

DANIEL IGNACIO ARCE\*

# La deuda pública como mecanismo de coerción geopolítico

*“Pedir prestado no es mucho mejor que mendigar, así como prestar con usura no es gran cosa menos que robar”*

*Gotthold Epghraim Lessing*

## Introducción

La deuda ha sido en nuestra región, desde la conformación de los Estados latinoamericanos, el mecanismo utilizado por los grupos concentrados de poder a efectos de someter a aquellos, generalmente con fines extractivistas o de debilitamiento estatal en miras a doblegar las políticas que les puedan ser adversas. Ahora bien, la relación entre la emisión de deuda y los posteriores recortes en políticas públicas a efectos de cumplir con los vencimientos crediticios tiene un impacto crucial en la vida de las personas.

Comentaré brevemente las instancias judiciales que demostraron la nulidad administrativa del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI o Fondo) y la denegación actual que genera el Poder Judicial en materia de acceso a la información pública.

## **Instancias judiciales de acceso a la información pública que demostraron la nulidad administrativa de la toma del crédito**

Como muchos sabrán, en el año 2018 se contrajo una deuda *stand by* externa con el Fondo Monetario Internacional por la suma de USD 50.000 millones, que fue posteriormente ampliado por la suma de USD 7100 millones, constituyendo, aun sin contar la

---

(\*) Abogado (UNLP) Maestrando en Derechos Humanos (Universidad Nacional de La Plata). Ayudante de Procesal II. Militante de la Coordinadora de Abogadxs de Interés Público. Coordinador Legal y Técnico de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, desempeñándose en litigios contenciosos internacionales en materia de derechos humanos.

ampliación, el préstamo más grande otorgado por la historia del Fondo Monetario Internacional (Mur, 2018); pero lo que muchos todavía no conocen son las acciones legales de acceso a la información pública que demostraron la nulidad del procedimiento de toma de deuda por falta de cumplimiento en los requisitos esenciales del acto administrativo exigidos por la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo (en adelante, LNPA) y los específicos de la Ley 24.156 de Administración Financiera (en adelante, LAF).

En palabras sencillas: cuando el Estado emite su voluntad lo hace a través de lo que jurídicamente se denomina un “acto administrativo”; a modo de ejemplo pueden nombrarse las licitaciones, la compra de suministros, el otorgamiento –o no– de una jubilación, pensión, calidad de residente, ciudadano, etc. Ese *acto administrativo* se realiza conforme las leyes que regulan la forma específica en la que el Estado formará su voluntad (procedimiento administrativo) y finalmente expresa/manifiesta su voluntad (acto administrativo). La Ley Nacional de Procedimiento Administrativo expone los parámetros comunes a todo acto administrativo sin perjuicio de aquellos requisitos específicos que obran en las leyes especiales para cada caso concreto.

Respecto a la deuda contraída en el 2018, además de los requisitos comunes propios de todos los actos administrativos (competencia, causa, objeto, procedimientos, motivación, finalidad y forma) existe, en el art. 61 de la LAF, un requisito específico para contraer deuda externa. En efecto, la norma indica que “[e]n los casos que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa **antes de formalizarse el acto** respectivo y cualquiera sea el ente del sector público emisor o contratante, **deberá emitir opinión el Banco Central de la República Argentina sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos**”.<sup>(1)</sup>

Ahora bien, ¿en qué consiste un pedido de acceso a la información pública? Según el Dr. Echeverría, “[p]uede afirmarse que el derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de información en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada” (2012).

La información pública –y su correlato de máxima divulgación o transparencia activa (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH, 2016: párr. 156]– encuentra anclaje en la propia Convención Americana de Derechos Humanos (art. 13)<sup>(2)</sup> y, desde

---

(1) El resaltado me pertenece.

(2) Art. 13 CADH: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente por escrito o en forma impresa o artística o cualquier

allí, se presume que toda información en poder del Estado es accesible y que dicho acceso “resulta una condición esencial de validez de la actuación de las autoridades en una sociedad democrática, y por ende se encuentra solo sujeto a un sistema restringido de excepciones” (Bautista Justo, 2021).<sup>(3)</sup> Estas excepciones, no alegadas por el Estado en los procesos judiciales que analizaremos a continuación, se encuentran en el artículo 8° de la Ley Nacional de Acceso a la Información Pública y son de carácter eminentemente restrictivo.<sup>(4)</sup>

Según el autor previamente citado, “ese abordaje colectivo de estas libertades ha permitido dotar de una especial fuerza al acceso de la información pública como uno de los derechos incluidos dentro del ámbito de tutela de la disposición” (Bautista Justo, 2021).<sup>(5)</sup> Además, según ha expresado la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, la información estatal o en poder del Estado brindada a la sociedad civil constituye un fortalecimiento en la forma de participación y control por parte de la ciudadanía y, en definitiva, del respeto por las normas comunes que todo Estado de derecho debe tener (Bautista Justo, 2021).

Respecto a la deuda con el Fondo, es importante señalar las acciones judiciales llevadas adelante conjuntamente entre la Coordinadora de Abogadx de Interés Público (CAIP), el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas y el Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Financiera (Cinfin). Concretamente a dos de ellas:<sup>(6)</sup>

---

*otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vía o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”*

(3) En referencia a los casos de la Corte IDH (“Claude Reyes...”, 2006: párr. 92 y cctes.; 2010: párrs. 230-231).

(4) Dicho de otra manera: en caso de duda, debe estarse **siempre a favor de la divulgación**.

(5) En referencia a los casos de la Corte IDH (“López Álvarez...”, 2006: párr. 163; 2005: párr. 69; “Ricardo Canese...”, 2004: párrs. 77-80; “Herrera Ulloa...”, 2004: párrs. 108-111; 1999: párrs. 146-149).

(6) En honor a la brevedad no indagaremos sobre una tercera acción intentada, ya no para obtener la información pública, sino con la pretensión de que se declare nula la Carta de intención y los memorandos adjuntos por incumplir los requisitos que mencionamos en el presente trabajo. *La causa de nulidad es “Murúa, Eduardo c/ EN – BCRA s/ Proceso de conocimiento”* (CAF 064538/2019), de trámite ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 9, actualmente pendiente de resolución en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

### Caso "Murúa" (Expte. 47.456/2018)

En el expediente de referencia se solicitó judicialmente al Estado nacional la entrega de:

- El texto completo del contrato a ser firmado, el Memorando y la Carta de intención suscripta con el FMI así como "cualquier otra documentación complementaria del empréstito "credit stand by" suscripto con el FMI".<sup>(7)</sup>
- El detalle de las características financieras del acuerdo, esto es, en palabras de los demandantes, "montos acordados, modalidad y plazo de desembolso de fondos, costos financieros (tasas de interés, cargos, prórrogas de jurisdicción, comisiones, aforos y toda otra información directamente vinculada con el empréstito contraído".<sup>(8)</sup>

La acción intentada fue rechazada *in limine*<sup>(9)</sup> por no haber agotado previamente la vía administrativa conforme lo solicitan los art. 9° y 14 de la ley nacional 27.275 llamada "De acceso a la información pública",<sup>(10)</sup> tanto por primera instancia como por la Cámara; actualmente se encuentra en los estrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) para resolver el recurso extraordinario federal interpuesto por CAIP.<sup>(11)</sup>

Sin perjuicio del rechazo, se obtuvo allí –en palabras de los abogados de CAIP– "la primera pieza de este rompecabezas" (Bernal, Martinelli y Verbic, 2021), ya que cuando el Ministerio de Hacienda contestó el recurso extraordinario federal sostuvo que toda la información solicitada "estaba disponible en el sitio web oficial de la jurisdicción" e insertó el link web pertinente.<sup>(12)</sup> Dicho enlace contenía, y contiene al día de hoy, la primera Carta de Intención y sus dos memorandos adjuntos (posteriormente se agregó la ampliación por USD 7.100.000.000).<sup>(13)</sup>

(7) La demanda completa puede descargarse en: [fmiargentinahome.files.wordpress.com/2019/05/2018-06-12-demanda-amparo-acceso-informacion-3b3n-pc3bablica-crc3a9dito-fmi.pdf](https://fmiargentinahome.files.wordpress.com/2019/05/2018-06-12-demanda-amparo-acceso-informacion-3b3n-pc3bablica-crc3a9dito-fmi.pdf)

(8) Véase [fmiargentinahome.files.wordpress.com/2019/05/2018-06-12-demanda-amparo-acceso-informacion-3b3n-pc3bablica-crc3a9dito-fmi.pdf](https://fmiargentinahome.files.wordpress.com/2019/05/2018-06-12-demanda-amparo-acceso-informacion-3b3n-pc3bablica-crc3a9dito-fmi.pdf)

(9) El término *in limine* consiste en el rechazo de la acción judicial al ser iniciada por no ajustarse a las reglas o requerimientos de procedimiento legalmente establecido.

(10) Según surge de la norma aludida, debe solicitarse la información pública en sede administrativa y, ante la denegatoria o la entrega incompleta de la misma, puede accionarse judicialmente.

(11) El caso tramitó en el juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo N° 1, con sentencia del 06/07/2018 y en la Sala III de la Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo Federal cuya sentencia fue el 04/10/2018. Esta y toda la información y documentación de las vías intentadas pueden encontrarse en: [fmiargentina.com/](https://fmiargentina.com/)

(12) Véase [www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepolicaseconomicas](http://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepolicaseconomicas)

(13) Los memorandos son los de Políticas económicas y financieras y Entendimiento técnico.

### Caso "Codianni" (Expte. 7651/2019)

Paralelamente, CAIP presentó otro pedido –esta vez en sede administrativa– de acceso a la información pública con un mayor detalle en el pedido puesto que se había contado con la información de la Carta de intención y los memorandos mencionados.

En dicha solicitud se requirió:

- a. Texto completo del contrato firmado entre las partes, términos de referencia, todos sus anexos y cualquier otra documentación conexas o complementaria del empréstito "*credit stand by*" contraído con el FMI.
- b. Condiciones establecidas en el marco de dicho empréstito. Entre ellas, se informe específicamente si se han suscripto cláusulas con prórroga de jurisdicción hacia tribunales extranjeros arbitrales, administrativos y/o judiciales para resolver controversias derivadas del empréstito.
- c. Informes, dictámenes y/o cualquier otro documento donde las reparticiones públicas con competencia en la materia se hayan expedido, con carácter previo a la toma del empréstito, sobre el impacto y distribución presupuestaria prevista para enfrentar las condiciones impuestas por el crédito en cuestión.
- d. Detalle de las características financieras del acuerdo. Entre ellas, como mínimo, las siguientes: montos acordados, modalidad y plazo de desembolso de fondos, costos financieros (tasas de interés, cargos y otras comisiones), aforos y toda otra característica financiera que pueda incidir en la carga de los compromisos a ser atendidos.
- e. Expediente/s administrativo/s donde se desarrolló el procedimiento previo a la toma de decisión administrativa para contraer el empréstito en cuestión. Al respecto se solicita especialmente que informe número de expediente y entregue copia completa de su contenido (en especial, dictámenes, informes técnicos y documentos donde conste la intervención de los organismos de asesoramiento y control nacionales, así como todo acto administrativo dictado en el contexto del mismo).
- f. Respecto del documento fechado el 12 de junio de 2018 que el Ministerio de Hacienda ha publicado en su página web, el cual correspondería a la carta de intención dirigida por Sturzenegger y Dujovne a la Sra. Lagarde y su anexo "Memorándum de políticas económicas y financieras" (simples pdf carentes de sellos oficiales, membrete, firmas auténticas o referencia a expediente alguno), se solicita la entrega de copia de los documentos originales y de todos los informes o dictámenes técnicos que se produjeron con carácter previo a definir el contenido y alcances de dichos documentos (Bernal, Martinelli y Verbic, 2021).

El 28 de diciembre de 2018 el Ministerio de Hacienda respondió que "[l]a firma del acuerdo es una potestad del Poder Ejecutivo por lo que no requieren dictámenes previos ni aprobación del Congreso Nacional. La Ley de Administración Financiera 24.156, que aplica porque somos parte del FMI desde 1956, así lo indica" (Bernal, Martinelli y Verbic, 2021).

La referencia, como indican los abogados de la Coordinadora mencionada, es al artículo 60, último párrafo, de la LAF que establece: *“Si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran autorizadas en la ley de presupuesto general del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente. **Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte**”*.<sup>(14)</sup>

Ahora bien, ante la clara omisión de la mayoría de los datos solicitados, fue interpuesta por CAIP una nueva acción de amparo en los términos de los artículos 13 y 14 de la ley 27.275.<sup>(15)</sup> Cuando el plazo estaba a punto de vencer, solo faltaba un día, el Ministerio de Hacienda informó extrajudicialmente que los expedientes administrativos solicitados estaban a disposición de los actores. Por su parte, en sede judicial, contestaron que el amparo interpuesto era abstracto puesto que ya se había entregado toda la información pública solicitada (Bernal, Martinelli y Verbic, 2021).

Del estudio realizado por CAIP de los expedientes mencionados surge, en sus palabras, “que diversa información continuaba sin ser entregada” (Bernal, Martinelli y Verbic, 2021).

El 13 de mayo del 2019 el juez de la causa rechazó la acción intentada considerando que “los dictámenes previos no existirían”, por lo que no existiría la denegatoria del Poder Ejecutivo a entregarlos. El problema es que la sentencia omitió todo tipo de referencia al resto de la información requerida y que el Ministerio de Hacienda no entregó.<sup>(16)</sup>

La Cámara, por su lado, revocó la decisión y ordenó al Ministerio de Hacienda de la Nación a *“que informe respecto de la existencia o inexistencia de la información en cuestión y, en su caso, que procesa a su entrega”*.<sup>(17)</sup>

Actualmente la decisión se encuentra con efecto suspensivo por el recurso extraordinario federal interpuesto desde finales del 2019, por lo que, en palabras de los Dres. Bernal, Martinelli y Verbic, **“actualmente se está renegociando con el FMI un acuerdo que no se conoce públicamente y respecto del cual el Estado Nacional está condenado a (i)**

(14) El resaltado me pertenece.

(15) El expediente es el 7651/2019, *“Codianni, Eduardo Julio c/ EN s/ amparo Ley 16.986”* y tramitó ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10, Secretaría N° 19, y ante la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Según surge en el Sistema de consultas web del Poder Judicial de la Nación ([scw.pjn.gov.ar/scw/home.seam](http://scw.pjn.gov.ar/scw/home.seam)), se encuentra desde fines del 2019 en trámite ante la CSJN.

(16) A modo de ejemplo, Bernal, Martinelli y Verbic (2021) indican que solicitaron información sobre “A, B, C, D y la sentencia rechazó el pedido solo “porque A no existiría”, lo cual constituye una omisión grave en el tratamiento de las pretensiones jurídicas planteadas.

(17) La sentencia puede verse en: [fmiargentinahome.files.wordpress.com/2019/09/2019-09-12-codianni\\_sentencia-fondo-camara.pdf](http://fmiargentinahome.files.wordpress.com/2019/09/2019-09-12-codianni_sentencia-fondo-camara.pdf), o bien ingresando al Sistema de consultas web con los datos del expediente: CAF N° 7651/2019.

confirmar si existe; y (ii) en caso afirmativo, entregar su texto y toda la información vinculada que no se encuentra en los expedientes administrativos” (2021).<sup>(18)</sup>

Por su parte, en los expedientes administrativos mencionados<sup>(19)</sup> se observa que el crédito se contrajo con las siguientes condiciones:

- a. "Sin expediente: el Ministerio de Hacienda inició el expediente el 21 de junio de 2018. Es decir, una semana después de que promovimos la demanda judicial del caso "Murúa" (rechazado *in limine* conforme expuse en el punto II.1), y nueve días después de la fecha de firma de la Carta de intención.
- b. Sin dictamen jurídico previo a la firma de la Carta de intención.
- c. Sin el dictamen técnico previo que debió emitir el BCRA sobre cómo la deuda iba a impactar en la balanza de pagos (conforme lo exige con claridad el art. 61 de la ley 24.156).<sup>(20)</sup>
- d. En base a datos y proyecciones contenidos en los memorandos técnicos adjuntos a la carta de intención (Memorándum de Políticas económicas y financieras y Memorándum de entendimiento técnico) que no se fundan en estudio, informe, dictamen u opinión técnica alguna.
- e. Sin actos administrativos mediante los cuales se haya decidido tomar el crédito: no obra en los expedientes decreto presidencial alguno, resolución del Directorio del BCRA ni resolución del Ministerio de Hacienda" (Bernal, Martinelli y Verbic, 2021).

Amén de lo expuesto hay algo todavía más grave: **no surge de toda la documental mencionada el acuerdo que otorgó el crédito, ni el acto formal de aprobación de la carta de intención por parte del FMI** (Bernal, Martinelli y Verbic, 2021). Es necesario indicar que, en palabras de la propia Carta de Intención, los memorandos son "hitos que deben usarse para el diseño del acuerdo *'stand by'*".<sup>(21)</sup>

Todo ello conlleva el claro incumplimiento del artículo 7° de la LNPA que consigna los requisitos esenciales de los actos administrativos, entre los cuales se encuentran: la competencia, la causa, el objeto, los procedimientos, la motivación, la finalidad.<sup>(22)</sup> Toda

(18) El resaltado me pertenece.

(19) Estos pueden verse en los siguientes enlaces: [fmiargentinahome.files.wordpress.com/2019/05/2019-04-10-expte.-i-primer-acuerdo-acuerdo.pdf](https://fmiargentinahome.files.wordpress.com/2019/05/2019-04-10-expte.-i-primer-acuerdo-acuerdo.pdf) y [fmiargentinahome.files.wordpress.com/2019/05/2019-04-10-expte.-ii-segundo-acuerdo.pdf](https://fmiargentinahome.files.wordpress.com/2019/05/2019-04-10-expte.-ii-segundo-acuerdo.pdf)

(20) El art. 61 de la LAF indica que "[e]n los casos que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera sea el ente del sector público emisor o contratante, deberá emitir opinión el Banco Central de la República Argentina sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos". El resaltado me pertenece.

(21) Véase <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepoliticaseconomicas>

(22) Artículo 7°: "Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes: a) ser dictado por autoridad competente; b) deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable; c) el objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siem-

vez que no se indica ni la causa, ni el procedimiento, ni la motivación, ni la finalidad y ninguno de los documentos entregados por el Estado cuenta con la firma del entonces presidente Mauricio Macri a la hora de tomar el crédito toda vez que, según el artículo 60, parte final, de la LAF indica que es que el Poder Ejecutivo nacional quien se encuentra facultado para formalizar los acuerdos con los organismos financieros y no quienes supuestamente suscribieron a la Carta de intención.<sup>(23)</sup>

Lo mencionado constituye una gravedad institucional sin precedentes, ya que no solo la toma de deuda evitó el tratamiento parlamentario; en palabras del Dr. Juan Bautista Justo, “[l]a jerarquización de la participación en los términos del art. 23<sup>(24)</sup> obedece a que las justas exigencias de la democracia deben orientar la interpretación de la Convención –en referencia a la Convención Americana de Derechos Humanos– y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas (Corte IDH, OC-5/85, 1985: párr. 144). No es posible compatibilizar con esas directivas a una decisión de endeudamiento y asunción de condicionalidades que, pese a tener proyecciones intergeneracionales, ni siquiera atravesó los filtros del sistema representativo clásico” (Bautista Justo, 2021). Sino que, **aun habiéndose realizado por un procedimiento administrativo propio del Poder Ejecutivo tampoco se cumplieron con los requisitos básicos que este exige.**

Lo expuesto no excusa la debida diligencia que debe tener todo acreedor. A modo de ejemplo puede mencionarse el crédito que otorga un banco a cualquier persona: antes de otorgarlo, el banco constatará la viabilidad del retorno de dinero mediante distintos mecanismos y acreditaciones (comprobación del salario del deudor, propiedades a su nombre, etc.).

---

*pre que ello no afecte derechos adquiridos; d) antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos; e) deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo; f) habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad”.*

(23) Tampoco se observa ninguna facultad otorgada por este a quienes figuran como firmantes: Nicolás Dujovne, en su calidad de Ministro de Hacienda, y Federico Sturzenegger, en su calidad de Presidente del Banco Central de Argentina.

(24) Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

## Importancia de conocer el acuerdo con el FMI: breve referencia al caso “NML Capital vs. Republic of Argentina”

Ahora bien, ¿por qué es tan importante conocer en detalle el acuerdo con el FMI? Existen algunas cláusulas en materia contractual que son sumamente importantes a la hora de discutir cualquier posibilidad de reestructuración de la deuda y una particularmente importante: **¿dónde se dirime cualquier tipo de conflicto judicial en caso existir?**<sup>(25)</sup> Tenemos un antecedente no muy alejado en el tiempo y es el caso “NML Capital vs. Republic of Argentina”, también conocido como “el juicio del siglo” (Mander, 2014) donde el *lawfare* no penal<sup>(26)</sup> muestra la utilización de mecanismos legales con fines netamente geopolíticos.

Como muchos sabrán, en el año 2005, Argentina ofreció una reestructuración de deuda intercambiando los títulos *defaulteados*<sup>(27)</sup> por nuevos títulos de deuda. El Congreso Nacional impulsó y acompañó dicha medida sancionando la ley 26.017 que prohibió al Poder Ejecutivo reabrir la oferta de canje con la finalidad de lograr la mayor cantidad de adhesión posible. El 76% de los acreedores realizaron el intercambio de los títulos de deuda (Martinelli, 2021). Posteriormente, en el año 2010 la Argentina suspendió los efectos de la ley citada y propuso una segunda oferta de canje que permitió convencer a la mayoría de los que habían rechazado la primera oferta. Entre ambas renovaciones se logró acordar con el 92% de los acreedores (Martinelli, 2021).

Entre el 8% restante se encontraban distintos fondos de inversión, entre ellos NML Capital, que promovió una acción judicial a efectos de cobrar la totalidad del monto adeudado, por lo que el Poder Judicial estadounidense condenó a la Argentina a pagar sumas exorbitantes de dinero a fondos de inversión (también denominados “*holdouts*” o *fondos buitres*)<sup>(28)</sup> que bloquearon el proceso de reestructuración de la deuda soberana de un país.

La sentencia del juez Griesa configuraba un precedente muy negativo en miras a reestructuraciones de deuda puesto que “invitaba a los acreedores a no aceptar quitas de

---

(25) Al momento de escribir estas palabras no existen antecedentes de judicializaciones por parte del FMI. Los cobros realizados por el organismo se realizan a través de sus “recomendaciones” a los países, especialmente indicando la importancia en el ajuste fiscal, lo cual deriva, inexorablemente, en un menor reconocimiento de derechos por parte de los Estados.

(26) Generalmente existe una concepción de que el *lawfare* solo consiste en la persecución penal –y el bombardeo mediático– de miembros referentes de determinados grupos políticos pero también se utiliza para discutir medidas con alto impacto económico y social en otros fueros judiciales que muchas veces los medios de comunicación eligen deliberadamente no mostrar.

(27) Estos títulos habían caído en *default* durante la crisis del 2001 en Argentina.

(28) El nombre de los carroñeros viene dado porque estos compran títulos de deuda emitidos por un Estado que ha incurrido en cesación de pagos o *default* a precios irrisorios para, posteriormente, iniciar acciones legales con la finalidad de cobrar la totalidad de la deuda.

capital e intereses sino a litigar por el monto total de lo adeudado". En efecto, el magistrado condenó al pago de la deuda pero Argentina no cumplió y los fondos buitres incorporaron dos pedidos: una medida de *discovery* para identificar bienes argentinos radicados en el mundo y una orden de hacer para obligar a Argentina a pagarle a los fondos buitres de la misma forma que se le estaba pagando al 92% de acreedores que aceptaron la reestructuración de la deuda (Martinelli, 2021).

Según indica el Dr. Martinelli, NML realizó planteos atinentes a que Griesa forzara al país a cumplir con las sentencias extendiendo su jurisdicción hacia instituciones financieras ajenas a la controversia que prestaban servicios al país **forzando a Argentina a que optara entre pagarle a todos los acreedores (tanto a los *holdouts* como a los "reestructurantes") o no pagarle a ninguno y entrar nuevamente en *default***. La estrategia, explica el abogado mencionado, no es nueva, ya que en 1995 se realizaron pedidos similares por parte de los mismos acreedores<sup>(29)</sup> contra Perú cuando buscó reestructurar la deuda soberana (Martinelli, 2021).

Según se explica en el trabajo analizado, "la FSIA<sup>(30)</sup> estableció que las cortes distritales solo tienen jurisdicción para embargar y/o ejecutar bienes soberanos que se encuentren en territorio estadounidense y tengan fines comerciales. Al legislar de esta forma, el Congreso estadounidense no reconoció jurisdicción a las cortes de EEUU para que puedan afectar la libre disponibilidad de bienes soberanos radicados fuera del país" (Martinelli, 2021) y, haciendo una interpretación totalmente contraria a su espíritu, el juez Griesa consideró que Argentina violó la cláusula "*pari passu*"<sup>(31)</sup> porque estaba priorizando el pago de los acreedores reestructurados por sobre aquellos que no aceptaron la novación<sup>(32)</sup> de la obligación crediticia y ordenó un "*post judgement discovery in aid of execution*"<sup>(33)</sup> contra dos bancos para que informen sobre los bienes argentinos radicados fuera del país para que informen sobre "(i) cuentas bancarias de Argentina en el mundo; (ii) la forma en que Argentina movía dichos activos y (iii) dónde y cuándo podrían embargarse/ejecutarse". A la vez que emitió una orden de hacer "de carácter

---

(29) Concretamente lo realizó "Elliot Associates", controlante de NML Capital.

(30) Siglas de la "*Foreign sovereign immunities act*" cuya traducción sería "Ley de inmunidades soberanas extranjeras", una norma creada por los Estados Unidos con la finalidad de evitar desgastes diplomáticos en razón de la utilización desorbitante de las facultades judiciales para el cobro de activos de Estados soberanos.

(31) La cláusula denominada "*pari passu*" significa, en latín, "con igual paso", entendiéndose como la búsqueda de la igualdad entre los diferentes acreedores, no pudiendo "beneficiar a unos por sobre otros".

(32) La novación consiste en la extinción de una obligación por la creación de una nueva. Así, los acreedores que intercambiaron los títulos defaulteados por otros nuevos extinguieron la obligación anterior aceptando, por parte del Estado deudor, un nuevo crédito con sus respectivas condiciones renunciando, de esta manera, al cobro del título originario puesto que esa obligación dejó de existir.

(33) Según explica Martinelli (2021), es una de las variantes del *discovery* pero que, a diferencia del más común denominado "*pre-trial*" que se realiza con anterioridad al proceso judicial en miras de acceder a la prueba, este se desarrolla con la finalidad de recolectar prueba sobre la existencia de bienes de la parte vencida en un proceso para que puedan ser ejecutados, cumpliendo así con la sentencia.

permanente que impidiera a Argentina continuar pagando los créditos reestructurados hasta que el país no pagara a los *holdouts*". Ahora bien, el artículo 1609 de la FSIA prohíbe el embargo y la ejecución de los bienes de un Estado extranjero, incluso dentro de los Estados Unidos, excepto que estos sean bienes para actividades comerciales en dicho país (artículo 1610 FSIA); es decir: **en vez de utilizar un embargo propiamente dicho (la imposibilidad de disponer libremente de un bien sin que este esté sometido a un crédito) dictó una orden de hacer que obliga a utilizar los bienes de determinada manera.**<sup>(34)</sup>

Ante la confirmación de la Cámara acerca de lo decidido por Griesa, Argentina interpuso un recurso extraordinario ante el Máximo Tribunal norteamericano para determinar si la FSIA permite a las jurisdicciones distritales obligar a un país a usar bienes en el exterior de determinada forma. Apoyando lo sostenido por Argentina intervinieron Colombia, Francia, México, Paraguay y hasta el propio Departamento de Estado de Estados Unidos solicitando al Tribunal Supremo que concediera el recurso y limitara la jurisdicción de Griesa; la Corte Norteamericana ni siquiera habilitó la instancia (Martinelli, 2021).

Como sostuvieron Guzmán y Stiglitz (2017), con la orden de hacer de Griesa se impidió pagar a más del 92% de los acreedores a pesar de que el Estado tenía dinero y la intención de hacerlo. Ello conlleva, además, una vulneración de derechos de aquellos acreedores que no fueron parte en el proceso judicial y que se veían impedidos de cobrar lo acordado por un juicio donde ninguno de ellos pudo defenderse.

Lo importante del caso, más allá del pago voluntario de los USD 9.300 millones por parte del entonces presidente Mauricio Macri que "terminó con el conflicto", es observar cómo una cláusula que determina la zona donde se determinará la disputa es central a la hora de discutir en términos jurídicos (o más bien políticos) las consecuencias fácticas de lo que se lleva a los tribunales.

En el caso de la deuda contraída en el año 2018 con el FMI no se sabe, al día de hoy, si existe una cláusula que determine el lugar donde se dirimiría judicialmente un conflicto en caso de existir y, por lo tanto, las reglas que se aplicarían. Entiendo, conforme lo ha demostrado la historia, que los tribunales normalmente elegidos son aquellos favorables a los prestamistas por razones obvias: nadie le proporciona dinero a alguien (o a un Estado, en este caso) sin garantías de cobro o beneficio alguno.

Dicho programa económico esquiva, hoy, el escrutinio de la ciudadanía argentina.

---

(34) Según explica Martinelli (2021), en la apelación planteada por la República Argentina contra esta orden se citó al caso "S & S Machinery Co. V. Masinexportimport" (1983) donde la misma Cámara reconoció que no tienen sentido las inmunidades otorgadas si se permite utilizar las órdenes de hacer para lograr la misma finalidad de aquello que estaba prohibido (realizar embargos) por la FSIA. Sin embargo, la Cámara confirmó lo resuelto por Griesa alegando que "la orden de hacer tenía un propósito diferente al de un embargo".

## Las “recomendaciones” de los organismos internacionales de financiamiento

Si bien es cierto que no existen, al día de hoy, judicializaciones por parte del FMI para cobrar sus “préstamos” la realidad es que generan presión a través de sus “recomendaciones” que derivan, ineludiblemente, en el ajuste fiscal y el recorte de las facultades de intervención estatal que solo consolida el poder de aquellos grupos de poder externos a la Administración Pública.

En palabras del propio Fondo Monetario Internacional, “... cuando un país obtiene crédito del FMI, el gobierno se compromete a ajustar la política económica para superar los problemas que le llevaron a solicitar asistencia financiera a la comunidad internacional. Las condiciones de estos préstamos también sirven para garantizar que el país será capaz de reembolsar los recursos al FMI, de manera que esos recursos puedan ponerse a disposición de otros países miembros que los necesiten. Las reformas de los préstamos aprobadas en 2009 simplificaron la condicionalidad del FMI para ayudar a que los países se identifiquen mejor con políticas sólidas y eficaces” (2018).

A modo de ejemplo basta citar el llamado *Global Austerity Alert* (Ortiz & Commins, 2021) donde se analizan las proyecciones de gasto público por parte del FMI hasta el 2025; del documento surge que 5,6 billones de personas en 2021 (un 75% de la población mundial); 6,6 billones en 2022 (85%); y, para 2025, 6,3 billones de personas (78% de la población) se verán afectadas por políticas de ajuste fiscal.

Afirman también que tras breves periodos de expansión fiscal (o aumento de gasto público en políticas públicas) los gobiernos, aconsejados por el FMI, el G20 y otros grupos que fomentan el neoliberalismo moderno, rápidamente se retrotraen en lo que respecta a la inversión social produciendo consecuencias negativas para las grandes mayorías, especialmente las más vulnerables (Ortiz & Commins, 2021).

## Conclusión

La emisión de deuda por parte del macrismo fue voraz, en palabras de Alfredo Zaiat (2021), la cual se emitió “a ritmo y monto récords históricos durante la administración macrista-radical 2015-2019”. De lo expuesto surge que el Poder Judicial sigue denegando, al día de hoy, la discusión sobre la toma de deuda pública y la información que de la misma ocultó el macrismo.

Sin perjuicio de la ilegalidad de la toma de deuda y las consecuencias internas que, según el derecho internacional, no le serían oponibles al FMI *a priori*, las consecuencias internas deben meritarse en forma oportuna para evitar la repetición de las vulneraciones realizadas.

En efecto, en nuestro país tenemos el antecedente del caso *"Olmos, Alejandro s/ dcía"*<sup>(35)</sup> donde se comprobaron 477 delitos cometidos en la toma de deuda externa con complicidad entre grupos económicos y funcionarios de alto rango durante la última dictadura. ¿El problema de esta sentencia? Fue dictada el 13 de julio del año 2000, 24 años después de los hechos.

Hoy tenemos comprobada la ilegalidad de la toma del crédito más grande otorgado por el FMI en su historia. Esperemos, esta vez, tener un Poder Judicial a la altura de las circunstancias históricas.

## Referencias

- Andrés Bernal, Augusto Martinelli y Francisco Verbic** (2021) "La nulidad del crédito de Argentina con el Fondo Monetario Internacional" en *Revista Derechos en Acción* (La Plata) Vol. 19, N° 19.
- Bautista Justo, Juan** (2021) "El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018: control de convencionalidad" en *Revista Derechos en Acción* (La Plata) Vol. 18, N° 18.
- Echeverría, Guillermo** (2012) "El acceso a la información pública El derecho y sus límites" en *Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ)*. ID SAIJ: DACF120209.
- Mander, Benedict** (2014) "Slow painful ending for "trial of the century" en *Financial Times* (Londres). [www.ft.com/content/4259c837-e503-36ba-bf40-6974611f1768](http://www.ft.com/content/4259c837-e503-36ba-bf40-6974611f1768)
- Martinelli, Augusto** (2021) "La 'jurisdicción exorbitante' del Poder Judicial norteamericano: El caso de los fondos buitres contra la República Argentina en *Revista Derechos en Acción* (La Plata) Vol. 20, N° 20.
- Mur Robert** (2018) "Argentina recibe el mayor préstamo en la historia del FMI" en *La Vanguardia* (Barcelona). [www.lavanguardia.com/economia/20180609/444222786362/fmi-rescate-argentina-prestamo.html](http://www.lavanguardia.com/economia/20180609/444222786362/fmi-rescate-argentina-prestamo.html)
- Ortiz, Isabel & Commins, Matthew** (2021) *Global Austerity Alert. Looming budget cuts in 2021-25 and alternative pathways* (Nueva York: Initiative for Policy Dialogue). [policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf](http://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf)
- Stiglitz, Joseph E. & Guzmán, Martín** 2017 "Argentina default? Griesa fault is much more accurate" en *The Guardian* (Londres). [www.theguardian.com/business/2014/aug/07/argentina-default-griesafault-more-accurate](http://www.theguardian.com/business/2014/aug/07/argentina-default-griesafault-more-accurate)
- Zaiat, Alfredo** 2021 "Deuda: Lo peor de una herencia horrible" en *Página/12* (Buenos Aires). [www.pagina12.com.ar/378317-deuda-lo-peor-de-una-herencia-horrible](http://www.pagina12.com.ar/378317-deuda-lo-peor-de-una-herencia-horrible)

---

(35) Caso *"Olmos, Alejandro s/ dcía"* – Expte N° 7.723/98 que tramitó en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de Capital Federal. Comúnmente llamado fallo "Ballester", por el juez que dictó la sentencia o "la Sentencia Olmos".

## Referencias jurisprudenciales

- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]**, "Caso Ivcher Bronstein vs. Perú", Competencia, 24/09/1999.
- Corte IDH**, "Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica", Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 02/07/2004.
- Corte IDH**, "Caso Palamara Iribarne vs. Chile", Fondo, Reparaciones y Costas, 22/11/2005.
- Corte IDH**, "Caso Ricardo Canese vs. Paraguay", Fondo, Reparaciones y Costas, 31/08/2004.
- Corte IDH**, "Caso Claude Reyes y otros vs. Chile", Fondo, Reparaciones y Costas, 19/11/ 2006.
- Corte IDH**, "Caso López Álvarez vs. Honduras", Fondo, Reparaciones y Costas, 01/02/2006.
- Corte IDH**, "Caso Gómez Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil", Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 24/11/2010.
- Corte IDH**, "Caso I. V. vs. Bolivia", Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 30/11/2016.

## Referencia normativa

- Corte IDH**, OC-5/85 "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", 13/11/1985.