimientos y los aportes extraordinarios que determine el gobierno. Estos recursos solo pueden utilizarse para el pago de la deuda pública, cuando excepcionalmente se suspenda la aplicación de la regla fiscal y a la financiación del gasto contracíclico en cuyo caso solo podrá utilizarse un monto que no supere el 10% del saldo del Fondo a 31 de Diciembre del año anterior. La administración del Fondo quedó en cabeza del Banco de la República mediante contrato con el Ministerio de Hacienda.

<sup>13</sup> “Regla Fiscal para Colombia”, Comité técnico Interinstitucional”, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 7 de Julio del 2010, [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)

• La definición de Balance Fiscal Estructural como el resultado de la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural, indicador que a su vez, debe consultar el ciclo económico y los ingresos extraordinarios y transitorios de la actividad extractiva. La norma estableció el compromiso de lograr un déficit estructural del Gobierno Nacional no mayor a 1% del PIB a partir del año 2022. En el Parágrafo Transitorio del artículo 5 definió la ruta para llegar a este objetivo. “El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en el 2014, de 1.9% del PIB o menos en el 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022...” (Gráfica 2) Debe aclararse que para el año en curso, el comité consultivo y el propio FMI autorizaron un déficit del 2.7% del PIB a manera excepcional y justificado en los costos fiscales asociados a la migración venezolana, pero, el gobierno actual insiste en cumplir taxativamente con la programación anterior de la regla fiscal.

Grafica 2



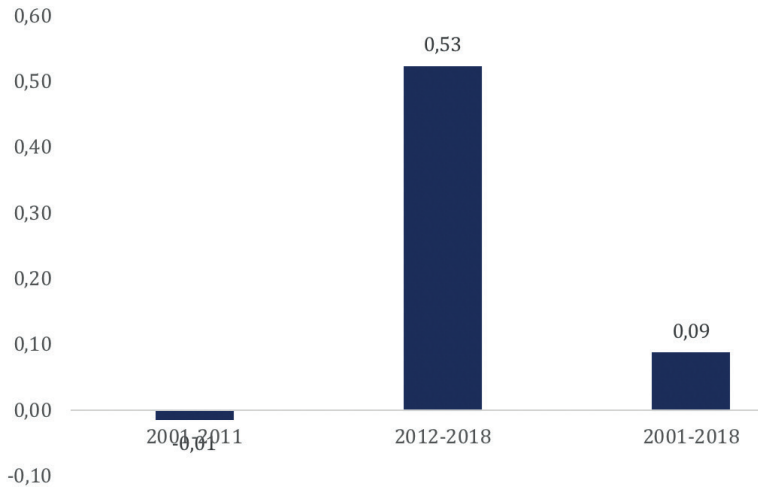
Fuente: Comité Consultivo de la Regla Fiscal- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Un ejercicio presupuestal acorde con las políticas de ajuste:

La pregunta que sigue es la de si la regla fiscal ha cumplido con los objetivos propuestos. Para ello calculamos en primer lugar y em distintos períodos la correlación entre el ciclo del gasto público y el ciclo del PIB partiendo del supuesto de que si esta correlación es positiva la política fiscal es procíclica y en caso contrario es contracíclica. En el ejercicio de seguimiento a este instrumento fiscal calculamos

la correlación entre el ciclo del PIB y el ciclo del gasto del Gobierno Nacional Central con informaciones trimestrales oficiales para el período 2001-2018 y luego separamos los períodos 2001-2011 y 2012-2018, para dar cuenta del cambio de esta correlación, una vez, implementada la regla. El resultado puede observarse en el gráfico 3, la política fiscal en Colombia fue procíclica en el lapso 2001-2018, sin embargo, en el período 2001-2011 fue contracíclica y en el período 2012-2018 fue procíclica.<sup>14</sup>

Gráfico 3. Coeficientes de correlación entre el ciclo del PIB y el ciclo del gasto del GNC, 2001-2018.



Fuente: Banco de la República. Cálculos autores

Estos son los resultados matemáticos pero es necesario detenerse en los costos de esta política fiscal para la población. El caso del lapso 2001-2011, no puede explicarse por fuera del antecedente de la crisis de 1999 gestionada mediante acuerdos con el FMI que llevaron a una contracción mayor de la demanda interna a la que ya había producido la propia recesión .<sup>15</sup> Solamente la crisis hipotecaria que el país

<sup>14</sup> Frenkel y Vegh (2013)/ sobre la base de que los ingresos fiscales son procíclicos por naturaleza Iltzezki y Vegh (2008)

<sup>15</sup>“Con relación a la demanda interna, esta mostró una contracción del -2%/año en 1998-1999 (vs. +6% anual en 1993-1997). Allí la inversión exhibió una

experimento en ese año fue salvada con impuestos y “operaciones de salvamento” a bancos en crisis que posteriormente fueron privatizados.<sup>16</sup> Estos acuerdos significaron para el período 1999-2006, la reducción de las transferencias fiscales a los entes territoriales en salud y educación, la eliminación de derechos laborales con la expedición de la ley 789 del 2003, una reforma pensional que aumentó la edad y las semanas de cotización para obtener el derecho a la jubilación y un ajuste programado de mediano plazo en la ejecución del gasto fiscal para citar los castigos más importantes a la población. La política fiscal contracíclica estuvo lejana al bienestar de los colombianos y el desahorro fiscal benefició principalmente a banqueros en crisis

Con relación al resultado obtenido a partir del 2012, cuando comenzó a operar la regla fiscal acompañando una política procíclica es necesario reseñar las consecuencias de lo ocurrido en el cuatrienio 2013-2017 cuando los precios del petróleo cayeron vertiginosamente, “En el lapso 2013-2017, hubo un declive pronunciado del precio internacional del petróleo y a consecuencia de ello las exportaciones petroleras bajaron en un 60,4% y la IED del sector en un 41.3%, lo que arrastró un déficit considerable en la balanza de cuenta corriente que a su vez, obligó a obtener los flujos compensatorios de capitales en la balanza de pagos...”<sup>17</sup>

La necesidad de obtener recursos compensatorios al declive de los ingresos petroleros obligó al diseño de una política con el objetivo de impulsar un aumento de entradas por IED la cual

marcada desaceleración (-22.4% vs. +6.7%), afectada por el desempeño de la construcción. En efecto, la relación Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)/PIB descendió hacia el 13% en 1999 frente a los niveles del 22%-26% de 1993-1997.”. ANIF, “Crisis económicas e implicaciones de política -1995-2016”, Bogotá en [www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-colpatria-crisis1115.pdf](http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-colpatria-crisis1115.pdf)

<sup>16</sup> “El costo de la crisis hipotecaria del período 1998-2003, que inicialmente se valoró en un 6% del PIB, terminaría costando solo un 2% del PIB al fisco nacional. Esto gracias a que FOGAFÍN creó un fondo de administración de bienes recibidos en dación de pago (CISA) y la oportuna intervención de entidades públicas y privadas, cuyas acciones posteriormente serían vendidas nuevamente al sector privado, generándose ganancias que vinieron a amortiguar las pérdidas iniciales.”.

<sup>17</sup> Marco Fiscal de Mediano Plazo -2018, [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/wcnav\\_defaultSelection;jsessionid=xQW8RqtaVEU-Sc9btV37YpNENdZOs\\_K](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/wcnav_defaultSelection;jsessionid=xQW8RqtaVEU-Sc9btV37YpNENdZOs_K)

reportó un monto de US\$ 126.588 mil millones en el lapso 2007-2017, incrementándose a partir del 2014. Esta política propició la acumulación de activos en el extranjero, US\$ 114.648 millones en ese mismo período, de los cuales el 38,3% fueron el resultado de la inversión de colombianos en el exterior, de la compra de papeles extranjeros del gobierno que a datos del 2018 sumaban US\$ 3.921 millones y la inversión externa de portafolio que en ese mismo año contabilizó US\$ 3.921 millones, efectuada principalmente por los fondos de pensiones que desde el 2010 tuvieron facilidades institucionales con la expedición del Decreto 2555 del 2010. Obviamente que esta política compensatoria de ingresos exigió el crecimiento de los pasivos líquidos, “En el mismo período 2007-2017 éstos crecieron en USD 92.256 millones. Dentro de ese gran total de recursos compensatorios el aumento de pasivos líquidos también jugó un papel importante. “los pasivos con no residentes en inversión de cartera aumentaron en USD 65.939 millones, de los cuales USD 61.492 millones se dieron a través de un aumento en papeles de deuda y USD 6.316 millones a través de mayores participaciones de capital de extranjeros en sociedades no financieras locales...”<sup>18</sup> El segmento de la deuda pública externa aumentó en USD 38.736 (aproximadamente \$110 billones a pesos de hoy). Este dato refleja el endeudamiento público externo de largo plazo, pero, igualmente, en la ejecución anual del gasto este déficit creció considerablemente. Solamente por concepto de devaluación del peso en 70% aproximado, una de las más altas a nivel internacional en el período, el aumento del costo fiscal ascendió a \$40 billones aproximados <sup>19</sup>.

<sup>18</sup> *Ibid.* “Los activos externos se concentran principalmente en depósitos en el exterior y préstamos a extranjeros. En efecto, en el periodo de análisis, los depósitos en el exterior crecieron en USD 8.007 millones y los préstamos a extranjeros USD 4.928 millones. El crecimiento de los depósitos en el exterior fue jalonado por las sociedades financieras, las cuales acumularon USD 2.639 millones en este tipo de activos externos entre 2007-2017. En segundo y tercer lugar, se encuentran las sociedades no financieras y hogares, y el Gobierno General, quienes acumularon una suma total de USD 4.513 millones. Por su parte, el crecimiento de los préstamos a extranjeros corresponde casi en su totalidad a las sociedades no financieras del sector privado...”

<sup>19</sup> *Ibid.* .



Entonces la población debió soportar un nuevo ajuste con contracción de la demanda interna graficada en la elevación de las tasas de interés para contener la inflación que arrastraba la devaluación y una política fiscal procíclica de reducción del gasto y de obtención de ingresos mediante una serie de reformas tributarias para cumplir con los dictados de la regla fiscal . El gobierno Santos (2010-2018) implementó cuatro reformas tributarias las cuales continuaron con una tradición antidemocrática que ya hizo carrera en el país cual es la de mantener o aumentar exenciones tributarias a los grandes capitales, al tiempo, que castiga a la población incrementando los impuestos indirectos.

### *Regla Fiscal y comportamiento de los TES en el mercado de capitales*

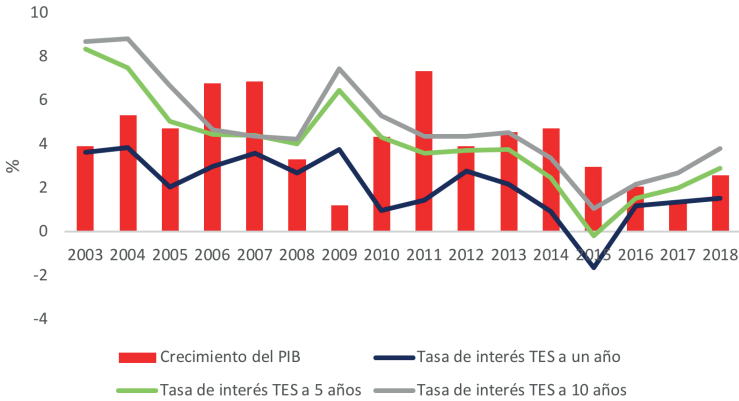
El cumplimiento de la regla fiscal le demuestra a los inversionistas en portafolio que adquieren TES , a las IFIS y a las calificadoras de riesgo, que los compromisos con el pago del endeudamiento público, tanto en amortización de capital como en intereses en la presupuestación anual, se cumplen a cabalidad hasta el punto de controlar el gasto fiscal año en otros rubros para lograr ese cometido. Como en el 2011, cuando fue expedida la ley que oficializó la regla fiscal los precios internacionales de las *comodities* y del petróleo estaban al alza los representantes de la tecnocracia estatal y del FMI que la redactaron aceptaron la posibilidad de una política contracíclica a través de un Fondo de Ahorro y Estabilización , administrado por el Banco de la República , y cuyos ingresos en parte, podían utilizarse para el pago de la deuda pública, posibilidad que se desvaneció a partir del 2014.

Estos compromisos institucionales le han posibilitado a los gobiernos administrar la emisión de TES a 1, 5 y 10 años con una tasa de interés por debajo del crecimiento del PIB a partir del 2003 cuando empezó a implementarse el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo que no ocurría con anterioridad ; solamente los TES colocados a 10 años tienen una tasa de interés superior al crecimiento del PIB.

Sin embargo, la situación comienza a deteriorarse a partir del 2016 lo que confirma las preocupaciones de las Calificadoras de Riesgo por el crecimiento de los déficits gemelos en momentos en que en

la región experimentamos fuga de capitales y los anuncios sobre una posible rebaja de la calificación del riesgo en el 2020. (Gráfica 3)<sup>20</sup>

Gráfica 3. Tasas de interés real de los TES a 1, 5 y 10 años y crecimiento económico Colombia 2003-2018



Fuente: Banco de la República. Cálculo

En la Tabla 1 pueden confirmarse estos datos. Interesante observar en la columna 2 como a partir del 2012 con la expedición de la regla fiscal las tasas de interés reales han descendido.

Tabla 1. Promedio tasas de interés real de los TES a 1, 5 y 10 años y crecimiento del PIB, 2003-2018

	Promedio 2003-2011 (%)	Promedio 2012-2018 (%)	Promedio 2003-2018 (%)
<b>TES a 1 año</b>	2,78	1,19	2,08
<b>TES a 5 años</b>	5,35	2,33	4,03
<b>TES a 10 años</b>	6,07	3,15	4,79
<b>Crecimiento del PIB</b>	4,87	3,17	4,13

Fuente: Banco de la República. Cálculos propios

<sup>20</sup> En la obtención de este resultado se sigue la metodología de Blanchard, comparando la tasa de interés de los TES a distintos plazos con el crecimiento económico

Las garantías normativas a los inversionistas de portafolio tanto nacionales como internacionales afectan el cumplimiento del Estado con los DESC. El protocolo de San Salvador suscrito por Colombia establece a propósito de este tipo de derechos, “Los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Adicional a la convención Americana de Derechos Humanos sobre los DESC (Protocolo de San Salvador) se han obligado a adoptar medidas de carácter generalmente económicas y técnicas para la realización de los DESC, siempre teniendo en cuenta el criterio de los *recursos disponibles*, y la efectividad progresiva.”<sup>21</sup>. (subrayado nuestro)

Este condicionante de los “recursos disponibles” para cumplir con la progresividad de los DESC ha llevado a una interpretación en la legislación colombiana y en la jurisprudencia de las altas cortes que incluye en esa “disponibilidad” las erogaciones fiscales que requiere el pago anual del servicio de la deuda. Entonces el cumplimiento de normas tales como el superávit primario, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la sostenibilidad fiscal y la propia regla fiscal que no tan solo garantizan el pago a los acreedores, sino, también, el funcionamiento del presupuesto como una variable de la macroeconomía neoliberal impiden la progresividad de los DESC y apuntan a una regresividad justificada siguiendo las interpretaciones jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que abrió esa posibilidad en la sentencia que definió el publicitado caso de “Alosilla y otros versus Perú”.

<sup>21</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

## Bibliografía

- Ávila, J., & Rodríguez, J. A. (20 de Noviembre de 2018). *Las sumas y restas tributarias que deja el proyecto de Ley de Financiamiento*. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/economia/articulo/las-sumas-y-restas-tributarias-que-deja-el-proyecto-de-ley-de-financiamiento-columna-de--javier-avila-mahecha-y-jorge-armando-rodriguez/591506>
- Blanchard, O. (2019). *Public Debt and Low Interest Rates*. Obtenido de American Economic Review: [https://www.aeaweb.org/aea/2019conference/program/pdf/14020\\_paper\\_etZgfbDr.pdf](https://www.aeaweb.org/aea/2019conference/program/pdf/14020_paper_etZgfbDr.pdf)
- Cárdenas, M., & Olivera, M. (Mayo de 1995). *La crítica de Lucas y la Inversión en Colombia: Nueva Evidencia*. Obtenido de Fedesarrollo: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1458/Repor\\_Mayo\\_1995\\_Cardenas\\_y\\_Olivera.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1458/Repor_Mayo_1995_Cardenas_y_Olivera.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- FMI. (Diciembre de 2009). *Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Obtenido de International Monetary Fund.
- FMI. (Marzo de 2017). *Fiscal Rules Dataset*. Obtenido de International Monetary Fund.
- Frankel, J. A., Vegh, C. A., & Vuletin, G. (2013). On graduation from fiscal procyclicality. *Journal of Development Economics* 100, 32-47.
- Hofstetter, M. (22 de Junio de 2019). *¡Panorama fiscal despejado!* Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/opinion/panorama-fiscal-despejado-columna-867266>
- Iltzecki, E., & Vegh, C. A. (Julio de 2008). *Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries. Truth or Fiction?* Obtenido de NBER: <http://www.nber.org/papers/w14191>
- Kalmanovitz, S. (29 de Julio de 2019). *Marrullerías*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/opinion/marrullerias-columna-873254>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*. Obtenido de Ministerio de Hacienda y Crédito Público: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-111638%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111638%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Perry, G. (13 de Julio de 2019). *Maquillaje peligroso*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/guillermo-perry/maquillaje-peligroso-tragicomedia-columna-de-guillermo-perry-387990>

## *Fuentes Normativas*

Constitución de Colombia, 1991.

Ley 45 de 1990 en [www.suin-juriscol.gov.co](http://www.suin-juriscol.gov.co) › viewDocument › ruta=Leyes

Ley 9 de 1991 en [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co) › node

Ley 1473 del 2911 en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1681573>

