

**EL RÉGIMEN DE LOS ACREEDORES Y LA CRISIS DE LA DEUDA:
ASPECTOS DEL CONTEXTO GENERAL Y EL CASO DE PUERTO
RICO (2014-2016) ***

ARTÍCULO

RAFAEL BERNABE**

Introducción	833
I. El problema del sobreendeudamiento y la necesidad de la reestructuración	835
II. El caso de Puerto Rico	840
III. Cuatro perspectivas ante el problema de la deuda	842
IV. Balance de dos años: 2014-2016.....	845
V. La pobreza de la oposición.....	852
Conclusión: ¿Y ahora qué?.....	854

INTRODUCCIÓN

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMÚNMENTE PRESENTAN LA SITUACIÓN ECONÓMICA de Puerto Rico como la historia de un gobierno irresponsable que tomó y malgastó excesivas cantidades de dinero prestado. Por otro lado, proyectan los sobrios bonistas, guardianes de la responsabilidad fiscal, legítimamente preocupados por lo que se les debe. Como resultado, se observa la tendencia de muchos a tomar como buenas todas las evaluaciones del Gobierno que emanan de casas calificadoras, grupos de bonistas (el llamado Grupo Ad Hoc que existió hasta hace poco, o los bonistas de la Autoridad de Energía Eléctrica (“AEE”)), fondos de inversión particulares (como Oppenheimer Funds, Franklin Advisers y otros) o revistas y comentaristas financieros. Por ejemplo, cada una de sus críticas, señalamientos o advertencias, sobre las llamadas consecuencias del impago, se toman como demostración de los errores y políticas equivocadas del Gobierno.

* Este artículo es una extensión de un escrito previamente publicado por el autor. Véase Rafael Bernabe, El régimen de los acreedores y la crisis de la deuda, 8oGRADOS (21 de agosto de 2015), <http://www.8ogradados.net/el-regimen-de-los-acreedores-y-la-crisis-de-la-deuda/> (última visita 14 de marzo de 2016).

** Profesor e investigador del Departamento de Estudios Hispánicos de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Lejos estamos de negar los errores y políticas erradas del Gobierno; los hemos señalado cientos de veces y volveremos sobre ellas al final de este artículo.¹ No obstante, ¿implica la necesidad de señalar los errores del Gobierno que las posiciones de los bonistas o sus ideólogos son justas y correctas? Si bien el Gobierno es uno de los responsables de la crisis, ¿quiere eso decir que los bonistas no tienen también responsabilidad? ¿Quiere eso decir que debemos seguir el camino señalado por los bonistas, o para ser más precisos, sus grupos más influyentes y mejor organizados? Cabe resaltar que la crisis a menudo se ve como resultado de las acciones de un gobierno irresponsable, por lo que también se le ve como algo aislado, casi único. Si la crisis es resultado de acciones del gobierno de Puerto Rico, entonces difícilmente puede verse como parte de un problema global que supera la situación de Puerto Rico. De nuevo, nunca hemos negado ni negamos la particularidades del caso de Puerto Rico, pero, ¿quiere eso decir que el problema del sobreendeudamiento, de la necesidad de reestructurar deudas públicas insostenibles o del estancamiento de economías dependientes es un problema exclusivamente puertorriqueño? Basta reflexionar un poco para reconocer que el problema del sobreendeudamiento es un problema global.² Además, me parece que si se examina el problema desde esa perspectiva global, se concluirá que el camino que proponen los bonistas y los acreedores no contribuye a solucionar ese problema de manera justa y eficiente.

Para reenfocar el tema de la deuda, nos parece útil examinar la situación de Puerto Rico a partir de un artículo reciente de Joseph E. Stiglitz y Martin M. Guzmán, sobre el tema de la reestructuración de las deudas soberanas (con lo cual se refieren a las deudas de los gobiernos, las deudas públicas).³

En adelante, resumiremos los señalamientos de Stiglitz y Guzmán sobre el problema global del sobreendeudamiento y la reestructuración de las deudas públicas. Luego, comentaremos cómo sus señalamientos corresponden a la situación pasada y presente de Puerto Rico. Más adelante, ampliaremos el foco para incluir otros acercamientos al tema de la deuda. Como veremos, la posición de Stiglitz y Guzmán es una modalidad de una de las cuatro perspectivas que se enfrentan en

¹ Véase *El periódico digital del Partido del Pueblo Trabajador*, PUEBLO TRABAJADOR, <http://pueblo-trabajador.com/> (última visita 10 de febrero de 2016) (donde se pueden hallar comunicados, artículos y ponencias sobre este tema).

² Véase ERIC TOUSSAINT & DAMIEN MILLET, *DEBT, THE IMF, AND THE WORLD BANK: SIXTY QUESTIONS, SIXTY ANSWERS* (Judith Abdel Gadir *et al.* trads., 2010) (donde se encuentra una útil y accesible introducción al tema). Véase también CADTM, <http://cadtm.org/Espanol> (última visita 10 de febrero de 2016) (donde se puede hallar información del Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo sobre el trasfondo y actualidad del problema).

³ Véase Martin Guzmán & Joseph E. Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring* (27 de julio de 2015), <https://papersmart.unmeetings.org/media2/7650906/stieglitz.pdf> (última visita 10 de febrero de 2016) [en adelante, "Guzmán & Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*"]. Véase también Joseph E. Stiglitz & Martin Guzmán, *Un estado de derecho para la deuda soberana*, WORLD ECONOMIC FORUM (23 de junio de 2015), <https://agenda.weforum.org/espanol/2015/06/23/un-estado-de-derecho-para-la-deuda-soberana/> (última visita 10 de febrero de 2016) [en adelante, "Stiglitz & Guzmán, *Un estado de derecho*"].

los debates internacionales sobre este tema. Concluiremos con señalar la perspectiva que nos parece más adecuada para atender la crisis de la deuda en Puerto Rico. A pesar de sus méritos, la posición de Stiglitz y Guzmán carece de elementos importantes, por lo cual debe completarse con otras perspectivas.

En este trabajo, nos limitamos al tema de la deuda y su renegociación, a pesar de que, como hemos indicado en otros trabajos, detrás del problema de la deuda se encuentra la crisis de la economía dependiente de Puerto Rico.⁴

I. EL PROBLEMA DEL SOBREENDEUDAMIENTO Y LA NECESIDAD DE LA REESTRUCTURACIÓN

Stiglitz y Guzmán señalan que la reducción de las deudas públicas a niveles sostenibles (que permitan la recuperación económica de los países afectados) es un problema apremiante a nivel global. En una economía mundial, que ellos describen como “anémica”,⁵ un número considerable de países tendrán que reestructurar sus deudas en el futuro cercano. Al escuchar los señalamientos sobre las consecuencias del impago, es importante tener presente que no reestructurar la deuda, o hacerlo de forma tardía e incompleta, tan solo perpetuará o agravará la recesión de sus economías, con efectos negativos incluso para sus acreedores. Stiglitz y Guzmán nos recuerdan las consecuencias de seguir pagando una deuda insostenible.⁶ Lograr esas reestructuraciones se ha convertido en una tarea más compleja según la forma en que se adquiere la deuda pública. La complicación estriba principalmente en que la forma en que se emite la deuda se ha modificado de un estilo tradicional basado en préstamos hacia la emisión de bonos, con un número más grande y variado de acreedores que en el pasado.⁷

La forma en que en la actualidad se realizan esas reestructuraciones es mediante negociaciones privadas entre los gobiernos deudores y los acreedores, fuera de todo marco institucional o legal. Precisamente, esa es la negociación que debe ocurrir entre el Gobierno de Puerto Rico y los bonistas, al menos mientras no se valide la llamada *Ley de quiebra criolla* (cuya constitucionalidad está bajo la consideración del Tribunal Supremo de Estados Unidos), o se extienda a Puerto Rico

4 Para más información en el tema de la deuda y la economía dependiente, véase Rafael Bernabe, *Detrás de la crisis de la deuda en Puerto Rico*, CADTM (30 de julio de 2015), <http://cadtm.org/Detrás-de-las-crisis-de-la-deuda> (última visita 10 de febrero de 2016) (donde se encuentra un resumen de nuestro análisis); Rafael Bernabe, *U.S. Workers and Puerto Rico's Crisis*, CADTM (4 de enero de 2016), <http://cadtm.org/U-S-Workers-and-Puerto-Rico-s> (última visita 10 de febrero de 2016); RAFAEL BERNABE RIEFKOHL, *PUERTO RICO: CRISIS Y ALTERNATIVAS* (2014), y CÉSAR J. AYALA & RAFAEL BERNABE, *PUERTO RICO EN EL SIGLO AMERICANO: SU HISTORIA DESDE 1898* (2011) (para un trasfondo más amplio).

5 Véase Guzmán & Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*, *supra* nota 3, en la pág. 16.

6 *Id.* en la pág. 7 (“Delays are inefficient. They make recessions more persistent and decrease what is available for creditors if a default occurs. In the presence of cross-border contagion, furthermore, the delay is costly not only to the given country, but to those with which it has economic relations”).

7 Véase PETER GOWAN, *LA APUESTA POR LA GLOBALIZACIÓN: LA GEOECONOMÍA Y LA GEOPOLÍTICA DEL IMPERIALISMO EURO-ESTADOUNIDENSE* (Nuria Cortés Ruiz *et al.* trans., 1999) (donde se discuten este y otros temas relacionados).

la *Ley de quiebras de Estados Unidos*.⁸ Sin embargo, advierten los autores que ese proceso privado, de mercado o contractual, hasta ahora ha conducido a resultados que no son ni justos ni eficientes. La razón de ello no responde a concesiones hacia los deudores irresponsables, como pensarían algunos, sino debido a la capacidad que han tenido los acreedores de imponer sus condiciones.⁹ El problema, según Stiglitz y Guzmán, *ha sido y es la política sobre la deuda impuesta por los acreedores y cómo los canales existentes para renegociar las deudas han facilitado que impongan su voluntad*.¹⁰

Se trata de una situación que promueve malas prácticas por los acreedores (*bad lending*),¹¹ en que se ofrecen préstamos o compran deudas que no deberían ofrecer o comprar; así como malas prácticas por los deudores (*bad borrowing*),¹² en que se toman préstamos o emiten deudas que no debieran tomar o emitir. Además, cuando esas prácticas conducen a deudas insostenibles, el problema se resuelve con arreglos que no permiten que los países afectados (a los que por lo general los acreedores le imponen esos acuerdos) se recuperen.

Según Stiglitz y Guzmán, las negociaciones con una gran cantidad de acreedores e intereses contrapuestos generalmente son largas, complicadas y costosas. Además, se trata de negociaciones entre agentes desiguales, en las que los acreedores *ricos y poderosos*, por lo general, logran imponer sus condiciones.¹³ Las negociaciones son demasiado largas y logran muy poco y demasiado tarde.¹⁴ No logran un ajuste de la deuda a niveles sostenibles ni compatibles con una recuperación económica. Lo que se impone es el poder de los acreedores, no soluciones justas o eficientes. Los acreedores interesan recuperar su inversión y, desde esa perspectiva, limitan cualquier ajuste de la deuda al mínimo o lo impiden del todo. A la vez, exigen medidas de austeridad, como la reducción del gasto público, que tienen un efecto recesivo sobre las economías endeudadas.¹⁵ Irónicamente, esto puede afectar negativamente a los acreedores en la medida en que la economía deprimida es más incapaz de cumplir con el servicio de su deuda. Al respecto Stiglitz y Guzmán expresan lo siguiente:

Creditors, focusing narrowly and short-sightedly on *repayment* force a cutback in government expenditures (austerity), and the combination of financial constraints and decreases in private and public demand bring on a major recession or

⁸ Véase Ley para el cumplimiento de las deudas y la recuperación de las corporaciones públicas de Puerto Rico, Ley Núm. 71 de 28 de junio de 2014, 13 LPRA §§ 111-113nn (2012 & Supl. 2015).

⁹ Guzmán & Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*, *supra* nota 3, en la pág. 16.

¹⁰ *Id.* en la pág. 17.

¹¹ *Id.* en la pág. 24.

¹² *Id.* en la pág. 14.

¹³ Stiglitz & Guzmán, *Un estado de derecho*, *supra* nota 3.

¹⁴ Guzmán & Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*, *supra* nota 3, en la pág. 22.

¹⁵ Jose Fajgenbaum *et al.*, *For Puerto Rico, There is a Better Way: A Second Look at the Commonwealth's Finances and Option Going Forward*, VALUEWALK (27 de julio de 2015), <http://www.value-walk.com/2015/07/for-puerto-rico-there-is-a-better-way/> (última visita 10 de febrero de 2016).

depression. They wrongly reason that if the country is spending less on itself, it has more to spend on others—to repay its debts. But they forget the large multipliers that prevail at such times: the cutbacks in expenditure decrease GDP and tax revenues. The underutilization of the country's resources makes it more difficult for it to fulfill its debt obligations—the austerity policies are normally counterproductive *even from the creditors' perspective*.¹⁶

Se desata así lo que los autores llaman “un juego de suma negativa” en que el deudor no puede recuperarse y los acreedores no pueden beneficiarse de la mayor capacidad de pago que se derivaría de esa recuperación.¹⁷ Estas políticas, además de ineficientes en términos de facilitar la recuperación económica, son injustas. Las medidas de austeridad golpean, sobre todo, a trabajadores, pensionados, usuarios de servicios públicos y a los más pobres, a quienes los autores llaman “acreedores informales”.¹⁸

Por su parte, las intervenciones del Fondo Monetario Internacional no han subsanado esta situación. Sus préstamos dan apoyo a corto plazo, pero no contribuyen al crecimiento sostenido. En la medida que esos préstamos han estado condicionados a políticas de austeridad, también han tenido el impacto injusto y recesivo que ya señalamos.

Sin embargo, la confianza que tienen los acreedores de poder recuperar sus inversiones en condiciones de posible impago, a través de litigios e imposición de medidas de austeridad, también incide en su comportamiento a la hora de comprar deuda. Los bonistas compran bonos de gobiernos de dudosa solvencia, pues confían que en caso de crisis podrán obligarlos, por presión económica o legal, a desembolsar los pagos correspondientes. Tal comportamiento contribuye a *crear* la situación del sobreendeudamiento. De igual forma, los gobiernos sobreendeudados, conscientes de las represalias económicas y legales que enfrentarán si intentan renegociar la deuda, en lugar de intentar esa renegociación, prefieren seguir endeudándose y trasladar el problema a un gobierno o administración futura. En ese proceso, dadas las dificultades que los acreedores ponen a la reestructuración, los gobiernos están dispuestos a conceder intereses más altos y a renunciar a derechos como la inmunidad soberana. Por lo tanto, permiten que posibles conflictos se atiendan en tribunales de otro país, por lo general Estados Unidos o Gran Bretaña. Esto aumenta la confianza de los acreedores de que podrán prevalecer en cualquier conflicto, lo cual acentúa todos los efectos señalados. Es decir, cuando debiera ocurrir una reestructuración, unas reglas que favorecen en su mayoría a

¹⁶ Guzmán & Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*, *supra* nota 3, en la pág. 8. Adelantamos que esta cita parece pensada para responder a las propuestas de los bonistas en el caso de Puerto Rico, y a parte del Informe Krueger, en el cual se fundamenta el Plan de Ajuste Fiscal de la presente administración. Véase ANNE O. KRUEGER ET AL., PUERTO RICO - A WAY FORWARD, (2015), <http://www.bgfpr.com/documents/FinalUpdatedReport7-13-15.pdf>. Sobre las medidas de austeridad, algo similar propuso el Grupo Ad Hoc de bonistas y proponen otros portavoces de los acreedores en Puerto Rico.

¹⁷ Guzmán & Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*, *supra* nota 3, en la pág. 3.

¹⁸ *Id.* en la pág 9 (traducción suplida).

los acreedores, tienen como resultado el creciente sobreendeudamiento y la resolución de las crisis de forma injusta. Además, no logran reducir la deuda a niveles sostenibles ni encaminar una recuperación económica.

De hecho, la capacidad de los acreedores para prevalecer y los largos litigios promueven el surgimiento de los fondos buitres. Las empresas que emiten estos fondos se nutren precisamente de las dificultades que encuentran los deudores para reestructurar sus deudas. Así que compran con descuento deudas que esperan se les pague a su valor nominal. Su negocio depende precisamente de que el proceso de reestructuración necesario no se realice. Compran deuda del que se sospecha no podrá pagar íntegramente (por eso se vende a descuento) para obligarlo a pagar y, de paso, impiden su posible recuperación. No en vano se les llaman buitres; se ceban del débil. Stiglitz y Guzmán expresan sobre el particular lo siguiente:

Their business consists in buying debt in default (or about to be in default) in secondary markets at a fraction of their face value. Then, they litigate in courts, demanding full payment on the principal plus interest (typically at an interest rate that already includes compensation for default risk). A victory in court brings exorbitant returns on the initial investment. . . . They resort to activities . . . including lobbying and threats about economic and political consequences of a failure to reach a settlement satisfactory to the creditors (some liken it to extortion) to affect the debtor's behavior.¹⁹

Según ambos autores, las consecuencias de la dictadura de los acreedores son: emisión y compra irresponsable de deuda, sobreendeudamiento, solución injusta e ineficiente de las crisis, prolongación o profundización de crisis económicas y fomento de acciones nocivas de los fondos buitres.²⁰

Ante esa situación, los autores señalan que los países sobreendeudados necesitan un nuevo comienzo, no ayuda a corto plazo. El mundo necesita, según ellos, un mecanismo o mecanismos para atender las deudas soberanas de manera justa y eficiente. En otras palabras: hay que quebrar la dictadura de los acreedores. Tan solo de ese modo se evitarán las situaciones de sobreendeudamiento y se resolverán adecuadamente cuando aparezcan. Tal mecanismo debe reconocer la responsabilidad primaria que los gobiernos tienen con sus poblaciones. El objetivo de las reestructuraciones debe ser: (1) “proveer condiciones para una rápida y sostenida recuperación económica”,²¹ no garantizar cada una de las exigencias de los acreedores; (2) realizar su proceso dentro de un marco de tiempo razonable, no extenderse durante largos periodos de incertidumbre, y (3) tomar en cuenta los intereses, no solo de los acreedores formales, sino también los informales, entiéndase los trabajadores, pensionados, participantes en programas de gobierno, entre otros. A tales fines, el mecanismo de reestructuración debe obstaculizar la labor

19 *Id.* en la pág. 10.

20 *Véase id.*

21 *Id.* en la pág. 7 (traducción suplida).

de los fondos buitres al paralizar los litigios mientras se renegocia la deuda. Incluso, se podría limitar o prohibir comprar bonos o deuda con el objetivo de litigar posteriormente (esta doctrina legal existió en el pasado, pero fue erosionada en décadas recientes por presión de los acreedores). También, de la misma manera que nadie puede voluntariamente venderse como esclavo, se debe prohibir la renuncia voluntaria a la inmunidad soberana.²²

Según Stiglitz y Guzmán, prueba de que la reestructuración de las deudas necesita algún mecanismo que replazca la dictadura de los acreedores, es el hecho de que ningún país resuelve las deudas internas de ese modo; sino que todos tienen leyes de quiebra mediante las cuales se intenta balancear los derechos de acreedores y de los deudores.²³ Ningún país “deja a la suerte de las fuerzas del mercado la reestructuración de las deudas internas”.²⁴ De hecho, puede decirse que sus propuestas son, en buena medida, un intento de aplicar globalmente algunos de los principios de la *Ley de quiebras de Estados Unidos*,²⁵ como es el caso del derecho de los deudores a un nuevo comienzo (*fresh start*) y a que no se les someta a daños inaceptables o a la servidumbre perpetua para pagar una deuda insostenible. Esta idea también ha sido elaborada desde 1990 por el estudioso austriaco Kunibert Raffer y por los proponentes de un *Fair and Transparent Arbitration Process* (“F.T.A.P.”).²⁶ De igual forma, una gran cantidad de gobiernos han reconocido la necesidad de crear un mecanismo adecuado para atender las deudas soberanas, lo cual se recoge en la Resolución 68/304 del 9 de septiembre de 2014 de la Asamblea General de Naciones Unidas,²⁷ y en la más reciente resolución (septiembre de 2015) de dicho cuerpo que enuncia nueve principios a seguir en los procesos de reestructuración de deudas soberanas.²⁸

Stiglitz y Guzmán reconocen la dificultad de crear un tribunal de quiebras internacional y proponen, por tanto, una comisión o agencia a la que los países puedan acogerse voluntariamente y que actuaría de acuerdo a los principios indicados.²⁹ En el caso de Puerto Rico, existe la posibilidad de que se le incluya bajo la *Ley de quiebras de Estados Unidos*. Hay que preguntarse si ese sería un mecanismo favorable para enfrentar las exigencias de los acreedores y lograr una renegociación habilitante de la deuda. Volveremos sobre este punto más adelante. Ahora

22 Véase *id.*

23 Stiglitz & Guzmán, *Un estado de derecho para la deuda soberana*, *supra* nota 3.

24 *Id.*

25 United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. §§101-1501 (2012).

26 Raffer ha publicado varias versiones de su propuesta; véase, por ejemplo: KUNIBERT RAFFER, WHAT'S GOOD FOR THE UNITED STATES MUST BE GOOD FOR THE WORLD: ADVOCATING AN INTERNATIONAL CHAPTER 9 INSOLVENCY (1992), <http://homepage.univie.ac.at/kunibert.raffer/kreisky.pdf>; THOMAS FRITZ & PHILIPP HERSEL, FAIR AND TRANSPARENT ARBITRATION PROCESSES: A NEW ROAD TO RESOLVE DEBT CRISES (2002), http://thomas-fritz.org/file_download/19/FTAP-Thomas-Fritz-Philipp-Hersel-en.pdf.

27 G.A. Res. 68/304, en la pág. 2 (9 de septiembre de 2014).

28 G.A. Res. 69/319, ¶ 1 (10 de septiembre de 2015).

29 Stiglitz & Guzmán, *Un estado de derecho para la deuda soberana*, *supra* nota 3.

debemos ver brevemente cómo la experiencia de Puerto Rico se acerca a los señalamientos de Stiglitz y Guzmán.

II. EL CASO DE PUERTO RICO

El caso de Puerto Rico es buen ejemplo de muchos de los aspectos de la situación global dominada por los acreedores descritos por Stiglitz y Guzmán. Los acreedores tienden a prestar a países sobreendeudados, pues están confiados de asegurar sus pagos por vía del litigio, de ser necesario. Ese es el caso de Puerto Rico. A pesar de su creciente endeudamiento, los inversionistas seguían comprando bonos de Puerto Rico. Incluso al rebajarse la cualificación de la deuda del ELA a nivel especulativo o chatarra a principios de 2014, se logró emitir \$3.5 mil millones adicionales de deuda.³⁰ De igual forma, según crecía la deuda, las dificultades que enfrentaría una reestructuración (dada la actitud predecible de los acreedores) impulsaban al Gobierno a endeudarse más. En el caso de Puerto Rico, esta tendencia se acentúa por el hecho de que los bonos del ELA están exentos del pago de contribuciones locales, estatales y federales.³¹ Para Stiglitz y Guzmán la responsabilidad mayor de este sobreendeudamiento la tienen los acreedores, que deberían reconocer cuando una situación exige una rectificación. Según los autores:

There is a further argument for putting more of the onus on the lenders: they are supposed to be the experts in risk analysis; that is supposed to be their comparative advantage; government officials typically have no expertise, and rely on the judgments of those in the financial market concerning reasonable debt levels.³²

En el caso de Puerto Rico sería bueno estudiar el rol de los asesores financieros del Gobierno en el crecimiento de la deuda, así como de las casas que la ponen en el mercado y cobran grandes comisiones por ello. Después del año 2000, hubo cerca de \$900 millones en comisiones.³³ Este sería uno de los objetivos de una auditoría de la deuda, sobre la cual haremos algunos señalamientos más adelante.

Como hemos mencionado, Stiglitz y Guzmán puntualizan que una vez la deuda alcanza un nivel insostenible y se plantea la necesidad de reestructurarla, los gobiernos se encuentran ante la necesidad de negociar con una gran cantidad de acreedores. Como resultado, surge un proceso desigual en el que los acreedores movilizarán recursos económicos, legales y políticos para imponer su voluntad,

³⁰ Eva Laureano, *Ya se vendió la emisión de bonos de \$3,500 millones*, NOTICEL (11 de marzo de 2014), <http://www.noticel.com/noticia/157133/ya-se-vendio-la-emision-de-bonos-de-3500-millones.html> (última visita 12 de febrero de 2016).

³¹ 48 U.S.C. §745 (2012).

³² Guzmán & Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*, *supra* nota 3, en la pág. 14.

³³ Bill Faries *et al.*, *How Wall Street Fed Puerto Rico's \$70 Billion Debt Binge*, BLOOMBERG BUSINESS (22 de octubre de 2013), <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-10-22/how-wall-street-fed-puerto-rico-s-70-billion-borrowing-binge> (última visita 11 de febrero de 2016).

que incluye campañas y advertencias sobre las consecuencias desastrosas del impago.³⁴ Este también es el caso de Puerto Rico que no solo se enfrenta a una compleja negociación con una gran cantidad de acreedores, de más de quince deudas distintas, sino que también los acreedores ya han dado muestras de su actitud beligerante. Tómese como ejemplo: (1) su bloqueo de la llamada *Ley de quiebra criolla*;³⁵ (2) su cabildeo contra la extensión del Capítulo 9 federal;³⁶ (3) sus declaraciones y advertencias ante el anuncio del Gobernador (a finales de junio 2015) de que la deuda es impagable (como las de los portavoces de Oppenheimer Funds y Franklin Advisers); (4) las propuestas incluidas en el documento *For Puerto Rico, There is a Better Way*,³⁷ comisionado por el Grupo Ad Hoc, y (5) las amenazas de litigio ante el impago de la deuda de la Corporación de Financiamiento Público en agosto de 2015.

De igual forma, hemos observado el intenso cabildeo de los acreedores en el Congreso y las campañas de entidades vinculadas al gran capital, que se presentan como organizaciones ciudadanas. Tales acciones se conocen en el argot político de Estados Unidos como *astro turf* para implicar *grama artificial*, es decir, movimientos de base (*grass roots*) que en realidad están muy bien financiados por grandes intereses. Ese es el caso de la 6o Plus Association y su vástago Main Street Bondholders, que cabildean o hacen campaña contra la reestructuración de la deuda a nombre de inversionistas retirados o puertorriqueños.³⁸ Lo mismo hay que decir de la intervención de otros centros de política y opinión conservadora como el American Enterprise Institute y el Instituto Mercatus.

Stiglitz y Guzmán señalan que la falta de protección para los deudores invita a la operación de fondos buitres que compran deuda a descuento con la perspectiva de lograr pagos al valor nominal, agentes que entorpecen la reestructuración necesaria.³⁹ En Puerto Rico hemos sufrido igual situación: una parte creciente pero indeterminada (se habla de 20%, 25% hasta 50%) de la deuda ha pasado a manos de *hedge funds*, o fondos de ubicación entre los cuales hay buitres de alto o bajo vuelo.⁴⁰ Aquí también podemos esperar que estas entidades intenten obstaculizar la renegociación de la deuda.

34 Guzmán & Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*, *supra* nota 3, en la pág. 10.

35 Ley para el cumplimiento de las deudas y recuperación de las corporaciones públicas de Puerto Rico, Ley Núm. 71 de 28 de junio de 2014, 13 LPRA §§ 111-113nn (2012 & Supl. 2015).

36 11 U.S.C. §§ 901-946 (2012).

37 Fajgenbaum *et al.*, *supra* nota 15.

38 La 6o Plus Association pertenece a la galaxia de *think tanks* y grupos de presión conservadores y neoliberales. Describe su perspectiva como “free enterprise, less government, less taxes approach”. *About 6o Plus*, 6o PLUS ASSOCIATION, <http://6oplus.org/about/> (última visita 11 de febrero de 2016).

39 Guzmán & Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*, *supra* nota 3, en la pág. 10.

40 Sobre este tema hay mucha especulación y pocos datos integrados. Véase Joel Cintrón Arbasetti & John Marino, *Fondos buitres acorralan a Puerto Rico*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (9 de abril de 2015), <http://periodismoinvestigativo.com/2015/04/fondos-buitre-acorralan-a-puerto-rico/> (última visita 11 de febrero de 2016).

Los mismos autores indican que los acreedores persiguen una agenda estrecha encaminada a recuperar la mayor parte de su inversión.⁴¹ En el caso de deudas insostenibles, esa agenda tiene consecuencias injustas y contraproducentes pues suponen alivios insuficientes (si alguno) en la deuda y medidas de austeridad que tienen un efecto depresivo e injusto. Por tal razón, el problema de la deuda persiste a la vez que se perpetúa o agrava la crisis económica, con efectos más negativos sobre los más pobres. En Puerto Rico el informe preparado por el Grupo Ad Hoc (bonistas con cerca de treinta y cuatro fondos de inversión), indica que el país debe pagar su deuda íntegramente y no debe hacerse reestructuración alguna. El informe sugiere que para pagar la deuda, Puerto Rico debe emitir nueva deuda y aplicar una serie de medidas de austeridad para reducir el déficit.⁴² Es exactamente la receta descrita por Stiglitz y Guzmán como la política de los acreedores con consecuencias que no son ni justas ni eficientes. Su consecuencia sería perpetuar la recesión, aumentar el servicio de la deuda y agravar la crisis de la deuda.

Por tal razón, a pesar de todas las críticas que tengamos al Gobierno, no podemos dar como buenas las declaraciones y propuestas de los bonistas. La crítica de los bonistas sobre el impago, su insistencia en el pago de la deuda y sus señalamientos sobre la irresponsabilidad de no pagar la deuda son parte de su agenda de imponer una salida injusta y contraproducente a la crisis. En fin, el caso de Puerto Rico se ajusta al proceso global descrito por Stiglitz. Tal conclusión descansa en: (1) la falta de mecanismos ordenados para reestructurar la deuda; (2) la tendencia al sobreendeudamiento al que esa ausencia contribuye; (3) la presencia de fondos buitres que se benefician de esa situación, y (4) la agenda estrecha, injusta y contraproducente de los acreedores que de implantarse bloquearía la recuperación económica.

III. CUATRO PERSPECTIVAS ANTE EL PROBLEMA DE LA DEUDA

Si ampliamos el foco, constatamos que el análisis de Stiglitz y Guzmán es una variante de una de varias orientaciones generales sobre el tema de la crisis global de las deudas públicas o soberanas. Internacionalmente podemos identificar cuatro posiciones generales sobre cómo atender el problema de la deuda pública o soberana.

La primera defiende el status quo con pequeñas modificaciones. Esta opción es la posición oficial del Gobierno de Estados Unidos y de los grandes intereses financieros. Según esta posición, los conflictos entre acreedores y deudores soberanos (gobiernos) deben atenderse a través de negociaciones entre esos agentes, sin que haga falta un marco legal-institucional especial para conducir el proceso. En todo caso, pueden usarse los mecanismos que provee el Fondo Monetario Internacional (FMI) que por lo general ofrecen apoyo financiero condicionado a la implantación de medidas de austeridad. En el futuro, se plantea que los contratos

⁴¹ Guzmán & Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*, *supra* nota 3, en la pág. 8.

⁴² Fajgenbaum *et al.*, *supra* nota 15.

entre acreedores y deudores podrían incluir: disposiciones sobre la resolución de conflictos en el caso de peligro de impago, la porción de acreedores necesaria para dar validez a un acuerdo de reestructuración e incluso el acoplamiento de pagos al crecimiento del Producto Interno Bruto, entre otros aspectos.

La segunda posición, a diferencia de la primera, reconoce la necesidad urgente de reestructurar y reducir la deuda pública de muchos países. Reconoce que se trata de una deuda insostenible, cuyo pago en los términos que fue contraída impediría la recuperación del crecimiento económico. Esta perspectiva plantea que es necesario reformar organismos como el FMI para que puedan organizar tales procesos de reestructuración de deudas insostenibles de manera ordenada y eficiente. Sin embargo, esta posición también favorece las medidas de austeridad tradicionalmente impulsadas por el FMI. Una de las más destacadas exponentes de esta posición ha sido precisamente Anne O. Krueger, antigua economista y oficial ejecutiva del FMI, promotora de la creación de un mecanismo para la reestructuración de deudas soberanas en el seno del FMI. La selección de Anne O. Krueger para realizar un estudio y recomendaciones sobre la situación de Puerto Rico corresponde en parte a ese doble trasfondo. Por un lado, pertenece al *establishment* financiero e institucional, pero, por otro lado, reconoce la gravedad del problema de la deuda y la necesidad de atenderlo de manera ordenada.

La tercera posición corresponde a la perspectiva de Stiglitz y Guzmán y otros estudiosos del tema, como Kunibert Raffer; así como a la orientación de los gobiernos que promueven la creación de un nuevo mecanismo internacional diseñado específicamente para atender las crisis de la deuda soberana. Si la primera posición defiende las instituciones y procedimientos existentes y la segunda pretende reformar las instituciones existentes, la tercera posición plantea la creación de nuevas instituciones. Raffer ha propuesto un mecanismo de arbitraje internacional al que las partes acordarían someterse, con guías y disposiciones parecidas al Capítulo 9 de la *Ley de quiebras de Estados Unidos*.⁴³ Por su parte, Stiglitz y Guzmán proponen una agencia internacional a la que los países sobreendeudados podrían recurrir.⁴⁴ Al menos en el caso de estos últimos, esta posición se diferencia de la segunda (la de Krueger y de los que han impulsado reformas del FMI), no solo porque plantea la necesidad de nuevas reglas e instituciones, sino también por señalar el carácter contraproducente de muchas medidas de austeridad. En el caso de Puerto Rico, los representantes de la segunda (Krueger) y la tercera posición (Stiglitz) coinciden en apoyar la extensión del Capítulo 9 de la *Ley de quiebras de Estados Unidos*. La segunda posición apoya severas medidas de austeridad, incluidas en el llamado Informe Krueger, y la tercera las rechazaría, como de hecho hace Stiglitz en su artículo sobre Puerto Rico.⁴⁵

43 11 U.S.C. §§ 901-946 (2012); RAFFER, *supra* nota 26.

44 Guzmán & Stiglitz, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*, *supra* nota 3, en la pág. 21.

45 Joseph E. Stiglitz & Mark Medish, *What the United States Owes Puerto Rico*, WALL ST. J. (13 de agosto de 2015), <http://www.wsj.com/articles/what-the-united-states-owes-puerto-rico-1439506799> (última visita 11 de febrero de 2016).

La cuarta posición destaca la importancia de la acción y las iniciativas unilaterales y soberanas de los deudores, como medida para enfrentar la carga de una deuda insostenible y en muchos casos ilegítima. Esta posición es impulsada por organizaciones y redes internacionales como el Comité por la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo. Uno de los articuladores más destacados de esta posición ha sido y es Eric Toussaint, autor de varios libros sobre el tema.⁴⁶ Aspecto esencial de esta perspectiva es la organización de auditorías ciudadanas de la deuda. Estas auditorías deben examinar: (1) la manera en que se contrajo la deuda; (2) quién la contrajo; (3) los términos en que se contrajo; (4) el uso que se le dio a los fondos recibidos, y (5) el rol de las casas financieras, entre otros aspectos. Esas auditorías pueden demostrar la presencia de deudas o porciones de deudas que son odiosas, ilegales, inconstitucionales, de origen corrupto, abusivas, entre otras condiciones de ilegitimidad. Tal proceso puede dar paso a la anulación de parte de la deuda.⁴⁷ Por otro lado, se plantea la necesidad de la suspensión de pagos como arma efectiva e irrenunciable de los deudores. Entre otros casos, se destaca la auditoría, suspensión de pagos y anulación de parte de la deuda de Ecuador, como ejemplo de la efectividad de este mecanismo.⁴⁸ Igualmente, se destaca la necesidad de la más amplia movilización social y educación popular para exigir medidas de justicia social, que incluye la anulación y renegociación de la deuda. Sin esas iniciativas de auditoría, suspensión de pagos y movilización, no puede contarse con que los acreedores o las instituciones (en Puerto Rico sería el Congreso o los tribunales, en el marco del Capítulo 9 si ese fuera el caso) actúen de manera justa.

Como indicamos, las tres primeras posiciones han estado presentes en el debate sobre la deuda de Puerto Rico: la primera es la posición de los acreedores y de los congresistas que responden a sus posiciones; la segunda y tercera han sido asumida por los que apuestan a la extensión a Puerto Rico del Capítulo 9 de la *Ley de quiebras de Estados Unidos*, con actitudes distintas hacia las políticas de austeridad (Krueger a favor, Stiglitz en contra). No obstante, nosotros hemos defendido la cuarta posición. Nos parece que la experiencia ha demostrado la validez de nuestra perspectiva. Hemos indicado desde hace ya dos años que la deuda de Puerto Rico es insostenible y que es imperativo renegociarla. En aras de renegociarla en términos favorables para Puerto Rico, es necesario realizar una auditoría de la deuda. Advertimos que en ausencia de tales acciones ni negociarían los bonistas ni actuaría el Congreso de manera oportuna y adecuada. Hemos señalado

⁴⁶ Para referencias a sus libros y artículos más recientes, véase la página del Comité Para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo. CADTM, <http://cadtm.org/Espanol> (última visita 10 de febrero de 2016).

⁴⁷ Para conocer sobre las auditorías ciudadanas, véase MARÍA LUCIA FATTORELLI, AUDITORÍA CIUDADANA DE LA DEUDA PÚBLICA: EXPERIENCIAS Y MÉTODOS (2013), http://cadtm.org/IMG/pdf/Auditoria_imprensa-2_copy-2.pdf.

⁴⁸ Véase Eric Toussaint & Maud Bailly, *Reestructuración, auditoría, suspensión y anulación de la deuda*, CADTM (19 de enero de 2015), <http://cadtm.org/Reestructuracion-auditoria> (última visita 10 de febrero de 2016).

que solamente la movilización del país puede asegurar decisiones favorables a Puerto Rico y a su mayoría trabajadora, dentro o fuera del marco del Capítulo 9 federal. Alguien podría decir que es fácil decir esto a principios de 2016, pero, como indicamos, se trata de algo que hemos ido señalando mes tras mes, según la crisis se profundizaba. Para comprobarlo conviene revisar rápidamente la evolución de este debate durante los pasados dos años. Si algo debemos hacer es aprender de las lecciones del pasado reciente.

IV. BALANCE DE DOS AÑOS: 2014-2016

El 9 de enero de 2014, en una columna titulada *Contra la resignación*, publicada en *El Nuevo Día*, formulamos tres ideas: (1) que la deuda era insostenible y que tendría que renegociarse; (2) que era necesario un plan de reconstrucción económica, y (3) que había que hacer una propuesta al Gobierno federal y buscar aliados para esa propuesta en Estados Unidos.⁴⁹ En el artículo indicábamos que:

La política que las casas cualificadoras transmiten al Gobierno es parte de la tendencia autodestructiva de los mercados financieros, tendencia que ya nos ha regalado la crisis global que estalló en 2008. El pago a los bonistas depende del ingreso del Gobierno que depende, a su vez, del crecimiento económico. Pero la presión de las casas cualificadoras empuja al Gobierno a tomar medidas de austeridad que tienen un efecto depresivo, lo cual hace más difícil pagar la deuda. Los bonistas están estrangulando a Puerto Rico y, a la larga, se van a estrangular a sí mismos. . . . [E]l Gobierno debe empezar a renegociar la deuda, en lugar de llevar al país a la miseria.⁵⁰

Un mes después (en febrero 2014), advertimos que muy pronto el Gobierno no tendría recursos suficientes para costear los servicios que el pueblo necesita ni tomar las iniciativas necesarias para reactivar la economía y pagar la deuda. Explicamos que:

Puerto Rico está ante un dilema: dentro del estancamiento actual la deuda es impagable, pero no podemos salir de la estructura actual mientras sigamos bajo el peso de la deuda. Tenemos que romper ese nudo. Hay que declarar un estado de emergencia social y suspender el pago de la deuda como primer paso de un proceso de reconstrucción económica y social.⁵¹

En este y otros artículos discutimos las objeciones constitucionales que se podrían formular y se han formulado a esas medidas. Sobre esto señalamos: “El fundamento de la Constitución es la dignidad del ser humano. Ante una situación

⁴⁹ *Contra la resignación*, EL NUEVO DÍA (9 de enero de 2014), <http://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/contralaresignacion-columna-1684472/> (última visita 11 de febrero de 2016).

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ Rafael Bernabe, *Puerto Rico no es chatarra*, PUEBLO TRABAJADOR (4 de febrero de 2014), <http://www.pueblotrabajador.com/informacion/columnas/475-puerto-rico-no-es-chatarra-el-nuevo-dia.html> (última visita 11 de febrero de 2016).

crítica ese principio debe prevalecer. ¿Es compatible la dignidad del ser humano y colocar el servicio de una deuda por encima de los servicios esenciales?”⁵²

La administración del gobernador Alejandro García Padilla, lejos de escuchar este señalamiento, no solo insistió que la deuda podía y debía pagarse, sino que en marzo de 2014 emitió \$3.5 mil millones de deuda adicionales. Antes de que se realizara la nueva emisión, advertimos que ese era el camino equivocado. Indicamos los términos desfavorables en que se contraería dicha deuda. Advertimos que por ese camino se llegaría igualmente al impago que se pretendía evitar y predijimos que el proceso culminaría con un intento de colocar un síndico para administrar las finanzas del gobierno, predicción que año y medio después se materializó en las propuestas de crear una junta de control fiscal federal.⁵³

Durante el mes de febrero de 2014, volvimos a indicar el error que constituía la nueva emisión de bonos y las medidas injustas que traería como consecuencia. Así advertimos que:

[L]os nuevos bonos por 3,500 millones de dólares que el gobierno pretende emitir se dedicarán, en su mayor parte, no a proyectos que el país necesite, sino al servicio de la deuda existente. En segundo lugar, estos créditos se obtendrán a una tasa de interés más alta que la anterior. En tercer lugar, los bonistas imponen y el gobierno acepta implantar nuevos recortes de beneficios (licencias, salarios), cierres y despidos o aumentos de tarifas para garantizar el pago de la deuda. Se habla de cuadrar el presupuesto, pero sólo a costa del pueblo trabajador. Es decir, se sigue endeudando al país, no se resuelve el problema de la deuda y se sigue empobreciendo al pueblo.⁵⁴

En aquel momento reiteramos la necesidad de tomar otro rumbo hacia la recuperación. Planteamos la necesidad de declarar una moratoria al pago de la deuda, de diseñar medidas contributivas que permitan recuperar al menos \$3 mil millones de los más de \$35 mil millones que se fugan anualmente en ganancias de empresas que operan en Puerto Rico y de articular un plan de desarrollo económico cuyo eje sea la reinversión en la isla del ingreso generado en la isla.⁵⁵ Como indicamos, la presente administración no hizo caso de estos planteamientos y procedió a la emisión de \$3.5 mil millones adicionales en deuda.

En marzo de 2014, hicimos una presentación ante la Mesa de Acción para la Competitividad y el Crecimiento designada por el Gobernador. Allí volvimos a se-

52 *Id.*

53 Partido del Pueblo Trabajador, *PPT reclama moratoria al pago de la deuda*, PUEBLO TRABAJADOR (4 de febrero 2014), <http://pueblotrabajador.com/informacion/noticias/474-ppt-reclama-moratoria-al-pago-de-la-deuda.html> (última visita 11 de febrero de 2016).

54 Partido del Pueblo Trabajador, *PPT afirma que nueva emisión de bonos sería perjudicial para el País*, PUEBLO TRABAJADOR (21 de febrero 2014), <http://pueblotrabajador.com/informacion/noticias/478-ppt-afirma-que-nueva-emision-de-bonos-seria-perjudicial-para-el-pais.html> (última visita 11 de febrero de 2016).

55 *Id.*

ñalar la necesidad de renegociar la deuda y las consecuencias de no hacerlo, análisis que también se vería confirmado por los hechos posteriores. Nuestra presentación afirmaba, por ejemplo:

El gobierno acaba de emitir \$3.5 mil millones adicionales en deuda, para seguir pagando la deuda existente. Los resultados de esa política serán: un agravamiento del problema de la deuda, nuevos ataques al pueblo trabajador (despidos de empleados públicos, congelación de plazas, reducción de pensiones, reducción cobertura de salud, reducción de salarios, más impuestos regresivos, entre otros), profundización de la crisis económica y el cese de los pagos en el futuro, en peores condiciones que en el presente.⁵⁶

¿Acaso no es esto una descripción de lo ocurrido en 2014, 2015 y 2016?

Por su lado, los bonistas compraron la nueva deuda de \$3.5 mil millones, a pesar de que poco antes se había degradado su cualificación a nivel especulativo (*chatarra* en la jerga de Wall Street). Como señalan Stiglitz y Guzmán los bonistas confiaban en que su poder económico, político y legal les permitiría cobrar los altísimos intereses (8.5%) que habían exigido, sin importar las consecuencias para Puerto Rico. Por otro lado, advertimos que una parte creciente de la deuda estaba pasando a manos de fondos de ubicación, los más reacios a todo tipo de renegociación.

En lugar de cambiar de rumbo, el Gobierno continuó sus medidas de austeridad. Ejemplo de ello fue la reducción del empleo público (por vía del *attrition*) e impuestos regresivos. Lo vimos en el caso de la Ley Núm 66-2014, del impuesto sobre el petróleo crudo, el proyectado IVA de 16% que luego se convirtió en el IVU de 11.5%. Durante la segunda mitad de 2014 y comienzos de 2015, advertimos que estas medidas eran injustas y contraproducentes: golpeaban a los que menos tienen y contribuyen a perpetuar la crisis. Advertimos que el Gobierno no le hablaba claro al país sobre la magnitud de la crisis, que sin duda imponía un reconocimiento del carácter insostenible de la deuda.

A principios del 2015, como parte de nuestras ponencias en la Legislatura sobre la propuesta reforma contributiva y el proyecto del IVA, indicamos que la insistencia del Gobernador en impulsar una medida que se había ganado el repudio general del pueblo tan solo tenía una explicación: el Gobierno estaba mucho más cerca del impago de la deuda (o de tan solo poder pagarla al imponer aún más severos sacrificios a la gente) de lo que se había querido reconocer públicamente. Reiteramos el llamado a que se explicara claramente al país la magnitud de la deuda, su carácter insostenible, y la necesidad de renegociarla, de realizar una auditoría y de suspender pagos cuando fuese apropiado. En nuestra ponencia en el Senado indicamos que:

⁵⁶ Rafael Bernabe, *Cinco áreas de trabajo para salir de la crisis, Presentación a la Mesa de Acción para la Competitividad y el Crecimiento*, PUEBLO TRABAJADOR (27 de marzo de 2015), <http://pueblotrabajador.com/informacion/columnas/481-cinco-areas-de-trabajo-para-salir-de-la-crisis.html> (última visita 11 de febrero de 2016).

Cuando escuchamos la insistencia del gobernador en aprobar el propuesto IVA a pesar del rechazo de tantas organizaciones . . . no podemos dejar de pensar que se trata de una indicación de la extrema gravedad de la situación inmediata, situación que el gobernador no ha querido plantearle al país clara y honestamente, planteamiento que sería el mejor modo [de] propiciar el debate serio y a fondo sobre la encrucijada en que nos encontramos y las distintas opciones que tenemos, con sus costos y beneficios.⁵⁷

De igual forma advertimos que “estamos cerca del momento en que ya será imposible seguir pagando el servicio de la deuda sin introducir recortes radicales en las funciones del gobierno, o suspender parte de sus operaciones”.⁵⁸ Destacamos la importancia de las declaraciones de Melba Acosta, presidenta del Banco Gubernamental de Fomento (“BGF”), en el sentido de que la deuda ha socavado “nuestra capacidad de destinar mayores recursos al desarrollo de nuestra economía”.⁵⁹ Una vez más, indicamos que había que “[r]econocer el carácter insostenible de la deuda. Seguir pagándola sin reconocer este hecho es el camino al eventual impago en condiciones peores”.⁶⁰ También señalamos algunos aspectos del proceso de auditoría que proponemos:

La única salida es reconocer que esa deuda es impagable, realizar una auditoría y negociar con los acreedores cuanto, cómo y en qué términos se podrá pagar. La auditoría . . . como mínimo permitirá entender cómo y por qué se acumuló, quiénes la negociaron, para qué se usaron los fondos, quiénes actuaron irresponsablemente, quiénes se lucraron. En el mejor de los casos, podrá revelar que parte de la deuda es ilegal o ilegítima, en cuyo caso habrá mejor base para exigir su anulación y se fortalecerá la situación del país en las negociaciones con los acreedores.⁶¹

Insistimos en cuáles debían ser los objetivos de la renegociación: “Algo debe estar claro: la deuda debe renegociarse, no para subordinar más al país a los acreedores, menos aún para colocarlo bajo control de un síndico, sino como acto de autopreservación del país ante una emergencia social. Debemos trabajar por una renegociación habilitante, no subordinante”.⁶²

⁵⁷ Rafael Bernabe, *Ponencia del PPT presentada en vistas sobre P. del S. 1304 (Reforma Contributiva)*, PUEBLO TRABAJADOR (18 de marzo de 2015), <http://www.pueblotrabajador.com/informacion/columnas/594-ponencia-del-ppt-en-vistas-sobre-p-del-s-1304-reforma-contributiva.html> (última visita 11 de febrero de 2016).

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Id.* (citando a Melba Acosta, Comunicado de prensa del Departamento de Hacienda, Firme defensa de Melba Acosta a la transformación contributiva (12 de marzo de 2012)).

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Id.*

⁶² *Id.*

Durante el mes siguiente, abril de 2015, se empezó a hablar de un posible cierre gubernamental. Indicamos que esto confirmaba, tanto nuestras advertencias, como la falta de previsión del Gobierno y la necesidad de tomar acción.⁶³

En mayo de 2015 el BGF emitió un informe trimestral en el que por primera vez se planteó la posibilidad, incluso la probabilidad, de una suspensión del pago de parte de la deuda. En nuestro comentario a dicho informe resumimos lo ocurrido durante los dieciséis meses anteriores (entre enero de 2014 y mayo de 2015), que incluye el agravamiento de la crisis, las políticas erradas del Gobierno, y la necesidad de asumir las propuestas que habíamos impulsado desde principios del año anterior. Nuestro análisis señalaba que el informe del BGF reconocía que la emisión de nueva deuda (todavía se pensaba en una emisión de bonos de \$2.9 mil millones adicionales) agravaría el problema del impago y que los recortes de gasto público tendrían un efecto depresivo, lo cual también agravaría el problema de la deuda. De todo esto sacamos las conclusiones que el mismo informe se rehusaba a sacar y que habíamos señalado desde mucho antes, como hemos visto. Planteábamos lo siguiente:

La salida a la crisis exige una renegociación habilitante de la deuda y una reconsideración de la política de exención contributiva. El BGF ya ha reconocido que la moratoria es casi inevitable. Incluso si lograra la emisión de la nueva deuda que tiene proyectada, el problema volvería a plantearse en 2016 o 2017. Es hora de enfrentar el problema en lugar de aplazarlo, agravándolo. Es hora de asumir la moratoria, no como fatalidad y la renegociación, no como rendición ante los bonistas sino como oportunidades para renegociar en defensa de los intereses del país. El gobierno debe ampararse en el espíritu de la misma legislación federal de quiebra que reconoce los derechos de todo deudor a que no se le reduzca a la miseria o la servidumbre como resultado de una deuda impagable y su derecho a reorganizar sus finanzas para recuperar la viabilidad económica.⁶⁴

En junio de 2015, según la situación fiscal del Gobierno se deterioraba, la prensa y sectores cada vez más amplios reconocieron la inminencia del impago. No deja de sorprender cómo la inminencia del impago se convertía en noticia, a pesar de que algunos habíamos señalado que sobre el impago lo que quedaba por decidir era el cómo y el cuándo.⁶⁵ Nosotros reiteramos la necesidad de acción inmediata. Indicamos que:

⁶³ Partido del Pueblo Trabajador, *Gobierno de AGP sigue sin plan real ante la crisis*, PUEBLO TRABAJADOR (25 de abril de 2015), <http://pueblotrabajador.com/informacion/noticias/661-gobierno-de-agp-sigue-sin-plan-real-ante-la-crisis.html> (última visita 11 de febrero de 2016).

⁶⁴ Rafael Bernabe, *La hora de la moratoria: el informe del BGF y las propuestas del PPT*, PUEBLO TRABAJADOR, <http://www.pueblotrabajador.com/informacion/columnas/674-la-hora-de-la-moratoria-el-informe-del-bgf-y-las-propuestas-del-ppt.html> (última visita 11 de febrero de 2016).

⁶⁵ “Inevitable el impago” era la primera plana de *El Nuevo Día* el 16 de junio de 2015. Véase también Joanisabel González, *Escabroso el escenario del impago de las deudas*, EL NUEVO DÍA (16 de junio de 2015), <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/escabrosoel escenario del impago de las deudas-2060838/>.

[L]levamos año y medio advirtiendo que si la economía no crecía, si los recaudos del gobierno no aumentaban y si aumentaba el servicio de la deuda, una situación de impago sería inevitable. Intentar enfrentar la situación con recortes de presupuesto tan sólo profundizaría la crisis de la economía y acercaría esa situación de impago. Por eso, insistimos desde entonces en que había que cambiar la política contributiva, recuperando para el país una parte mayor de los \$35 mil millones que anualmente se fugan. También planteamos que había que renegociar la deuda, sin descartar de ser necesario, una moratoria, proceso que debía y debe incluir una auditoría ciudadana.⁶⁶

En junio 29 de 2015, el Gobernador por fin reconoció lo que habíamos señalado año y medio antes: la deuda es insostenible y es necesario renegociarla. Convocó a los acreedores a entender la situación y al Congreso a facilitar esa renegociación. En ese momento señalamos que esas esperanzas no tenían fundamento. Era evidente que ni los más poderosos bonistas ni los congresistas influenciados por los primeros accederían de buena gana a un recorte de sus ganancias.

Junto al mensaje del Gobernador se publicó el llamado Informe Krueger.⁶⁷ Señalamos que el informe al fin reconocía el carácter insostenible de la deuda, pero que sus recomendaciones incluían medidas de austeridad contra el pueblo trabajador que eran y son injustas, y que tienen un efecto depresivo.

Reiteramos que para lograr una renegociación habilitante de la deuda había que tomar medidas afirmativas que aseguraran una reacción apropiada de bonistas y del Congreso. Entre esas medidas se encuentran: (1) una auditoría de la deuda; (2) una disposición a suspender los pagos cuando fuera pertinente, y (3) una movilización del país, asentada en una clara explicación de la magnitud de la crisis y de las medidas necesarias para superarla. En ausencia de tales acciones, no cabía esperar ni había disposición a negociar por parte de los bonistas ni una adecuada acción del Congreso.

Durante la segunda mitad de 2015 insistimos en la necesidad de enfrentar de manera adecuada la renegociación de la deuda. Mes tras mes, semana tras semana, examinamos el progreso de la crisis y propusimos el plan de acción señalado. El 3 de julio reiteramos que había que prepararse para enfrentar a los bonistas que sin duda se movilizarían para la defensa de sus intereses. En esa ocasión explicamos lo siguiente:

El gobernador ha indicado que buscará una moratoria acordada y que quiere elaborar un plan de reestructuración para agosto. Nos parece que eso no corresponde a la realidad. Hay que preguntarse ¿qué pasará con los bonistas que no quieran llegar a un acuerdo? El gobernador ha dicho que el pueblo de Puerto Rico estará unido contra ellos. Pero para eso es necesario considerar una moratoria unilateral: si la deuda es impagable, si los recursos deben usarse para otros fines, entonces

⁶⁶ Partido del Pueblo Trabajador, *Reclaman acción inmediata del gobierno para evitar desastre anunciado*, PUEBLO TRABAJADOR (18 de junio de 2015), <http://www.pueblotrabajador.com/informacion/noticias/699-reclaman-accion-inmediata-del-gobierno-para-evitar-desastre-anunciado.html> (última visita 11 de febrero de 2016).

⁶⁷ KRUEGER ET AL., *supra* nota 16.

hay que dejar de pagarla y desarrollar la negociación indicando que los pagos se reanudarán en la medida que se puedan llegar a acuerdos satisfactorios.⁶⁸

Sobre los portavoces de una de las empresas acreedoras, Oppenheimer Funds, explicamos lo siguiente:

Han señalado que entienden que el gobierno de Puerto Rico tiene el dinero para pagar la deuda, para pagar los servicios públicos y para crecer. Es decir: exigen su pago como si la crisis no existiera. Otro grupo que detenta casi un tercio de la deuda de COFINA ha contratado a una firma legal (Quinn, Emanuel, Urquhart & Sullivan) para litigar contra el ELA. Además, ya existe el grupo de los 35 fondos buitres y el grupo de los acreedores de la AEE. El gobierno de Puerto Rico debe hacer entender a estos intereses que la recuperación que puedan hacer de su inversión dependerá de la capacidad que tenga Puerto Rico para recuperarse, es decir tendrá que ser compatible con esa capacidad. Es[e] mensaje se manda claramente desarrollando las negociaciones en el contexto de una moratoria y de una auditoría de la deuda. Ya intereses como la mencionada OppenheimerFunds han demostrado que poco les interesa que Puerto Rico tenga los mecanismos necesarios para reorganizar sus finanzas: por eso bloquearon la ley de quiebra criolla, por eso están preparándose para demandar ahora. La negociación es y será una batalla y el gobierno debe enfrentarla como tal.⁶⁹

También en julio indicamos que las esperanzas en una negociación voluntaria de parte de los bonistas no tenían fundamento.⁷⁰ En cuanto al curso de acción del Gobierno formulamos varias preguntas y reiteramos propuestas que nos parecían cada vez más urgentes. Insistimos que la auditoría y la suspensión de pagos eran necesarias.⁷¹

De nuevo el Gobierno ignoró estos señalamientos y no tomó ninguna de esas acciones. A pesar de las afirmaciones de que se *pondría al pueblo antes que la deuda*, en lo esencial, se ha continuado pagando la deuda que el mismo Gobernador llamó impagable. En diciembre se pagó algo y en enero se pagó 95% del vencimiento (en este caso al utilizar en parte el mecanismo del llamado *clawback*). Esto tampoco evita el impago, tan solo lo aplaza hasta que ya no tengamos reserva alguna. El impago parcial es el peor de los mundos porque trae los litigios del impago, sin las ventajas del impago. El resultado ha sido el que anticipamos, ni negociación con los bonistas ni acción del Congreso. Eso fue lo que advertimos desde un principio. Nadie que mire objetivamente el récord podrá negar que los hechos

⁶⁸ El Mundo Puerto Rico, *Miembros del PPT reclaman declaración de moratoria para comenzar a sacar al País de la crisis*, EL MUNDO (3 de julio de 2015), <http://elmundo.pr/3067/126641/a/miembros-del-ppt-reclaman-declaracion-de-moratoria-para-comenzar-a-sacar-al-pais> (última visita 11 de febrero de 2016).

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ Rafael Bernabe, *La batalla de la Renegociación*, PUEBLO TRABAJADOR, <http://pueblotrabajador.com/informacion/columnas/720-la-batalla-de-la-renegociacion.html> (última visita 11 de febrero de 2016).

⁷¹ *Id.*

han validado ese análisis y que estaríamos mejor ubicados si se hubiesen tomado a tiempo las medidas indicadas.

A mediados de diciembre de 2015, luego de anunciar que no aspiraría a un nuevo término como gobernador, García Padilla reconoció lo que señalamos desde principios de 2014: se había ocultado la gravedad de la crisis y no se habían enfrentado debidamente ni a los acreedores ni al Congreso. Según lee un reportaje de su charla ante National Press Club en Washington D.C.: “García Padilla aceptó que se equivocó al intentar dar un mensaje positivo sobre la crisis en los primeros años de su mandato. ‘Me equivoqué al no dar el mensaje correcto y no retar a los acreedores y al Congreso antes. Es algo que lamento’”.⁷²

V. LA POBREZA DE LA OPOSICIÓN

Ya que hemos formulado severas críticas a la administración del Partido Popular Democrático, no está de más decir algunas palabras sobre las posiciones asumidas por el liderato del principal partido de oposición, el Partido Nuevo Progresista (“PNP”). Aquí el juicio objetivo tampoco puede ser muy positivo. Han existido dos posiciones, ambas poco satisfactorias en términos de entender o buscar alternativas a la crisis.

La primera posición al menos reconoce el carácter insostenible de la deuda. Reconoce la deseabilidad de que se extienda a Puerto Rico el Capítulo 9 de la *Ley de quiebras de Estados Unidos*, pero insiste en culpar a la presente administración de la crisis. Se pretende ocultar la culpa compartida de ambos partidos de gobierno, que no han logrado articular una estrategia económica coherente desde hace décadas. Esta es la posición del Comisionado Residente, Pedro Pierluisi. También ha sido la posición de Larry Seilhammer, portavoz del PNP en el Senado, y de otros líderes de dicho partido. Por otro lado, se critican las medidas de austeridad de la presente administración y se olvida que la pasada administración adoptó medidas similares, como la notoria Ley Núm. 7-2009.⁷³

La segunda posición ni siquiera reconoce el carácter insostenible de la deuda. Culpa a la presente administración de la crisis como si la crisis se hubiese iniciado en 2013. Insiste que la deuda debe pagarse y que la economía debe reactivarse con nuevas medidas de desreglamentación y privatización, a la vez que propone reducir el gasto público y eliminar derechos laborales bajo la bandera de la flexibilización. Es la posición asumida por Ricardo Rosselló, rival de Pierluisi en la carrera por la candidatura a la gobernación del PNP, en un artículo de octubre 2015 en la

⁷² Luisa García Pelatti, *No tenemos dinero para pagar y nos vamos en default*, SIN COMILLAS (17 de diciembre 2015), <http://sincomillas.com/no-tenemos-dinero-para-pagar-y-nos-vamos-en-default/> (última visita 11 de febrero de 2016).

⁷³ Ley especial declarando estado de emergencia fiscal y estableciendo plan integral de estabilización fiscal para salvar el crédito de Puerto Rico, Ley Núm. 7 de 9 de marzo de 2009, 3 LPRA § 8791-8810 (2012).

revista empresarial *Forbes*.⁷⁴ Ni uno ni otro proponen la auditoría de la deuda o la suspensión de pagos cuando se considere apropiado para presionar a bonistas y al Congreso. La segunda posición abraza y la primera no descarta más medidas de austeridad contra el pueblo trabajador, aunque la primera prefiere hablar lo menos posible sobre el tema.

Ante los reclamos del Gobierno de Puerto Rico, el Congreso ha señalado la falta de transparencia y claridad de sus informes financieros. Sin duda tenemos que exigir transparencia en la información que el Gobierno provee, no solo a los congresistas, sino a nosotros, los habitantes de Puerto Rico. Sin embargo, nosotros y el Gobierno de Puerto Rico también debemos señalar que la falta de transparencia, claridad y honestidad de los bancos, corporaciones y las grandes casas financieras y aseguradoras no ha evitado reiterados planes de rescate y rehabilitación aprobados por el Congreso. Desde ese punto de vista, las exigencias del Congreso, más que como razones, se presentan como excusas para no actuar cuando se trata de apoyar a los pueblos y no a las corporaciones.

De igual forma, los grandes acreedores han levantado una campaña que tiene como lema *No bailout for Puerto Rico* o *Cero rescate para Puerto Rico*, a la cual se ha sumado el precandidato a la gobernación Ricardo Rosselló.⁷⁵ La presente administración ha indicado que extender el Capítulo 9 a Puerto Rico no es un rescate, pues no conlleva gastos de fondos federales en Puerto Rico, lo cual es cierto. No obstante, también hay que señalar que el Congreso y agencias federales no han tenido reparo en aprobar rescates gigantescos y políticas de alivio cuantitativo (*quantitative easing*) cuando se trata de salvar a grandes empresas. ¿Por qué será que los rescates y bailouts tan solo son inaceptables cuando se trata de los pueblos?

Dos sindicatos de Estados Unidos, la Service Employees International Union y la United Steelworkers, que tienen capítulos en Puerto Rico, recomendaron al Gobernador que no pagara el servicio de la deuda que vencía en diciembre de 2015. La presente administración debió reunirse inmediatamente con el liderato de esas uniones para coordinar su apoyo en Estados Unidos a las exigencias de un trato justo para Puerto Rico. Eso podía y debía vincularse a un plan de exigencias al Gobierno federal favorables a todos los sectores más golpeados por la crisis en Estados Unidos.

Durante el verano de 2014 el Gobierno aprobó la llamada *Ley de quiebra criolla* casi sin vistas públicas y de un día para otro.⁷⁶ ¿Por qué no reconocer la gravedad de la crisis que hace indispensable tal medida? ¿Por qué no preparar la medida

⁷⁴ Ricardo Rosselló, *A New Path for Puerto Rico-Which Doesn't Include a Washington Bailout*, FORBES (22 de octubre de 2015), <http://www.forbes.com/sites/realspin/2015/10/22/a-new-path-for-puerto-rico-which-doesnt-include-a-washington-bailout/#2d4facfa12bc> (última visita 11 de febrero de 2016).

⁷⁵ *Congress: No Bailout for Puerto Rico*, 60 PLUS ASSOCIATION, <http://60plus.org/no-pr-bailout/> (última visita 12 de febrero de 2016).

⁷⁶ Ley para el cumplimiento con las deudas y para la recuperación de las corporaciones públicas, Ley Núm. 71 de 28 de junio de 2014, 13 LPRA § 111 (2012 & Supl. 2015).

con el debido cuidado y con una participación más amplia para que responda la manera más adecuada a las necesidades del país? ¿Por qué no se moviliza al país en defensa de una medida que se considera necesaria para mandar un mensaje claro a los tribunales que pasarán juicio sobre su validez?

A finales de 2015 el Gobierno promovió una gran movilización para exigir paridad de fondos de Medicare y Medicaid para Puerto Rico. ¿Por qué no desplegar igual movilización para exigir una renegociación de la deuda? ¿Por qué no desplegar tal movilización en apoyo a los resultados de una auditoría ciudadana de la deuda? Son muchas las opciones y oportunidades perdidas, resultado de la incapacidad del gobierno de pensar fuera de las reglas de juego prescritas por la tradición y que favorecen a los sectores privilegiados en Puerto Rico y Estados Unidos.

CONCLUSIÓN: ¿Y AHORA QUÉ?

Según los dos textos de Stiglitz y Guzmán citados, los países sobreendeudados necesitan reducir sus deudas a niveles sostenibles.⁷⁷ No hacerlo, o hacerlo de forma tardía e incompleta, tan solo perpetuará o agravará la recesión de sus economías. Eso no puede lograrse si el país se somete a las exigencias de los bonistas. Para empezar, el Gobierno debe adoptar como política pública algunas de las orientaciones formuladas por este y otros textos.

Puerto Rico tiene derecho a un nuevo comienzo, que le permita emprender el camino de un crecimiento sostenido (y sustentable, añadiríamos nosotros). Todo proceso de renegociación debe tomar como valor supremo el compromiso del Gobierno con el bienestar de la población del país. Ese nuevo comienzo exige una renegociación habilitante de su deuda. Puerto Rico tiene derecho a esa renegociación como cuestión de justicia para su población y de eficiencia económica. Ni la agenda estrecha de los acreedores ni, mucho menos, de los fondos buitres puede asegurar ese desenlace justo y eficiente.

Como indicamos, el Gobierno hasta ahora parece contar con dos cosas: la buena voluntad de los bonistas que aceptarían el acuerdo propuesto por el gobierno y la extensión a Puerto Rico de la *Ley de quiebras de Estados Unidos* (o la elaboración de un súper Capítulo 9, aplicable a Puerto Rico o los territorios exclusivamente). En cuanto a lo primero, es posible que para lograr un acuerdo el Gobierno rebaje sus exigencias excesivamente. Sin embargo, lo más probable es que una parte importante de los bonistas rechacen el acuerdo propuesto. ¿Qué hará entonces el Gobierno?

Por otro lado cabe preguntar, ¿qué hará en caso de que no se extienda a Puerto Rico la *Ley de quiebras de Estados Unidos*? Más aún, ¿qué ocurrirá si se extiende la *Ley de quiebras de Estados Unidos*? En ese caso la decisión final sobre la reestructuración estará en manos de un juez federal. Las decisiones en los tribunales en años recientes han favorecido a los acreedores (el caso más notorio es el fallo a

77 Stiglitz & Guzmán, *Fixing Sovereign Debt Restructuring*, *supra* nota 3.

favor de los fondos buitres en el caso de Argentina). ¿Cómo asegurar que las decisiones reconozcan el derecho de Puerto Rico a un nuevo comienzo?

Hasta ahora el Gobierno no ha indicado sus respuestas a estas preguntas. Peor aún, a la vez que plantea que es necesario renegociar la deuda, abraza el programa de austeridad enunciado en el informe Krueger,⁷⁸ con los efectos injustos y contraproducentes que hemos indicado. A diferencia de lo que plantean algunos analistas, el problema con la posición del Gobierno no es el impago; es la forma errática y desorganizada en que se enfrenta a los bonistas y su adopción de un programa de austeridad parecido al que ellos proponen.

La conclusión a que conduce todo esto es que Puerto Rico está en una encrucijada en la que se enfrentan la agenda de los bonistas y una agenda para la justicia y la reconstrucción económica en Puerto Rico. Para defender la segunda hay que combinar acciones legislativas, económicas, judiciales y de movilización. Hay que rechazar las medidas de austeridad propuestas por los bonistas y también por el Informe Krueger,⁷⁹ suspender el pago de la deuda según sea pertinente y realizar una auditoría de la misma, y organizar una denuncia amplia de las acciones de los acreedores y fondos buitres que no aceptan la necesidad de reestructurar la deuda. Las acciones que varios grupos han realizado en Estados Unidos ante las oficinas de algunos bonistas son un comienzo.

La auditoría también permitiría esclarecer un tema importante: ¿Quiénes son los dueños de la deuda? ¿Qué parte de la deuda ha pasado a los llamados fondos de ubicación y los fondos buitres? ¿Qué parte está en manos de entidades locales? ¿Qué parte está en manos de residentes de Puerto Rico? Por otro lado, eso permitiría diseñar medidas compensatorias para las entidades locales o los residentes en el caso del impago. Se habla mucho sobre los bonistas puertorriqueños, pero ¿cuántos son y cuál es la suma de sus acreencias? Sin estos datos, el tema de los bonistas puertorriqueños se presta para actuar como escudo demagógico para proteger intereses institucionales financieros no residentes.

Como hemos señalado muchas veces (aunque no hemos abordado el tema en este escrito), detrás de la crisis de la deuda se encuentra el estancamiento de nuestra economía y detrás de ese estancamiento está el agotamiento de la política de exención contributiva. Esa política no genera ni crecimiento ni empleo hace más de una década y permite que se fuguen del país \$35 mil millones cada año.⁸⁰ Es necesario recuperar parte de esos fondos para la reconstrucción del país.

La lucha contra los acreedores no será fácil. Será una batalla difícil, dentro y fuera de los tribunales. Sin embargo, es importante que se conciba como tal: una batalla en la que hay que movilizar a todo el país, para influenciar a los bonistas, los jueces, el Congreso y a quien sea necesario impactar. Debe ser una batalla, como lo fue la batalla para sacar a la Marina de Vieques.

⁷⁸ KRUEGER *ET AL.*, *supra* nota 16.

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ Véase Rafael Bernabe, *Detrás de la crisis de la deuda en Puerto Rico*, CADTM (30 de julio de 2015), <http://cadtm.org/Detras-de-las-crisis-de-la-deuda> (última visita 11 de febrero de 2016).

Sin duda, Puerto Rico se encuentra en un fin de época. La estrategia de desarrollo económico centrada en la atracción de capital externo a través de la exención contributiva está agotada. El Estado Libre Asociado, que en buena medida se montó sobre dicha estrategia, adoptada inicialmente en 1947, también parece tambalearse en términos de su definición constitucional. No hay duda de que Puerto Rico cambiará profundamente en los próximos años. La pregunta es quién dirigirá esos cambios y para beneficio de quién. Estamos convencidos de que esos cambios deben dirigirlos los trabajadores y trabajadoras para beneficio de las grandes mayorías. Para eso necesitamos nuevos proyectos políticos y sociales y nuevos partidos políticos (tema que cedo para otro artículo).