

**UNIVERSITATEA „BABEȘ-BOLYAI” CLUJ-NAPOCA
FACULTATEA DE DREPT**

**Afectarea suveranității statului prin serviciul
datoriei publice
- rezumat -**

Conducător de doctorat:

Prof. Univ. Dr. Radu Nicolae Catană

Student doctorand:

Răzvan Sorin Prișcă

Cluj-Napoca 2021

CUPRINS

Introducere	1
--------------------------	---

Capitolul I

Aspecte generale privind suveranitatea națională și natura juridică a tratatelor internaționale

I.1. Suveranitatea constituțională. Suveranitatea politicilor naționale.	10
I.2. Suveranitatea fiscală și bugetară	19
I.3. Suveranitatea statelor membre ale Uniunii Europene	27
I.4. Pactul de stabilitate și creștere al Uniunii Europene privit din perspectiva suveranității	32
I.5. Evoluții contemporane ale suveranității în contextul globalizării	35
I.6. Aspecte generale privind natura juridică a tratatelor internaționale	46
I.7. Ratificarea și limitele tratatelor internaționale în dreptul român	52

Capitolul II

Ordinea juridică a sistemelor financiare internaționale.

II.1. Capitalismul contemporan. Instrumentele și subiecții săi de drept	58
II.2. Ordinea juridică a sistemelor monetare internaționale. Perspectivă evolutivă	64
II.3. Exportarea instituțiilor de drept bancar nord american. Doctorii de bani	73
II.4. Keynesianismul, factor de alterare sau de întărire a suveranității?	78
II.5. Redefinirea contemporană a suveranității fiscale și bugetare, în urma acordului de la Bretton Woods	80
II.6. Procesul juridic al dereglementării, în cadrul sistemelor financiare contemporane	85
II.7. Consecințele economice ale transplantării instituțiilor de drept occidental în America Latină	90
II.8. Flexibilizarea aplicării cadrului legal de funcționare, al instituțiilor financiare internaționale, în cazul acceptării României ca membru al Fondul Monetar Internațional și al Grupul Băncii Mondiale	123

Capitolul III

Principalele instrumente juridice implicate în procesul de creditare suverană

III.1. Negocierea clauzelor și a condiționalităților, în cadrul contractului de împrumut suveran	139
III.2. Fundamentarea ideologică și juridică a condiționalităților. Consensul Washington	144
III.3. Efectele juridice ale condiționalităților Fondului Monetar Internațional	159
III.4. Crizele financiare și permeabilitatea sistemelor față de condiționalitățile creditorilor	164

III.5. Teoria represiunii financiare și reforma dreptului bancar	166
III.6. Critica dereglementării și liberalizării financiare. Curentul neostructuralist	169
III.7. Riscul și ratingul de țară	175
III.8. Modalități ale suveranității fiscal-bugetare, în materia dreptului comercial internațional	179
III.9. Mijloace juridice de protecție, ale debitorului suveran, față de riscurile exogene	183
III.10. Modalități de agravare a situației financiare a debitorului suveran	184
III.11. Efectul incompatibilității sistemului de drept intern cu cel internațional. Decizia de lichidare a datoriei publice a României	192

Capitolul IV

Modalități și efecte juridice ale datoriei publice

IV.1. Instrumente și strategii de îndatorare, disponibile debitorului suveran	197
IV.2. Analiza juridică a principalelor tipuri de contracte de împrumut public	201
IV.3. Efectele juridice ale nerespectării obligațiilor de plată, în contractele de împrumut suveran. Repudierea serviciului datoriei publice	220
IV.4. Consecințele lipsei cadrului legal de reglementare și supraveghere a creditării suverane, pe piețele internaționale de capital. Modalități de angajare a răspunderii debitorului suveran	225
IV.5. Forța sancțiunilor juridice unilaterale, aplicate statelor debitoare aflate în incapacitate de plată. Sistemul de drept național <i>versus</i> cadrul juridic internațional	240
IV.6. Pierderea suveranității naționale, prin efectul nerespectării obligațiilor asumate în cadrul contractelor de împrumut	247
IV.7. Fenomenul de „intoleranță” al statelor față de datoria suverană	256
IV.8. Subspecii ale contractului de împrumut suveran. Împrumuturile administrației publice locale	262
IV.9. Cadrul juridic actual al datoriei publice în România	268

Capitolul V

Aplicarea principiilor insolvenței în cazul datoriei suverane

V.1. Protejarea creditorului suveran față de fondurile de investiții speculative. Clauza <i>pari passu</i>	276
V.2. Supermajoritățile creditorilor minoritari, în restructurarea împrumuturilor suverane. Clauza de acțiune colectivă	280
V.3. Abuzul de drept în creditarea suverană. Cazul creditorilor speculativi	282
V.4. Reducerea creanțelor în cadrul planului de restructurare a datoriei publice	288
V.5. Puterile masei credale constituite ad-hoc, în cazul creditării suverane. Cadrul juridic și legitimitatea Clubului de la Paris	291

V.6. Codificarea procedurii insolvenței suverane prin Mecanismul de Restructurare a Datoriilor Suverane și prin Mecanismul European pentru Soluționarea Crizelor Datoriilor Suverane	297
V.7. Reglementarea insolvenței unităților administrativ-teritoriale în România	315
V.8. Aplicarea principiilor insolvenței municipale, în Statele Unite ale Americii și România	318
Concluzii finale	333
Bibliografie	348

Cuvinte cheie: suveranitate, instituții financiare internaționale, acord internațional de împrumut, condiționalități, insolvența suverană, debitor suveran, creditor suveran, serviciul datoriei publice, incapacitate de plată, repudierea datoriei publice, restructurarea datoriei publice

REZUMAT

Problemele asociate serviciului datoriei publice, au cunoscut o dinamică aparte, în ultimele două secole dar cu precădere în ultimele decenii, pe fondul diversificării, atât a categoriilor de instituții de credit private cât, mai ales, a instituțiilor financiare internaționale multilaterale, controlate de către guvernele statelor dezvoltate. În același timp, tema datoriilor suverane a fost și este una de maximă actualitate, atât în contextul crizei economice mondiale, din perioada anilor 2008-2010, cât mai ales în actualele circumstanțe pandemice, ale căror efecte economice sunt deja puternic resimțite, generând multiple îngrijorări referitoare la evoluția lor, pe termen mediu și lung. Pe de altă parte, dat fiind numărul limitat de articole științifice și lucrări de cercetare, care să abordeze tema îndatorării guvernelor naționale din perspectivă juridică, și mai ales prin raportare la exercitarea și afectarea suveranității statului, considerăm ca fiind de interes analiza temei propuse prin aplicarea filtrelor instituțiilor de drept și identificarea unor direcții de cercetare a evoluțiilor viitoare.

Tema administrării datoriei publice, a născut dintotdeauna numeroase controverse, atât în mediul academic, cât și în cel politic, juridic sau economic. Dependența statelor emergente și slab dezvoltate, față de împrumuturile oferite de diverși creditori internaționali, este în continuă creștere, în ciuda multiplelor episoade de blocaj și repudiere a rambursării, succedate aproape ciclic. În același timp, internalizarea principiilor keynesiene, privind dezvoltarea bazată pe deficite bugetare, a făcut ca împrumuturile suverane să fie atractive, nu doar pentru statele aflate în dificultate financiară, ci în egală măsură și pentru cele puternic dezvoltate, „viața pe datorie” fiind astăzi o formă de guvernare cvasi-universală.

Tabloul este completat de o interdependență crescândă, între economiile naționale, apărută odată cu liberalizarea generală a comerțului internațional, care a generat noi perspective dar și noi provocări, pentru entitățile guvernamentale. Obligate să țină pasul cu dinamica circulației capitalurilor și a mărfurilor, guvernele trebuie să se adapteze unei noi paradigme a suveranității, definită tot mai mult prin instrumente supra-legale și supra-constituționale, subordonate principiilor, relativ noi, ale soft-law. Cadrul juridic al dreptului internațional a devenit mult mai flexibil și mai fluid, fiind influențat, de cele mai multe ori, de situații concrete și punctuale, analizate în timp real, sistemele naționale de drept fiind obligate *de facto* să se adapteze „din mers” realităților aflate într-o continuă schimbare.

Exportarea, respectiv importarea, principiilor guvernantei corporative, se realizează astăzi în mod natural. Guvernele naționale sunt, de cele mai multe ori, martori pasivi ai adaptării mediului intern de afaceri la cerințele companiilor multinaționale sau ale investitorilor străini, care își extind progresiv orizonturile de acțiune, în căutarea de noi piețe de desfacere sau de forță de muncă ieftină și calificată.

Plecând de la această realitate, o cercetare științifică a evoluției acestui fenomen, în ultima jumătate de secol, pentru a înțelege principiile care stau la baza construcției datoriiilor suverane dar mai ales o cercetare care să urmărească evoluțiile probabile în viitorul apropiat și mediu, precum și propuneri cu privire la o abordare integrată a administrării situațiilor de criză, le considerăm de maxim interes și cu o utilitate practică deosebită.

Preocuparea, față de tema propusă, își găsește resorturile în activitatea profesională a autorului, atât sub perspectiva avocaturii de business cât, mai ales, sub cea politică. O parte semnificativă din obiectivele care fac parte integrantă a acestei lucrări, au fost identificate *in vivo*, de către autor, pe parcursul crizei financiare din perioada anilor 2008-2010-2012, care a afectat România în măsură aproape egală cu toate celelate state dezvoltate. Plecând de la observarea eterogenității strategiilor și măsurilor adoptate în acea perioadă, în percepția autorului s-au născut câteva întrebări, la care studiul de față își propune să găsească răspunsuri: Dacă există o legătură clară, între serviciul datoriei publice și exercitarea suveranității naționale, și care este aceasta? Este sistemul de drept intern, cu adevărat influențat de activitățile de împrumut ale instituțiilor financiare internaționale și ale creditorilor internaționali privați? Pot fi, condiționalitățile creditorilor internaționali, mai puternice *de facto* decât tratatele și acordurile internaționale, la care statul este parte? Poate fi,

lipsa cadrului legal de reglementare a insolvenței suverane, folosită de un stat suveran, în favoarea sa? Există o nevoie reală, de creare a unor mecanisme și proceduri de insolvență suverană? Care sunt principalele piedici care stau în calea obținerii unui acord politic asupra unei proceduri de insolvență suverană și cum ar putea fi ele depășite? Poate fi creditarea suverană un instrument *proxy* în politica internațională?

Lucrarea noastră își propune o abordare juridică a fenomenului datoriei publice, a evoluției sale în perioada modernă, precum și evaluarea impactului pe care acesta l-a avut și îl are asupra modalităților de exercitare a suveranității naționale. Prin cercetarea doctrinei internaționale relevante studiul urmărește transformările contemporane ale principiilor suveranității naționale și ale ordinii juridice a sistemelor financiare. O atenție sporită, o acordăm demersurilor întreprinse în sensul adoptării unui cadru juridic internațional, unitar și standardizat, al gestionării insolvenței suverane, urmărind obținerea unor concluzii practice, care să poată lua forma unor propuneri de politici publice, strategii naționale și, nu în ultimul rând, care să constituie puncte de plecare, în cercetări viitoare.

Prin cercetarea noastră, demonstrăm că evoluția ordinii juridice a sistemelor și a instituțiilor financiare internaționale contemporane, a fost puternic influențată de transformările politice, survenite în a doua parte a secolului trecut. Spre exemplu, dacă la momentul începerii negocierilor privind Conferința de la Bretton Woods, John Maynard Keynes nota că „Statele Unite își doresc puteri discreționare și depline, asupra băncilor centrale naționale, după modelul pe care acestea însele îl aplică în propriile lor state, asupra băncilor comerciale interne”¹, poziția celorlate țări participante (în special Marea Britanie) a făcut ca, în cadrul actului constitutiv al Fondului Monetar, să fie stipulate limitări clare, privitoare la capacitatea și gradul de implicare directă, al instituțiilor financiare internaționale, în evaluarea și supervizarea activităților curente ale entităților publice suverane, ale statelor membre. Cu toate acestea, „super-puterile” despre care vorbea Keynes, au fost investite mai apoi cu forță juridică, prin actele constitutive, în momentul creării cadrului legal de colectare și împrumut a resurselor Fondului, fiind denumite generic „garanții adecvate”².

¹ Sidney Dell, „On Being Grandmotherly, The Evolution of IMF Conditionality”, Princeton Studies in International Finance, nr. 144, Princeton University, 1981, (pag. 1); articolul este disponibil la adresa: <https://ies.princeton.edu/pdf/E144.pdf>

² Articles of Agreement (Statutul FMI), art. V, secțiunea 3, lit. (a) și secțiunea 4, (pag. 8, 10); documentul este disponibil la adresa: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>

Pe de altă parte, este evident că, de mult timp, condiționalitățile nu mai sunt o caracteristică exclusivă a instituțiilor financiare internaționale, ele fiind folosite, pe scară largă, și în majoritatea acordurilor de împrumut interguvernamentale. Principii generale, cum sunt buna guvernare, statul de drept, respectarea drepturilor omului, reformarea sistemelor electorale și administrative sau întărirea democrației, se regăsesc frecvent alături de obiective specifice, precum structura taxelor și impozitelor, construcția bugetului național sau reformarea sistemelor de pensii sau de sănătate.

Teza este construită pe baza a cinci capitole complementare, îmbinând continuu componenta teoretică și doctrinară cu cea aplicată, concentrându-se pe câteva spețe eterogene, relevante în economia generală a temei, considerate de către autor adevărate puncte de inflexiune, în recalibrarea evolutivă a politicilor financiare globale.

Primul capitol al lucrării, deschide cercetarea prin analiza evoluției moderne și contemporane a conceptului de suveranitate, a modalităților sale și a transformărilor formale, intervenite odată cu extinderea organizațiilor internaționale și supra-statale. Prin studierea aprofundată a definiției suveranității naționale, a schimbărilor de abordare intervenite în ultimul secol, dar mai ales a cauzelor și contextelor care au stat la baza acestor mutații, am urmărit să conturăm un tablou fidel al cadrului constituțional global actual, care să se constituie într-un reper de perspectivă al următoarelor capitole ale tezei. Considerăm ca fiind fundamentală, delimitarea teoretică și doctrinară a principalelor noțiuni subsumate suveranității fiscale și bugetare, a celei executive sau sociale. În această etapă a cercetării, explorăm raporturile dintre tratatele internaționale și rolul și activitatea puterilor legislative, executive și judecătorească, din perspectiva afectării suveranității naționale. Întrucât, o bună parte a raporturilor juridice internaționale, au ca izvor de drept acordul internațional, am apreciat ca fiind relevantă, pentru studiul nostru, înțelegerea mecanismelor și principiilor prin intermediul cărora, se pot naște drepturi și obligații pentru un stat suveran dar și temeiul de drept al apariției și răspândirii instrumentelor informale și supra-legale, în cadrul organizațiilor internaționale și ale organismelor supra-statale.

Cel de-al doilea capitol surprinde momentele cele mai importante, ale construcției contemporane, a sistemelor juridice financiare internaționale. Întrucât, din punctul nostru de vedere, actualul *status-quo*, este rezultatul unui lung șir de elemente cauzale succesive, observarea evolutivă a transformărilor fundamentale, petrecute în perioada modernă, are o

relevanță esențială pentru înțelegerea și identificarea instrumentelor practice, prin care concluziile cercetării noastre se pot constitui în documente oficiale de poziție. În același timp, obiectivul asumat, în cadrul celui de-al doilea capitol, îl considerăm indispensabil, în economia generală a cercetării noastre, pentru o imagine completă și unitară a fenomenului datoriilor suverane, din perspectiva dreptului economic public. De asemenea, luând în considerare evoluția sistemelor financiare mondiale, monetare și fiscale, care își are rădăcinile juridice în punctul de intersecție al dreptului constituțional, administrativ și fiscal dar și în dreptul comercial și cel internațional privat, suntem de părere că, o aplecare cuprinzătoare asupra efectelor colaterale ale acestor transformări, prezintă un interes sporit în definirea și înțelegerea temeiurilor de drept, ale situației actuale.

În această notă, analizăm în cadrul tezei consecințele pe care, transplantarea unor instituții de drept și tentativele de standardizare ale unor sisteme de drept naționale, le pot genera asupra ordinii sociale, politice și economice, a unui stat. Această temă, legată de influența exercitată de anumite state dominante asupra debitorilor săi, fiind un subiect de dezbatere constant în doctrina economică, o considerăm interesantă și utilă, a fi analizată și prin filtrul juridic, al funcționalității sistemului de drept intern. *Per a contrario*, demonstrăm că, raportul juridic născut între debitor și creditor, în cadrul contractelor de împrumut suveran, este unul biunivoc, entitățile financiare fiind și ele influențate de particularitățile statului împrumutat, putându-și chiar flexibiliza și adapta cadrul legal de funcționare, în scopul îndeplinirii obiectivelor politice, de la un anumit moment.

Capitolul trei se concentrează pe aprofundarea instrumentelor juridice implicate în creditarea suverană, precum și a mijloacelor și a căilor de acțiune ale instituțiilor financiare și ale creditorilor internaționali. Studiul urmărește o abordare critică, evaluând atât politicile performante, promovate de-a lungul timpului, cât și pe cele mai puțin reușite, căutând să reflecte principalele cauze care au determinat reorientările succesive ale conduitei de creditare. Obiectivul de cercetare, în cadrul acestei etape de lucru, este subordonat identificării și cercetării izvoarelor de drept privat, în special cu referire la dreptul comercial și bancar, și la dreptul afacerilor, precum și transformările pe care aceste ramuri de drept, le-au suferit sub influența politicilor economice promovate de către creditorii internaționali, suverani sau privați. De asemenea, cercetarea demonstrează existența unor căi prin care

conduita de creditare se poate schimba (cel puțin cu privire la un anumit guvern debitor) precum și mijloacele, prin care aceasta poate fi obținută.

Pe măsură ce derularea studiului nostru, a atins componenta cadrului legal funcțional al instituțiilor creditoare, am reușit să demonstrăm că filosofia de acțiune a corpului funcționarilor entităților financiare, este determinată, în mare măsură, de pregătirea teoretică și practică a angajaților tehnici, care în fapt, sunt, în marea lor majoritate, cetățeni americani. Gradul lor de cunoaștere și înțelegere, a particularităților concrete, ale statelor debitoare este neuniform și subiectiv, având drept consecință o tendință de standardizare a politicilor de finanțare, care nu ține cont de caracteristicile regionale, ale unor culturi sociale eterogene. Tocmai de aceea, propunem internalizarea, în cadrul acestor organisme, a unui model pe care îl considerăm eficient și productiv, aplicat în cadrul instituțiilor europene. Printr-o reprezentare forfetară, proporțională cu volumul cotelor de participare, statele membre ar trebui să aibă dreptul (și în același timp obligația) de a-și trimite experți naționali care să ocupe poziții de execuție. Cultura organizațională, în cadrul acestor instituții, ar trebui, în viziunea noastră, orientată înspre recrutarea activă a specialiștilor, nediscriminatoriu, din cadrul tuturor statelor membre.

În cadrul unui al patrulea capitol, perspectiva cercetării se oprește asupra modalităților și consecințelor juridice ale datoriei publice, evaluând principalele riscuri și vulnerabilități, pe care un guvern debitor le poate întâmpina în serviciul ei. Printr-o paralelă sumară între contractele comerciale de credit și acordurile internaționale de împrumut, și prin referire la asemănări și deosebiri, stabilim dacă acestea din urmă, pot fi catalogate ca o subspecie a contractului de împrumut sau mai degrabă ca un tratat internațional clasic. Această tentativă de delimitare, cu scopul de a stabili instrumentele juridice pretabile pentru analiza și interpretarea contractului de credit suveran, o apreciem importantă prin prisma înțelegerii instituțiilor de drept, care ar putea fi implicate ulterior într-o procedură de insolvență suverană.

Pe de altă parte, am decis ca, în această fază a cercetării, analiza noastră să trateze, complementar cu datoria suverană, și un aspect mai puțin dezbătut științific și doctrinar, dar despre care credem că vom demonstra că poate îmbrăca forme dintre cele mai complexe și complicate. Ne referim aici la o subspecie a contractului de împrumut public, reprezentată de activitatea de îndatorare a administrațiilor publice locale. Procesul în sine, poate crea reale

probleme, atât unui guvern național (privit în contextul raporturilor juridice de drept administrativ) dar poate afecta, în același timp, și relaționarea statului cu creditorii săi internaționali, prin impactul asupra sarcinii totale a datoriei publice. Pornind de la această parte a capitolului patru, ne propunem să ne oprim asupra a două spețe, cu rădăcini similare dar modalități de rezoluționare, fundamental diferite. Criza fiscală a orașului New York, a fost un adevărat punct de inflexiune în gestionarea raporturilor juridice de la nivel federal, statal și local, precum și a funcției Statelor Unite de principal creditor internațional. În același timp însă, blocajul bugetar a pus în pericol reputația de centru financiar mondial a orașului, având drept consecință modificarea unui întreg pachet legislativ, de-a lungul unei decade, precum și aplicarea unei prime forme primare de concordat preventiv, asupra municipalității. Într-o încercare de analiză comparată, vom propune explorarea speței orașului Aninoasa, (primul oraș din România, intrat vreodată în insolvență). Spre deosebire de New York, speța românească, chiar dacă are o identitate juridică similară (dar evident, perspectivă financiară diferită), surprinde modul în care un guvern a ales să neutralizeze practic o procedură legală de insolvență municipală, prin plata unilaterală a întregii datorii publice, din fondul special de rezervă, dar fără impunerea vreunei condiționalități sau proceduri specifice, nici măcar cu caracter preventiv.

Putem afirma cu siguranță că, lipsa sau ineficiența unor mecanisme clare de redresare și reorganizare, în cadrul insolvenței municipale, face ca întreg procesul de revenire să fie unul anevoios și subiectiv, factorul politic putând pune în pericol reușita planului de restructurare (spre exemplu, în cazul orașului New York, unde primarul de la acea vreme, Abraham Beame, reprezenta Partidul Democrat, în timp ce președintele Statelor Unite, Gerald Ford, era republican, criza financiară s-a transformat într-una politică, rivalitatea demagogică, întârziind cu cel puțin 6-9 luni, implementarea primelor măsuri).

Am evidențiat, în cadrul cercetării, existența unei predispoziții, a sistemelor de drept intern, față de transplantarea unor noțiuni și instituții ale dreptului internațional, chiar și în lipsa unei dezbateri și amendări critice, din partea legiuitorilor naționali. Asumarea unor obiective strategice, de către majoritatea partidelor politice, poate, în unele cazuri, să relativizeze *de facto* rolul constituțional al organelor alese, de a dezbate și modifica, în cadrul procedurilor deliberative, obligațiile asumate în numele statului, de către puterea executivă. Acest aspect, cu precădere în materia împrumuturilor suverane, poate ridica serioase

probleme de suveranitate (privită în concepție clasică), putând avea implicații severe, pe termen mediu și lung, în cazul asumării unor condiții sau condiționalități nefavorabile. Astfel, chiar dacă majoritatea statelor prevăd plafonarea prin lege a nivelului datoriei publice, condițiile de contractare a unui împrumut sau de emitere a unor obligațiuni de trezorerie, sunt negociate punctual de către reprezentanții executivului, a căror răspundere nu poate îmbrăca vreo formă juridică, fiind doar una politică, în fața Parlamentului.

Pornind de la această concluzie, considerăm că merită evidențiat caracterul relativ și formal, al răspunderii (juridice dar în egală măsură și politice), pe care reprezentanții executivului, o au asupra propriilor acte și fapte, în cadrul exercițiului funcției publice. Astfel, în lipsa unor elemente de natură penală, care să atragă punerea sub acuzare (și aceea, filtrată prin beneficiul imunității conferite de calitatea de membru al guvernului), în realitate nu există, în nicio jurisdicție democratică, un instrument real de responsabilizare a titularilor dreptului de contractare a unui împrumut suveran. Mai mult, am observat, în cadrul studiului nostru că, pentru a surmonta un eventual veto, venit din partea parlamentului, opțiunea majorității guvernelor este de a utiliza instrumentul alternativ al emisiunii de obligațiuni, care nu prevede promovarea vreunei inițiative legislative.

Ultimul capitol al tezei tratează *in extenso* problema insolvenței suverane, analizând critic cele câteva inițiative prodigioase, lansate în trecutul recent, precum și controversele politice și juridice, pe care acestea le-au generat. Vom explora și câteva dintre clauzele standard, prezente în contractele internaționale de împrumut public, și implicațiile juridice pe care le comportă în planul sistemelor de drept intern, precum și remediile deja utilizate cu succes, în restructurarea datoriilor publice, chiar și în lipsa unei proceduri reglementate de insolvență a statului.

Plecând, de asemenea, de la observațiile empirice, realizate anterior redactării acestei lucrări, am identificat existența câtorva tentative relevante, de asimilare a incapacității suverane de plată, cu starea de insolvență a debitorului privat. Fiecare dintre aceste proiecte, au fost însoțite de recomandarea transplantării *de facto*, în dreptul public, a instrumentelor aferente procedurii reorganizării și restructurării companiei, abordate însă din unghiuri diferite. Tocmai de aceea, fiecare dintre acestea sunt analizate dintr-o perspectivă critică multilaterală, pentru a putea putea oferi un răspuns pertinent ipotezelor stabilite la începutul cercetării. La nivel perceptual, socotim, crearea unor mecanisme și proceduri de insolvență

suverană, ca fiind o nevoie reală a societății contemporane, convingere pe care urmărim să o demonstrăm științific, dovedind caracterul subiectiv al principalelor piedici care stau în calea obținerii unui acord politic internațional în materie.

Pentru argumentarea vulnerabilităților întreținute de actualul *status-quo*, am ales să subliniem, prin explorarea unei spețe, pe cât de spectaculoasă, pe atât de actuală, incertitudinile și consecințele pe care, lipsa unui cadru juridic unitar internațional, de gestionarea a crizelor datoriei publice, le poate genera asupra unui stat suveran. Prin analiza contextualizată a dosarului *Elliott Associates L.P. vs. Peru*, arătăm ineficiența clauzelor contractuale uzuale, folosite în creditarea suverană, în lipsa unui cadru legal de interpretare și aplicare a normelor de drept comercial internațional, în materia raporturilor juridice dintre un guvern național și creditorii săi.

Cercetarea noastră examinează complementar, în cadrul aceluiași capitol final, modalitățile neoficiale de coagulare a unei mase credale, compusă însă doar din guvernele creditoare, prin analiza cadrului juridic de funcționare și a legitimității Clubului de la Paris, un organism cvasi-informal, care exercită poate cea mai crescută influență asupra conduitei creditorilor suverani, de toate rangurile, în plan mondial. Ne exprimăm astfel convingerea că vom putea evidenția, încă o dată, caracterul subiectiv și relativ al funcționării piețelor internaționale de capital, în raport cu debitorii suverani, precum și lipsurile dreptului internațional, în materie.

Analizând, din perspectivă evolutivă, complexitatea ordinii de drept a sistemelor financiare și monetare internaționale precum și a curenților ideologice care le-au însoțit, am demonstrat caracterul empiric și chiar experimental al majorității strategiilor globale, adoptate începând cu epoca modernă, și a căror durată de viață a fost, de regulă, în directă legătură cu ciclurile economice naturale. Putem afirma fără de tăgadă, în acest context, existența unei importante componente subiective și relative, în cadrul procesului de definire a obiectivelor structurilor financiare multilaterale, atât în ceea ce privește componenta economică, cât mai ales cu privire la stabilitatea cadrului juridic de funcționare. Astfel, argumentăm în cadrul studiului, existența unui anumit grad de flexibilitate informală, a cadrului juridic de funcționare al organismelor financiare internaționale, sub influența politică exercitată de statele puternic dezvoltate. Exemplele implicării acestora, în perioada Războiului Rece, în construcția arhitecturii constituționale a statelor din America Latină sau

relaxarea privind aplicarea unor prevederi din actele constitutive, în cazul României, ambele episoade petrecute în bătălia dusă împotriva comunismului, dar cu instrumente juridice radical diferite, conturează concluzia că, în contexte globale predefinite, creditarea suverană poate fi utilizată ca instrument *proxy* în politica internațională.

În egală măsură, apreciem că diversele școli de gândire sau curente politice dominante la un anumit moment, determină și modelarea comportamentelor funcționarilor tehnici, în special ai instituțiilor financiare internaționale, față de anumite guverne debitoare, identificând, în cadrul cercetării noastre, conduite neregulate și chiar inconsecvente, față de același debitor, în momente temporale diferite. Aceleași mișcări ideologice, au un rol decisiv și în definirea și reformarea arhitecturii juridice a acestor entități creditoare.

Termenul „condiționalitate” a devenit unul comun, în limbajul politic al tuturor guvernelor naționale îndatorate, care își argumentează și/sau fundamentează politicile publice, în raport cu prevederile contractuale, asumate prin acordurile internaționale de împrumut. Clauzele contractuale care prevăd obligații, pentru statul debitor, de modelare și remodelare a politicilor publice, au început să fie întâlnite începând cu ultima parte secolului XIX, în procesele de creditare internațională dar, mult mai pregnant, odată cu înființarea instituțiilor financiare internaționale, de după adoptarea Acordului de la Bretton Woods. Eficacitatea și impactul condiționalităților au fost și sunt profund controversate, în plan global, ele fiind *de facto* o interferență acceptată, a instituțiilor creditoare, asupra prerogativelor constituționale și suverane, ale guvernelor debitoare.

Condiționalitățile sunt, practic, elemente concrete pe care entitățile creditoare (cu precădere Fondul Monetar Internațional și Grupul Băncii Mondiale) le impun statelor debitoare, în schimbul furnizării de lichiditate, ele putând fi predefinite (așa cum sunt cele atașate unor produse standard de finanțare) sau croite în funcție de specificul, particularitățile și contextul național, de la un anumit moment, ale statutului împrumutat. Chiar dacă întotdeauna variază, în număr și obiective și de la un contract la altul, ele privesc, de fiecare dată, politicile macroeconomice precum strategia monetară și fiscală, cheltuielile bugetare, inflația sau deflația sau controlul salariilor și al prețurilor.

Factorul subiectiv, reprezentat de gradul de cunoaștere, cultură juridică și financiară, precum și experiențele și orizonturile personale, ale indivizilor aflați temporar în exercitarea unei funcții publice, sunt toate, în cea mai mare măsură, determinante pentru menținerea unei

conduite echilibrate și responsabile de îndatorare a statului. Speța, explorată în a doua parte a capitoului patru, relevă potențialul catastrofal, pe care ambițiile egocentrice, vanitatea, egoul în sine sau cultul personalității, le pot avea asupra destinului unei națiuni. Situația Egiptului, care și-a pierdut complet suveranitatea națională, timp de aproape 80 de ani, în urma unei campanii de îndatorare haotică și irațională, întinsă pe mai bine de două decenii, reprezintă, din punctul nostru de vedere, un „caz școală”, care ar trebui studiat în detaliu de către orice om politic, înainte de accederea într-o funcție de demnitate.

Pe de altă parte, majoritatea controverselor politice, ivite în urma implementării pachetelor de condiționalități ale entităților financiare multilaterale, sunt tributare unei conduite populiste electorale, apărute, invariabil, în tabloul social al statelor subdezvoltate sau emergente. Observațiile noastre însă, desprinse din analiza extinsă a câtorva situații concrete, ne întemeiază convingerea că, vina pentru tensiunile apărute, este împărțită, aproape în mod egal între debitor și creditor. Astfel, în timp ce guvernul debitor, amână sau evită aplicarea unor măsuri eficiente dar impopulare, în speranța naivă că blocajele se vor rezolva cumva de la sine sau că o altă formațiune politică va ajunge să deconteze costul reformelor, instituțiile creditoare nu reușesc întotdeauna să suprindă realitatea culturală, socială și politică fidelă, a împrumutatului. Acest fenomen, larg răspândit în cazul statelor slab dezvoltate, contribuie la formarea unei percepții negative dar eronate, cu privire la activitatea și acțiunile entităților creditoare.

Fenomenul de „intoleranță” față de îndatorare, confirmă percepția conform căreia în anumite contexte, există o predispoziție a unor categorii de state pentru abandonarea atitudinii ponderate, manifestare încurajată, aproape întotdeauna și de cupiditatea piețelor internaționale de capital, care de multe ori, își continuă sau chiar dezvoltă activitatea de creditare, în ciuda apariției primelor semne care indică fragilizarea economiilor interne. Nu întotdeauna, simpla evaluare volumetrică, a indicatorilor macroeconomici, poate oferi imaginea corectă a situației unui guvern suveran. Analizând, spre exemplu, cazul Japoniei, observăm că, în ciuda statutului său, de cel mai îndatorat stat din lume (cu o pondere a datoriei de peste 257% din produsul intern brut), statul nipon se bucură de una dintre cele mai solide credibilități suverane, pe piețele financiare internaționale, de altfel, una din preocupările constante ale Executivului său, fiind combaterea deflației și a scăderii prețurilor. Concluzia principală, care se desprinde din explorarea științifică a acestui „fenomen”, este că

scopul politic al împrumuturilor publice, bonitatea și istoricul de rambursare, precum și consolidarea sistemelor constituționale și a statului de drept, sunt cu mult mai importante, în analiza de risc suveran, decât măsurarea indicatorilor economici și statistici, de la un anumit moment.

Totodată suveranitatea formală a unui guvern național poate fi afectată și prin mijloace informale sau indirecte, independente de voința sa activă. Explorând în detaliu, elementele de evaluare ale riscului și ratingului de țară, utilizate de către companii private multinaționale, am expus o stare de fapt care influențează în cascadă o serie întreagă de indicatori macroeconomici, precum și atractivitatea unei piețe interne, față de investitori străini și, nu în ultimul rând, bancabilitatea statului și costurile finanțării curente a datoriei publice. Suntem de părere că, în ciuda subiectivismului anumitor experți tehnici ai companiilor de rating precum și a unei sumedenii de factori externi care pot influența un raport de țară, prin recunoașterea și legitimitatea globală de care aceste companii se bucură, rapoartele de evaluare pot fi un factor de presiune pozitiv, responsabilizând într-o bună măsură conduita executivelor naționale.

Pe de altă parte, analizând critic câteva dintre politicile publice cvasi-falimentare (precum filosofia substituirii interne a importurilor sau a politicilor intervenționiste), prin care statele debitoare, aflate în criză, își agravează situația financiară, exprimăm fără rezerve, convingerea fermă că, actuala paradigmă politică, a unui neoliberalism imperfect, oferă, de departe, cel mai performant, democratic și eficient cadru juridic, politic și economic, raportat la alternativele cunoscute sau experimentate până în prezent.

În egală măsură, apreciem că diversele școli de gândire sau curente politice dominante la un anumit moment, determină modelarea comportamentelor funcționarilor tehnici, în special ai instituțiilor financiare internaționale, față de anumite guverne debitoare, identificând, în cadrul cercetării noastre, conduite neregulate și chiar inconsecvente, față de același debitor, în momente temporale diferite. Aceleași mișcări ideologice, au un rol decisiv și în definirea și reformarea arhitecturii juridice a acestor entități creditoare.

Dezvoltarea cercetării noastre s-a realizat prin utilizarea resurselor doctrinare, teoretice și aplicate, disponibile la acest moment în literatura juridică din România, Europa de vest și America de nord precum și a reperelor locale, atunci când ne-am aplecat asupra unor spețe concrete. Abordarea critică, proprie, este subordonată obiectivelor stabilite și enumerate

anterior, filtrând fiecare element introdus în studiu, prin prisma viziunii subiective a autorului, cu scopul asumat de a da naștere unei noi perspective asupra unui subiect, pe cât de controversat, pe atât de actual. Ne exprimăm totodată convingerea că, rezultatele și concluziile studiului nostru, vor putea sta la baza unor viitoare documente de poziție, strategii guvernamentale și inițiative legislative sau infra-legale, prin elementele de noutate pe care le vor introduce în dezbateră academică din România, dar și prin unghiul analitic propriu, prin care unele momente contemporane sunt examinate.