

LA DEUDA EXTERNA EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO: EL CASO DE LOS PAÍSES ANDINOS

Manuel E. Mendoza

Por estos tiempos observamos que se han dado diversos procesos de integración en América Latina y mundo, alguno de los cuales están plasmados en los Tratados de Libre Comercio. En lo que respecta a América Latina ya se han firmado 3 tratados denominados TLCAN, CAFTA y TLC-CHILE, todos los cuales tiene a EE.UU. como principal actor, ergo dado que ciertos países integrantes de la comunidad andina (Colombia, Ecuador y Perú) vienen negociando tratados similares, el presente artículo pretende inquirir sobre la relación Deuda-TLC teniendo como evidencia los anteriores tratados firmados. Es necesario visualizar cual es el manejo que se le da al tema de la deuda externa en estos tratados, dado que los países implicados en la actual negociación tiene una deuda mas que considerable.

Ratio Deuda-PBI				
	1970-79	1980-89	1990-99	2000-02
Bolivia	66%	125%	74%	63%
Colombia	28%	35%	34%	42%
Ecuador	28%	82%	87%	74%
Perú	49%	71%	59%	52%
Venezuela, RB	18%	55%	53%	31%

Fuente: World Bank. GDF online. Elaboración propia.

En referencia a los países andinos, la evidencia indica que poco o nada se ha avanzado luego de la crisis de los 80 en términos de crecimiento económico y desarrollo, y más aun, luego de las reformas estructurales implantadas durante los felices noventa, parafraseando a Stiglitz, la relevancia del tema crece cuando por una parte hay una crisis mundial en curso, Stiglitz (2002, 2003), Ugarteche (2000, 2004), y por otra parte, ante la falta de éxitos económicos, se pretende atornillar las políticas no solo mediante condicionalidades cruzadas sino elevándolas al nivel de tratados internacionales que no pueden ser incumplidos y que están por encima de las leyes nacionales, mediante los tratados de libre de comercio bilaterales y del ALCA. Se ha encontrado que hablar de tratados de libre comercio implica diversos aspectos, que van desde los meramente económicos y financieros, hasta los culturales, demográficos y geográficos. Empero, como se mencionó, se da especial énfasis al impacto económico que ello conlleva y la condicionalidad puesta por el gobierno de los Estados Unidos al negociar y, posteriormente, firmar tratados de este tipo. Los miembros de la Comunidad Andina, pierden autonomía y grados de libertad en el manejo de su política económica, en el proceso de negociación de los TLC como un enllevamiento último a la definición de políticas económicas ya definidos en los acuerdos con el FMI, con el Banco Mundial, con el Club de

Paris, en la ejecución del plan Brady, y, en el caso de Bolivia, para poder poner en marcha el programa HIPC y HIPC ampliado.

La principal disyuntiva se encuentra no ante los procesos de integración regional –CAN-Mercosur– sino con los acuerdos bilaterales que están en proceso de negociación entre los países andinos (exceptuando Venezuela y Bolivia) y EE. UU así como el ALCA. En ese sentido, es necesario acotar que los Estados Unidos no quiere dejar ni un solo cabo suelto en la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC). Por eso también (en la actual negociación) busca compromisos en el tratamiento que cada país andino dará al pago de la deuda externa e interna. Justamente, este tema se trata en la Mesa de Inversiones. Lo que quiere la potencia es que todas las reglas que rigen para el resto de inversiones se apliquen en el caso de estas obligaciones. Por ello una noticia dio fe de la problemática, justamente en esta negociación los países andinos no quieren dar paso a este pedido. Tanto Colombia como Ecuador y Perú sostienen que las razones para no incluir al tema de la deuda pública y préstamos del Estado consisten en que el riesgo asumido por los inversionistas con préstamos de los gobiernos no es igual al riesgo de una inversión con un particular.

El tratamiento de esta propuesta es uno de los principales temas que dificulta la negociación en la Mesa de Inversiones. Sobre todo, porque EE.UU. mantiene una fuerte posición en este ámbito. Además, existe como antecedente el hecho de que en casi todas sus negociaciones ha logrado que este tema quede establecido en los acuerdos. Solo hay una excepción: el Nafta, (el TLC con México y Canadá). La intención es otorgar a los inversionistas privados más poder de coerción para presionar a los Estados por incumplimientos de pago¹.

Amén de lo anterior, es importante notar que en el caso de los países de la Comunidad Andina la relación está muy marcada, puesto que gran parte del flujo comercial está relacionado con los Estados Unidos. Existe pues una concentración del comercio. Lo cual se esgrime como argumento para finalizar una relación bilateral. Pero de la misma forma se puede blandir que al estar la relación concentrada, se ve favorecido el país con mayor ventaja, a decir para los Estados Unidos la importancia en la estructura del comercio con los países antes mencionado es ínfima, ergo son otros los móviles que los motivan a firmar un TLC, un antecedente de lo anterior fue la firma del ATPA², o Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, que representa el componente comercial del programa de la Guerra contra las Drogas que el Presidente George Bush expidió el 4 de diciembre de 1991. Estas preferencias se hicieron efectivas a partir de 1992 para Colombia y Bolivia y posteriormente en 1993 para Ecuador y Perú. Más tarde, en el año 2002 se promulga la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, ATPDEA, prorrogando y ampliando las preferencias del ATPA.

¹ La deuda entra en la agenda del TLC. En: "El Comercio". Ecuador, 17 de Septiembre del 2004.

<http://www.elcomercio.com/noticias.asp?noid=104112>

² Andean Trade Preference Act.

EXPORTACIONES FOB DE LA COMUNIDAD ANDINA POR ZONAS ECONÓMICAS (Estructura Porcentual)					
Zonas	1999	2000	2001	2002	2003 p/
Estados Unidos	44.2	46.7	41.4	41.7	40.7
Comunidad Andina	9.1	9.0	11.1	10.8	9.0
Unión Europea-15	12.9	9.8	11.9	12.7	15.3
MERCOSUR	3.9	4.0	3.6	2.8	2.3
México	1.4	1.2	1.6	1.7	1.7
Canadá	1.9	1.3	1.6	1.3	1.2
Chile	1.6	1.5	1.4	1.3	1.4
Total Exportado	100	100	100	100	100

Fuente: CAN. Elaboración propia. p/ Cifras preliminares

IMPORTACIONES CIF DE LA COMUNIDAD ANDINA POR ZONAS ECONÓMICAS (Estructura Porcentual)					
Zonas	1999	2000	2001	2002	2003 p/
Estados Unidos	35.3	32.0	30.2	27.2	24.3
Comunidad Andina	11.6	13.8	13.1	13.9	13.7
Unión Europea-15	18.1	16.4	15.6	15.1	15.3
MERCOSUR	7.4	8.4	8.8	11.2	10.9
México	3.8	4.1	4.9	4.4	4.4
Canadá	2.5	2.6	2.6	2.0	1.8
Chile	2.7	3.2	3.1	3.2	3.4
Total Exportado	100	100	100	100	100

Fuente: CAN. Elaboración propia. p/ Cifras preliminares

La condicionalidad

Los principales referentes para analizar el trato que se le da al tema de deuda externa a raíz de la firma de un TLC, son los acuerdos firmados entre Chile-EE.UU. (TLC Chile) y el CAFTA (EE.UU. y Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Nicaragua). Como se mencionó con anterioridad, el hecho de incluir el tema de deuda en la cláusula de los tratados va relacionado con la intención de otorgar a los inversionistas privados más poder de coerción para presionar a los estados por incumplimientos de pago. De esta forma el país hegemónico extrema las garantías para cobrar su deuda y crear las condiciones para que no pierda el inversionista.

Es importante recalcar, que en el caso del TLCAN el trato que se da a temas de deuda externa, no esta presente, a decir en el capitulo 11 del referido tratado donde se tocan los temas de Inversión, la deuda externa no está incluida la definición de Inversión, de forma literal mencionamos³:

Inversión significa;

a. una empresa; b. acciones de una empresa; c. obligaciones de una empresa: i. cuando la empresa es una filial del inversionista, o ii. Cuando la fecha de vencimiento original de la obligación sea por lo menos de tres años, pero no incluye una obligación de una empresa del estado, independientemente de la fecha original del vencimiento; d. un préstamo a una empresa: i. cuando la empresa es una filial del inversionista, o ii. Cuando la fecha de vencimiento original del préstamo sea por lo menos de tres años, pero no incluye un préstamo a una empresa del estado, independientemente de la fecha original del vencimiento; e. una participación en una empresa, que le permita al propietario participar en los ingresos o en las utilidades de la empresa; f. una participación en una empresa que otorgue derecho al propietario para participar del haber social de esa empresa en una liquidación, siempre que éste no derive de una obligación o un préstamo excluidos conforme al incisos (c) o (d); g. bienes raíces u otra propiedad, tangibles o intangibles, adquiridos o utilizados con el propósito de obtener un beneficio económico o para otros fines empresariales; y h. la participación que resulte del capital u otros recursos destinados para el desarrollo de una actividad económica en territorio de otra Parte, entre otros, conforme a: i. contratos que involucran la presencia de la propiedad de un inversionista en territorio de otra Parte, incluidos, las concesiones, los contratos de construcción y de llave en mano, o ii. Contratos donde la remuneración depende sustancialmente de la producción, ingresos o ganancias de una empresa;...

Para el caso del TLC con Chile, en el Capítulo 10 donde se expone todos los temas, tratamientos y posibles contingencias de las inversiones, encontramos lo siguiente⁴:

inversión significa todo activo de propiedad de un inversionista o controlado por el mismo, directa o indirectamente, que tenga las características de una inversión, incluyendo características tales como el compromiso de capitales u otros recursos, la expectativa de obtener ganancias o utilidades, o la presunción de riesgo. Las formas que puede adoptar una inversión incluyen:

- (a) una empresa;
- (b) acciones, capital y otras formas de participación en el patrimonio de una empresa;
- (c) bonos, obligaciones, otros instrumentos de deuda y préstamos;⁵

³ TLCAN. Quinta parte: Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados. Capítulo XI: Inversión. Sección C: Definiciones.

⁴ TLC-Chile. Capítulo Diez: Inversión. Artículo 10.27: Definiciones.

⁵ Es más probable que algunas formas de deuda, tales como los bonos, obligaciones y pagarés a largo plazo, tengan las características de una inversión, mientras que es menos probable que otras formas de deuda, tales como las reclamaciones de pago con vencimiento inmediato que son resultado de la venta de mercancías y servicios, tengan estas características.

- (d) *futuros, opciones y otros derivados;*
- (e) *derechos contractuales, incluidos contratos de llave en mano, de construcción, de gestión, de producción, de concesión, de participación en los ingresos;*
- (f) *derechos de propiedad intelectual;*
- (g) *derechos otorgados de conformidad con la legislación interna, tales como concesiones, licencias, autorizaciones, permisos⁶; y*
- (h) *otros derechos de propiedad tangibles o intangibles, muebles o inmuebles y los derechos de propiedad relacionados, tales como arrendamientos, hipotecas, gravámenes y garantías en prenda;*

Luego en el Anexo 10-B (Deuda Publica) del referido tratado se realiza la siguiente distinción:

La reprogramación de las deudas de Chile o de sus instituciones pertinentes, de propiedad o controladas mediante intereses de dominio de Chile, adeudadas a Estados Unidos y la reprogramación de sus deudas adeudadas a acreedores en general, no estarán sujetas a ninguna disposición de la Sección A, salvo a los artículos 10.2⁷ y 10.3.⁸

Es claro que un préstamo es considerado una inversión, de la misma forma como los instrumentos de deuda, como bonos, obligaciones, entre otros.

⁶ El hecho de que un derecho particular conferido de acuerdo con la legislación interna, como el mencionado en el subpárrafo (g), tenga las características de una inversión depende de factores tales como la naturaleza y el alcance de los derechos del tenedor de conformidad con la legislación interna de la Parte. Entre los derechos que no tienen las características de una inversión están aquéllos que no generan derechos protegidos mediante la legislación interna. Para mayor certeza, lo anterior es sin perjuicio de que un activo asociado con dicho derecho tenga las características de una inversión.

⁷ **Artículo 10.2: Trato nacional 1.** Cada Parte otorgará a los inversionistas de la otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de las inversiones en su territorio. **2.** Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que otorga, en circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de las inversiones. **3.** El trato otorgado por una Parte de conformidad con los párrafos 1 y 2 significa, respecto a un gobierno de nivel regional, un trato no menos favorable que el trato más favorable que ese gobierno de nivel regional otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas e inversiones de inversionistas de la Parte de la que forma parte.

⁸ **Artículo 10.3: Trato de nación más favorecida.** 1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de la otra Parte trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier país que no sea Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones en su territorio. 2. Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de inversionistas de cualquier país que no sea Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones.

A saber, para el caso del CAFTA encontramos una situación semejante, en el capítulo 10 del referido tratado, donde de la misma forma se estipulan todas las situaciones y posibles contingencias concernientes a las inversiones. Encontramos⁹:

Inversión significa todo activo de propiedad de un inversionista o controlado por el mismo, directa o indirectamente, que tenga las características de una inversión, incluyendo características tales como el compromiso de capitales u otros recursos, la expectativa de obtener ganancias o utilidades, o la presunción de riesgo. Las formas que puede adoptar una inversión incluyen:

- (a) una empresa;*
- (b) acciones, capital y otras formas de participación en el patrimonio de una empresa;*
- (c) bonos, obligaciones, otros instrumentos de deuda y préstamos¹⁰;*
- (d) futuros, opciones y otros derivados;*
- (e) contratos de llave en mano, de construcción, de gestión, de producción, de concesión, de participación en los ingresos y otros contratos similares;*
- (f) derechos de propiedad intelectual;*
- (g) licencias, autorizaciones, permisos y derechos similares otorgados de conformidad con la legislación interna aplicable y*
- (h) otros derechos de propiedad tangibles o intangibles, muebles o inmuebles y los derechos de propiedad relacionados, tales como arrendamientos, hipotecas, gravámenes y garantías en prenda;*

Más tarde, se hace específica cual es el trato que se le da a la deuda pública (en tanto es considerada inversión, por parte del prestamista) es el siguiente:

Anexo 10-A. Deuda Pública

La reprogramación de las deudas de los países de Centroamérica, o de sus instituciones pertinentes, de propiedad o controladas mediante intereses de dominio de los países de Centroamérica, adeudadas a Estados Unidos y la reprogramación de sus deudas adeudadas a acreedores en general, no estarán

⁹ CAFTA. Capítulo Diez: Inversión. Sección C: Definiciones.

¹⁰ Es más probable que algunas formas de deuda, tales como los bonos, obligaciones y pagarés a largo plazo, tengan las características de una inversión, mientras que es menos probable que otras formas de deuda, tengan estas características.

sujetas a ninguna disposición de la Sección A, salvo a los Artículos 10.3¹¹ y 10.4¹².

De esta manera, comprobamos que el tema de deuda externa está inmerso dentro los tratado de libre comercio, la pregunta de rigor surge ¿da mayor estabilidad el hecho de que el tema de deuda se considere inversión?

¹¹ **Artículo 10.3: Trato Nacional.** 1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de las inversiones en su territorio. 2. Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que otorga, en circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de las inversiones. 3. El trato otorgado por una Parte de conformidad con los párrafos 1 y 2 significa, respecto a un gobierno de nivel regional, un trato no menos favorable que el trato más favorable que ese gobierno de nivel regional otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas e inversiones de inversionistas de la Parte de la que forma parte.

¹² **Artículo 10.4: Trato Nación Más Favorecida** 1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier país que no sea Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones en su territorio. 2. Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier país que no sea Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones.

Referencias

Acosta, Alberto. La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana. Quito: Libresa. 1990.

Antelo, Eduardo. Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985. Serie reformas económicas. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.

Banco Mundial; Lederman, D.; Maloney, W. and Suvere, L. Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: a Summary of Research and Findings. Washington .D.C. 2004.

Banco Mundial. Country Assistance Strategy for the Republic of Bolivia. Washington, D.C.: World Bank, 2004

Banco Mundial. Country Assistance Strategy for the Republic of Colombia. Washington, D.C.: World Bank, 2002.

Banco Mundial. Country Assistance Strategy for the Republic of Peru. Washington, D.C.: World Bank, 2002.

Banco Mundial. Country Assistance Strategy for the Republic of Ecuador. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

Banco Mundial. Country Assistance Strategy for the Republic of Venezuela. Washington, D.C.: World Bank, 2002.

CEPAL. Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 2003, Santiago, 2004, Apéndice Estadístico.

Estay, Jaime. La deuda externa de Latinoamérica. Universidad de Puebla. 1997.

Fosati, Felipe. *Deuda externa de Latinoamérica. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional por una Estrategia Común: La Deuda Externa y el Fin del Milenio*. Patrocinada por el Parlamento Latinoamericano y el Congreso de la República de Venezuela. Diciembre del 2001.

Fischer, Stanley. IMF essays from a time of crisis: the international financial system, stabilization and development. Cambridge, MA: MIT Press. 2004.

Pasco-Font, Alberto. Políticas de estabilización y reformas estructurales en el Perú. Serie reformas económicas. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.

Stiglitz, Joseph E. *Los felices noventa: la semilla de la destrucción*. Buenos Aires: Taurus. 2003.

Stiglitz, Joseph E. *El malestar de la globalización*. Buenos Aires: Taurus. 2002.

Ugarteche, Oscar. "Apuntes para comprender la Crisis del Milenio 2000-2003: e la burbuja de Tokio (1990) a la burbuja de Nueva York (2000)". Nueva Sociedad: Caracas. 2004.

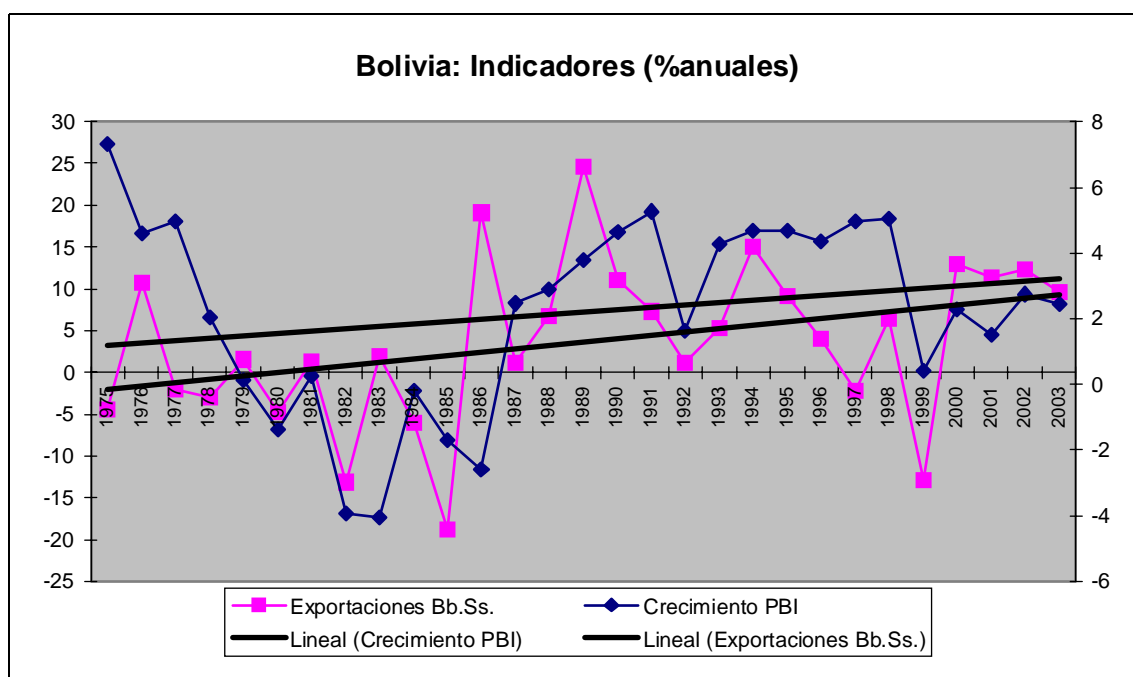
Ugarteche, Oscar. *The False Dilemma. Latin America in the World Crisis*. ZEDBooks: Londres. 2000.

Ugarteche, Oscar. La hegemonía en crisis. Desafíos para la economía de América Latina. Lima: Fundación Friedrich Ebert. 1991.

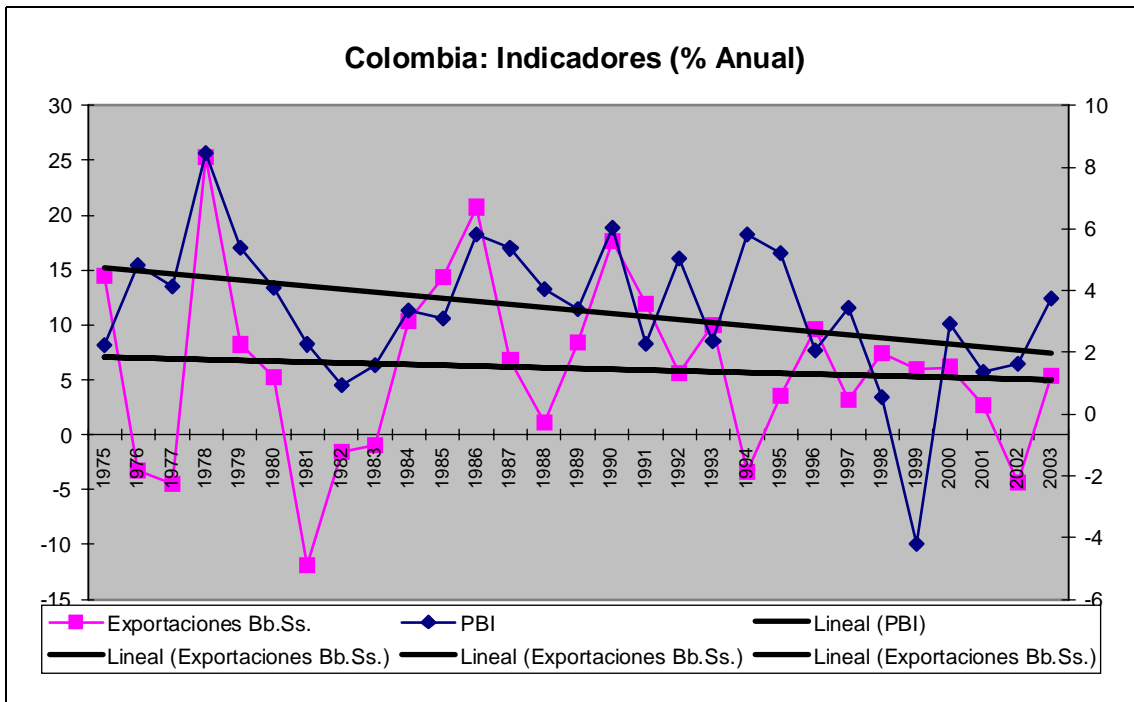
Ugarteche, Oscar. El estado deudor. Economía política de la deuda: Perú y Bolivia, 1968-1984, Lima: IEP. 1986.

Ugarteche, Oscar. Teoría y práctica de la deuda externa en el Perú. Lima : IEP. 1980.

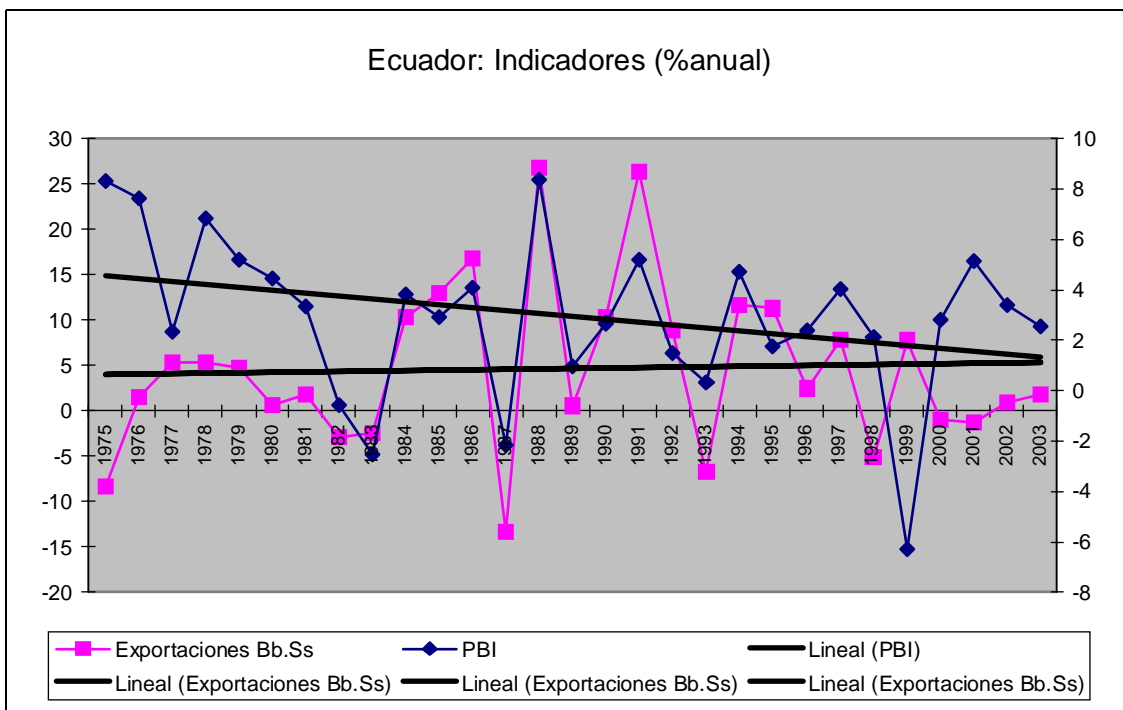
Anexo: Relación Exportaciones-PBI.



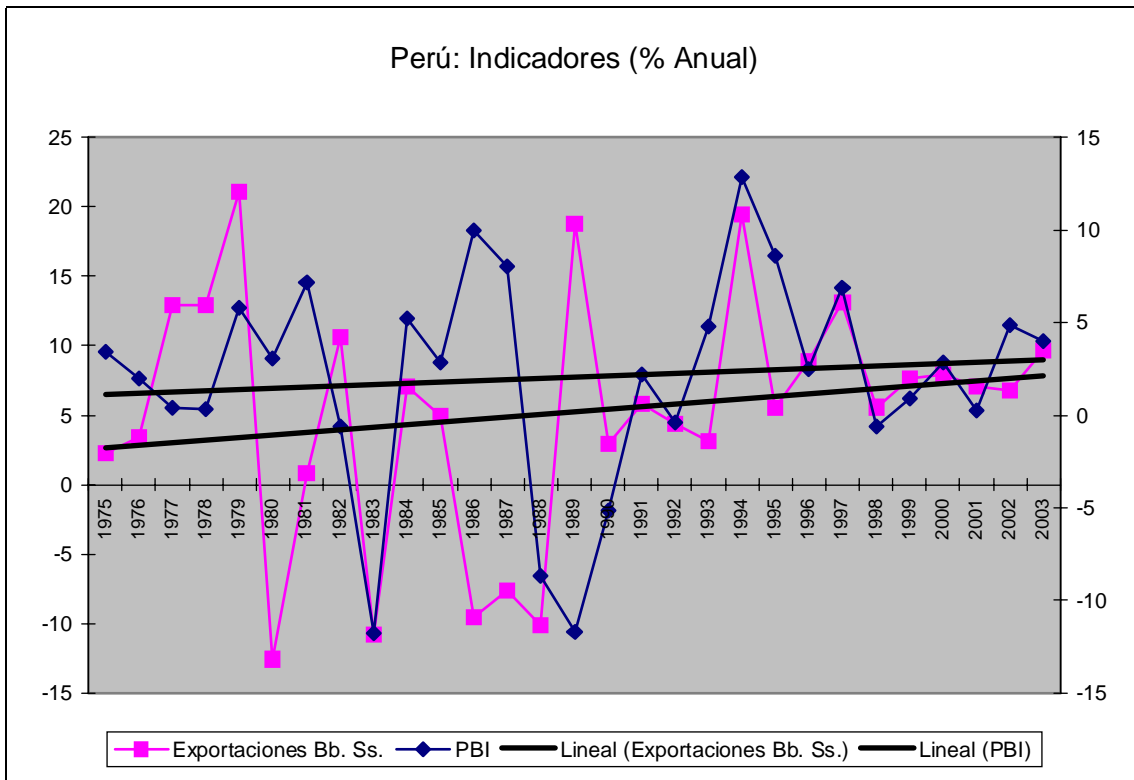
Fuente: Banco Mundial. WDI-online. Elaboración propia.



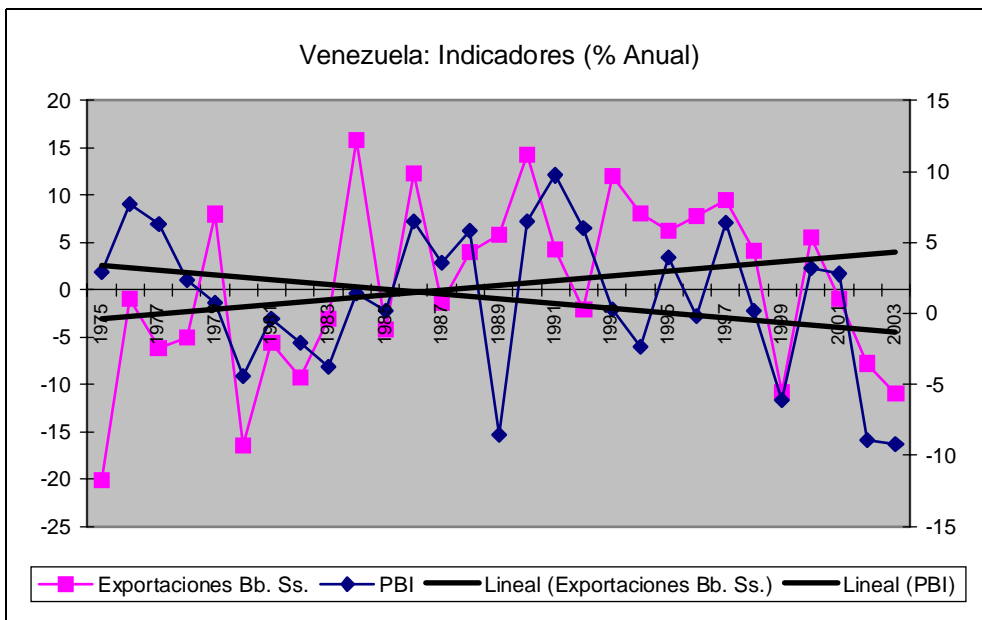
Fuente: Banco Mundial. WDI-online. Elaboración propia.



Fuente: Banco Mundial. WDI-online. Elaboración propia.



Fuente: Banco Mundial. WDI-online. Elaboración propia.



Fuente: Banco Mundial. WDI-online. Elaboración propia.