

Aproximación jurídica al deterioro de las relaciones entre el Perú y el Banco Mundial

Fernando O'Phelan
Bachiller en Derecho

1. INTRODUCCION

En términos generales analizar jurídicamente el problema del endeudamiento público externo, no sólo debe mostrar las formas abstractas de lo jurídico como expresión de la dinámica socioeconómica concreta del capital, sino que debe perseguir también la reconstrucción exhaustiva del desarrollo de la forma jurídica confrontándola en toda su extensión y articulación con el desarrollo histórico del capital.

La presencia reducida pero importante de los créditos externos provenientes de organismos internacionales hasta el inicio del gobierno militar no llegó a generar la creación de reglas de derecho que finalizará el procedimiento de concertación y aprobación de esas operaciones financieras.

Por el contrario el auge crediticio proveniente de la banca comercial internacional originó el inicio de un marco jurídico—institucional que diera el soporte estatal al fenómeno. En éste período que abarcó hasta la mitad del segundo gobierno de Belaunde tampoco se establecieron reglas especiales respecto a los créditos provenientes de organismos internacionales, salvo lo establecido en las leyes de financiamiento del presupuesto respecto a la preminencia de las reglas establecidas por un organismo internacional frente a las normas internas, en caso de concursos públicos de méritos, precios y licitación.

Al iniciarse para el Perú la crisis de la deuda en 1983 los créditos provenientes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se convirtieron en la principal fuente de financiamiento de los proyectos de inversión del gobierno central y las empresas estatales.

Esto sin embargo no originó la mas mínima modificación a la Ley General de Endeudamiento Público Externo (Decreto Legislativo No. 5) cuya esquema parte de considerar a la banca comercial internacional como la principal fuente de financiamiento.

Mientras tanto el mito del pago puntual del servicio de la deuda externa con los organismos internacionales se mantuvo haciendo caso omiso a cualquier punto de vista que señalase las desventajas que tenían estas operaciones.

El 5 de Mayo de 1987 el Banco Mundial suspendió al Perú en sus derechos a recibir desembolsos de las operaciones de crédito suscritas con dicho organismo, ante la decisión del Gobierno de García de incumplir con el pago de su deuda externa con el Banco Mundial.

Esta decisión involucraba tanto a los vencimientos de operaciones de crédito externo que ya habían sido totalmente desembolsadas, así como aquellas en proceso de desembolso.

¿Se estaba iniciando acaso una relación atípica entre el Perú y el Banco Mundial? ¿Hay algún tipo de justificación para ello?

Los países latinoamericanos, en general, no sólo tienen que dedicar buena parte de su esfuerzo negociador al aliviar el servicio de sus deudas con la banca comercial y gobiernos, sino que tiene que atender, además, sus relaciones crediticias con los organismos internacionales.

Y es que los problemas del endeudamiento público externo de los países latinoamericanos han significado para estos organismos la presencia latente de "sujeto de crédito con problemas de deuda, con todos, menos con ellos".

Esta situación ha conducido a dichos organismos a desarrollar mecanismos de condicionalidad contractual en las operaciones de financiamiento en que participan, reflejando allí sus políticas de acción.

El presente trabajo pretende romper el mito económico y jurídico respecto al Banco Mundial, evidenciando la condicionalidad contractual a la que se en-

cuentran sujetos países como el Perú y mostrando las consecuencias que se derivan de incumplir con dicha institución el servicio de la deuda.

2. INFORMACION GENERAL SOBRE EL BANCO MUNDIAL

– El Banco Mundial comprende al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y a sus dos afiliadas Asociación Internacional de Fomento (AIF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI).

– El BIRF, fue creado en 1945, y es propiedad de los gobiernos de 150 países. Su capital es suscrito por sus países miembros, y financia sus operaciones crediticias principalmente con recursos provenientes de los empréstitos que obtiene en los mercados mundiales de capital, de sus utilidades no distribuidas y de los reembolsos de sus préstamos. El tipo de interés que cobra por sus préstamos se calcula de acuerdo a una fórmula que tiene en cuenta el costo de sus empréstitos.

– El Convenio Constitutivo del Banco confiere todas las facultades de la organización a su Junta de Gobernadores, que está integrada por un Gobernador de cada país miembro. Con excepción de algunas que le están específicamente reservadas en el Convenio Constitutivo, los Gobernadores del Banco han delegado sus facultades a su Directorio Ejecutivo, cuyos miembros cumplen su cometido a dedicación exclusiva en el Banco. Hay 21 Directores Ejecutivos en el Banco y cada uno selecciona su suplente.

Según lo estipulado por el Convenio Constitutivo, cinco Directores son designados por los cinco miembros que tienen mayor número de acciones de capital social, y los restantes son elegidos por los Gobernadores de los demás países.

– A junio de 1986, el BIRF ha aprobado 2,691 operaciones por un total de \$126,098 MM de las cuales 60 corresponden a Perú por un monto de \$1,700 MM, es decir el 1.3 o/o.

El programa de operaciones crediticias del BIRF para el ejercicio de 1987 es de un nivel entre \$ 13,500 MM y \$ 17,000 MM. Las proyecciones de la institución en los ejercicios 1986–88 han aumentado de \$ 40,000 a \$ 50,000 MM y se contempla un nivel de operaciones de \$ 21,900 MM en 1990.

– El Banco cuenta con un capital suscrito de DEG 58,949 MM y su capital suscrito y pagado de \$ 5,142 MM al 30.06.86. A Estados Unidos le corresponde el 20.98 o/o, a Japón el 6.2 o/o, al Reino Unido 5.92 o/o, Francia 5.56 o/o, Alemania Federal 5.22 o/o, India 3.6 o/o, etc.

Al Perú le corresponde el 0.14 o/o en capital suscrito de DEG 93.8 MM y un capital suscrito y pagado de \$ 11.04 MM.

– El Gobernador para Perú es el Ministro de Economía y su suplente es el Vice–Ministro de Economía.

Los Directores nombrados son 5 que representan a Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Francia y República Federal de Alemania, con un porcentaje del total de votos de 20.13 o/o, 5.98 o/o, 5.70 o/o, 5.36 o/o y 5.03 o/o, respectivamente (42.2 o/o en total).

Al Perú, junto con Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay les corresponde el 2.26 o/o de los votos en el BIRF y su Director Ejecutivo es el Sr. Kenneth Coates (Uruguay) y su suplente es el Sr. Félix Alberto Camarasa (Argentina).

3. CLAUSULAS EN LOS CONTRATOS DE PRESTAMO CON EL BIRF (*) Y SU IMPACTO SOBRE LA SUSPENSION DE DESEMBOLSOS.

Las Condiciones Generales Aplicables a los Convenios de Préstamo y de Garantía (versión al 1o. de enero de 1985), prevé en su Art. VI las figuras de cancelación y suspensión.

Así, en la Sección 6.02 se contempla los casos en que el Banco puede suspender los desembolsos parcial o totalmente.

En efecto, si ocurre y continúa cualquiera de los eventos contemplados en dicha Sección y que se mencionan más adelante, el Banco puede, notificando al Prestatario y al Garante, suspender parcial o totalmente el derecho del Prestatario de efectuar desembolsos de la cuenta del préstamo. Los eventos de incumplimiento principales contemplados son:

– Cuando el Prestatario deja de efectuar un pago de principal, intereses o cualquier otro monto debido al Banco o a la International Development Association.

– Si el Garante deja de efectuar un pago de principal, intereses o cualquier otra suma debida al Banco o a la International Development Association.

– Si el Prestatario o el Garante dejan de cumplir cualquier otra obligación bajo el Convenio de Préstamo o el de Garantía.

– Si el Banco o la International Development Association han suspendido total o parcialmente el derecho del Prestatario o del Garante de efectuar desembolsos bajo otro convenio de préstamo con el Banco o bajo otro "development credit agreement" con la International Development Association debido a una falla del Prestatario o del Garante en cumplir alguna de sus obligaciones bajo tales convenios.

— Si después de la fecha del Convenio de Préstamo ha ocurrido una situación extraordinaria que haga improbable que el proyecto pueda llevarse a cabo, que el Prestatario o el Garante sean capaces de cumplir con sus obligaciones bajo los Convenios de Préstamo y de Garantía.

— Si el Prestatario o el Garante (i) son suspendidos en su membresía del Banco o cesan de ser miembros del Banco o (ii) hayan dejado de ser miembros del Fondo Monetario Internacional.

— Si, después de la fecha del Convenio de Préstamo y antes de la fecha en que dicho Convenio entre en vigencia, ocurre cualquier evento que de al Banco la potestad de suspender el derecho del Prestatario de efectuar desembolsos de la Cuenta del Préstamo, si el Convenio de Préstamo ha entrado en vigencia en la fecha en que tal evento ha ocurrido.

— Si antes de la fecha de entrada en vigencia del Convenio ha ocurrido cualquier cambio material adverso en la condición del Prestatario.

— Si cualquier afirmación hecha por el Prestatario o el Garante en o conforme al Convenio de Préstamo o al de Garantía o, cualquier declaración proporcionada en relación al mismo y en la que haya confiado el Banco al hacer el préstamo, haya sido incorrecta en algún aspecto sustancial.

— Si el Prestatario deviene en incapaz de pagar sus deudas a su vencimiento o, que el Prestatario u otro haya iniciado alguna acción o procedimiento por los que alguno de los activos del Prestatario sean o puedan ser distribuidos entre sus acreedores o, si ocurre que el Garante o cualquier otra autoridad que tenga jurisdicción haya iniciado alguna acción para la disolución del Prestatario o para la suspensión de sus operaciones.

— Si ocurre cualquier otro evento especificado en el Convenio de Préstamo para los efectos de la Sección 6.02 de las Condiciones Generales. La suspensión continuará en tanto subsista el evento que le dio lugar, a menos que el Banco notifique al Prestatario lo contrario; de mantenerse el evento el Banco, de acuerdo a la Sección 6.03, puede cancelar el crédito en los siguientes casos:

a) Si el derecho del Prestatario, de efectuar desembolsos de la Cuenta del préstamo es suspendido por un período continuado de 30 días.

b) Si en cualquier momento el Banco determina, después de consultas con el Prestatario, que un monto del préstamo no será requerido para financiar los costos del proyecto a ser financiados con recursos distintos a los del préstamo,

c) Si en cualquier momento el Banco determina

que la adquisición de un ítem no consistente con los procedimientos establecidos en el Contrato de Préstamo y establece que el monto de gastos respecto de tal ítem puede ser financiado con otras fuentes,

d) Si después de la fecha especificada en el Contrato de Préstamo después de la cual el Banco puede, con aviso al Prestatario, dar por terminado el derecho del Prestatario de desembolsar de la Cuenta del préstamo, un monto del préstamo permanece sin desembolsarse, y

e) Si el Banco ha recibido aviso del Garante en el sentido que dé por terminadas sus obligaciones conforme al Convenio de Garantía, de acuerdo a la Sección 6.07 de las Condiciones Generales; el Banco puede, dando aviso al Prestatario y al Garante, cancelar el derecho del Prestatario de efectuar desembolsos. Una vez dado dicho aviso, tal monto del préstamo será cancelado.

4. CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA DECISION DEL GOBIERNO PERUANO DE INCUMPLIR EL SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA CON EL BIRF.

El 05 de mayo de 1987 el BIRF suspendió al Perú en sus Derechos a recibir desembolsos de las Operaciones de Crédito suscritas con dicho organismo, ante la decisión del Gobierno Peruano de incumplir con el pago de su Deuda Externa con el BIRF.

Esta decisión involucró los vencimientos de Operaciones de Crédito Externo que ya han sido totalmente desembolsadas, así como aquellas en proceso de desembolso.

Asimismo debemos señalar que involucra vencimientos entre el 1o. de febrero y el 1o. de mayo de 1987 tanto en yenes japoneses, marcos alemanes, francos suizos, y dólares americanos.

— La decisión peruana no se encontraba plasmada en forma jurídica alguna por lo que en estricto sentido es un acto de Estado o acto de Gobierno.

— El BIRF basó la decisión de suspender los desembolsos de los Créditos en Ejecución, en la Sección 6.02 de las Condiciones Generales aplicables a los Convenios de Préstamo y Garantía con el Banco Mundial (Versión 1o. de Enero de 1985).

En dicha sección como hemos visto, se establece que si ocurre y continúa cualquiera de los eventos contemplados en dicha sección el Banco puede, notificando al Prestatario y al Garante, suspender parcial o totalmente el derecho del Prestatario de efectuar desembolsos de la cuenta del préstamo.

Los eventos a que apela el BIRF para el caso peruano serían los siguientes:

— Cuando el Prestatario deja de efectuar un pago de principal, intereses o cualquier otro monto debido al Banco.

— Si el Garante deja de efectuar un pago de principal, intereses o cualquier otra suma debida al Banco.

— Si el Banco ha suspendido total o parcialmente el derecho del Prestatario o del Garante de efectuar desembolsos bajo otro Convenio de Préstamo con el Banco, debido a una falla del Prestatario o del Garante en cumplir alguna de sus obligaciones bajo tal Convenio.

La decisión de suspender los desembolsos puede dar lugar a dos acciones paralelas:

a) La cancelación de las Operaciones de Crédito después de 30 días en que haya transcurrido la suspensión del derecho del Prestatario de efectuar desembolsos de la cuenta del préstamo (Sección 6.03 de las Condiciones Generales).

b) La aceleración de los vencimientos si se mantiene por un período de 30 días el incumplimiento del pago del principal o intereses o cualquier otro pago regular bajo los Convenios de Préstamo, Convenios de Garantía o bajo cualquier pagaré o instrumento similar vinculado a cualquiera de estos Convenios o bajo cualquier Convenio de Crédito de Desarrollo entre la Asociación de Desarrollo Internacional y el Prestatario (Sección 7.01 Incisos a,b,c y d de las Condiciones Generales).

Cabe anotar que las suspensiones por efecto de otras medidas diferentes al incumplimiento de pago originan la cancelación del Crédito después de 60 días de ocurrido dicho incumplimiento (Sección 7.01 Inciso e de las Condiciones Generales).

Por lo tanto cualquier comunicación al BIRF respecto a la posible creación de un Fondo Interno que sustituya temporalmente la carencia de desembolsos por parte del BIRF debería ser hecha con anterioridad al 05 de junio de 1987; pues a partir de aquella fecha el BIRF se encuentra en condición de cancelar las Operaciones de Crédito al Perú.

Posteriormente a la cancelación de las Operaciones de Crédito por parte del BIRF, de acuerdo al Artículo VI Sección 2a. del Convenio Constitutivo del BIRF una mayoría de los Gobernadores que representan la mayoría de la totalidad de los votos, podría decidir suspender al Perú de la membresía en la Institución.

Si ello ocurriese el Perú cesaría automáticamente de su membresía un año después de la fecha de suspensión. A menos que una decisión de la misma mayoría restituya al Perú sus derechos.

Mientras dure la suspensión de la membresía el

único derecho que puede ejercitar el Perú es el de retirarse, sin eximirle ésta actitud del cumplimiento de sus obligaciones.

— Aunque es vía de suspensión y cese de membresía en el BIRF es poco probable, hay otra vía a la cual el Perú debería prestar mayor atención. Se trata de la actual declaración de inelegibilidad al Perú que permite al FMI poder desafiliarse al Perú como miembro de dicha institución, después de haber transcurrido un plazo razonable para el FMI de persistencia de las circunstancias que provocaron tal declaración.

Esta desafiliación trae como consecuencia la terminación inmediata de la República del Perú como participante en el uso de los Derechos Especiales de Giro (Art. XXIV Sec. 1o. b del Estatuto del FMI).

Solamente la desafiliación de la República del Perú, como miembro del FMI, podría originar consecuencias respecto a los desembolsos de los Convenios de Crédito del Perú con el BIRF.

El BIRF tiene dos posibilidades:

- Cesar al Perú como miembro del BIRF.
- No cesar al Perú como miembro del BIRF.

El cese del Perú como miembro del BIRF se produciría automáticamente en aplicación del art. VI Sec. 3o. del Estatuto del Banco Mundial, es decir después de tres meses de ocurrida la desafiliación del Perú del FMI. A menos que el BIRF decida lo contrario.

El no cese del Perú como miembro del BIRF sólo se produciría, por decisión del propio Banco.

Si el Perú cesa o no como miembro del BIRF, ésta institución puede indistintamente suspender total o parcialmente los desembolsos de los convenios de crédito en aplicación del Art. VI Sec. 6.02 de las Condiciones Generales Aplicables a sus convenios de préstamo y garantía.

Por lo tanto, en el caso de que el Perú deje de ser miembro del FMI, el BIRF puede simultáneamente a dicha medida, suspender total o parcialmente los desembolsos de sus créditos. Suspensión que puede ir acompañada de una aceleración en los vencimientos de acuerdo al Art. VII de las Condiciones Generales.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a) Las Condiciones y Normas Generales reflejan las políticas del BIRF, pues su aplicación es obligatoria a toda operación de financiamiento que se realiza.

b) Puede señalarse, a partir de lo analizado, que parte de esa política contractual no es necesariamente beneficiosa a los intereses de países latinoamericanos en su calidad de prestatarios, particularmente en el caso peruano por el peso específico que tiene el financiamiento de proyectos de inversión con recursos del BIRF.

c) Debe analizarse en cada país latinoamericano las condiciones específicas y especiales que contenga cada contrato en particular, partiendo del supuesto que tradicionalmente dichas condiciones nunca pueden ir más allá del marco que imponen las Normas y Condiciones Generales. Destruir ese supuesto es una tarea que debe emprenderse.

d) Es necesario que se detecte en cada contrato suscrito por el Perú las condiciones específicas y especiales respecto a posibilidad de incumplimiento.

e) No se trata solamente de corregir o mejorar el flujo de financiamiento externo por parte de estos organismos o de centrar la preocupación en la viabilidad del proyecto que se financia, pues siempre debe to-

marse en cuenta el ropaje jurídico con que se cubre la realidad.

f) Las decisiones de política económica como la suspensión del servicio de la deuda externa al BIRF no sólo ponen en marcha mecanismos contractuales particulares preestablecidos, sino también mecanismos contractuales de carácter general que llegan inclusive a vincularse con las decisiones que otro organismo internacional (caso FMI) tome con un país deudor.

g) Debe continuarse el análisis de los instrumentos jurídicos que regulen las relaciones de dependencia con el capital financiero internacional.



COMPAÑIA DE SEGUROS

La Fenix Peruana