

Normas del TLC sobre deuda soberana: Afianzando las cadenas de la deuda

Por Aldo Caliarí | 5 de julio de 2005

Las normas del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica (TLC o CAFTA, por sus siglas en inglés) ii han sido ampliamente criticadas por parte de activistas de deuda por promover un modelo de desarrollo que sin duda va a mantener, si no empeorar, los problemas de deuda de los países miembro en vías de desarrollo. A pesar de esto, las normas del TLC que rigen de manera directa el tratamiento de la deuda soberana han sido poco expuestas y han recibido relativamente poca atención. Al extender la aplicación de las normas elaboradas en el contexto de acuerdos de inversión y con el propósito de protección de inversores extranjeros (tales como el principio de Nación Más Favorecida, Trato Nacional, y demandas de inversor a estado) a la deuda soberana, el TLC no ahorra esfuerzos para cerrar toda posible salida a los problemas de deuda de los países centroamericanos.

El TLC y el tratamiento de la deuda soberana como una inversión

Siguiendo los pasos del TLC entre Chile y EE.UU., el TLC EE.UU.-Centroamérica esencialmente convierte en explícitamente aplicables a la deuda soberana las normas sobre Nación Más Favorecida (NMF) y Trato Nacional de su capítulo de inversiones. Esto también significa que la deuda soberana queda sujeta al sistema de resolución de controversias. Todo esto es de especial importancia para los miembros de este tratado dado sus altos niveles de deuda doméstica. A excepción de Honduras iii, todos los países deben una parte considerable de su deuda pública a acreedores domésticos. En el caso de Costa Rica, la deuda doméstica es mayor que la deuda externa.

Por lo tanto, el TLC amenaza cerrar varias potenciales válvulas de escape para la situación de deuda de los países centroamericanos. A continuación se detallarán algunos de los impactos más importantes que el TLC va a tener con respecto a la capacidad de un país para manejar crisis de deuda:

1) El TLC va a dismantelar herramientas de política necesarias para la recuperación después de una crisis. El principio de Trato Nacional implica que a los acreedores extranjeros no se les puede ofrecer tratamiento menos favorable que el ofrecido a los acreedores domésticos. Sin embargo, hay varias razones por las cuales un país en caso de tener que reestructurar su

deuda soberana para evitar o salir de una crisis financiera podría tener que recurrir a ofrecer condiciones preferenciales a los acreedores domésticos.

- Para la economía doméstica, la reestructuración de la deuda representa una especie de “doble ajuste”. No solamente el valor de sus acreencias cae en picada, sino que la reestructuración afecta profundamente el sistema financiero y el mercado de capitales nacional dificultando, de esa manera, el crecimiento económico y la capacidad de pago de deuda.

el TLC amenaza cerrar
varias potenciales
válvulas de escape para
la situación de deuda
de los países cen-
troamericanos

- A través de la reestructuración de la deuda doméstica, un país es capaz de volver a levantar capital en sus propios mercados permitiendo, por lo tanto, que la recuperación comience incluso mientras el acceso a los mercados internacionales de capitales continúa limitado.



- El sistema bancario nacional es especialmente vulnerable a la reestructuración de la deuda. Los bancos locales no solamente pierden dinero debido a la reducción del valor de los instrumentos de deuda en su poder, sino que todo el proceso aumenta la incertidumbre que aleja a los inversores. Si la reacción es demasiado fuerte, el sistema financiero entero podría colapsar.

- Finalmente, puede que un país necesite proteger a los acreedores domésticos del pleno impacto de la reestructuración como parte de una estrategia de desarrollo nacional más amplia.

2) El TLC prohíbe estrategias de probada eficacia para salir de una crisis de deuda. Ganando el apoyo de un cierto número de acreedores domésticos, una oferta de reestructuración de deuda de un gobierno puede ganar considerable influencia. Este fue, de hecho, un elemento clave en la estrategia de Argentina después de su default de diciembre del 2001 (el default soberano más grande de la historia). En septiembre del 2003, cuando Argentina inicialmente hizo público su plan de reestructuración, varios tenedores de bonos rechazaron la propuesta de reducción del 75 % instantáneamente. Con la presión del G7 y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en ascenso, Argentina se dirigió a sus acreedores domésticos. A través de la concesión de condiciones preferenciales, Argentina fue capaz de obtener el acuerdo de acreedores representando más del 17% de la deuda total. Este fue un primer paso crucial para reunir el apoyo de una mayoría que llegó a sumar 76% de los acreedores. No mediando el programa de incentivos domésticos, lo más probable es que el plan de reestructuración de Argentina hubiera fracasado. El TLC, al exigir tratamiento igual para acreedores domésticos y extranjeros prohíbe e explícitamente este tipo de estrategia.

3) El TLC impide que el Estado pague sueldos, salarios y pensiones en una crisis de deuda. Entre las deudas domésticas a que el estado no va a poder dar preferencia bajo el TLC, están los sueldos, salarios y pensiones. En otras palabras, el gobierno tiene que tratar estas deudas de la misma manera que trata las deudas extranjeras con bancos transnacionales e inversores institucionales. Si sus recursos sólo son suficientes para cubrir una parte de sus deudas, el estado no podrá elegir dirigir esos fondos al pago de salarios y sueldos (al menos no mientras no dedique iguales cantidades al pago de los acreedores extranjeros). El TLC asestaría un tremendo golpe a la capacidad de los

estados para poner sus obligaciones con respecto a derechos humanos básicos y al desarrollo integral por encima de los derechos de los acreedores extranjeros.

El tratado incluye normas que incapacitarán de manera permanente a sus países para sortear crisis de deuda.

4) El TLC acuerda a los acreedores el derecho de cuestionar arreglos sobre la deuda soberana: Dado que los principios de Trato Nacional y Nación Más Favorecida protegerían los derechos de los acreedores, aquellos que creyeran que alguna acción del gobierno deudor ha violado sus derechos en este sentido serán autorizados a plantear la cuestión mediante una demanda de inversor a estado. El efecto paralizante que las demandas de inversor a estado han tenido con respecto al poder regulatorio de los gobiernos va a pasar a influir el poder de los gobiernos para alcanzar un arreglo de su deuda. Gobiernos que ya están en una posición muy débil en la negociación de un acuerdo de deuda con sus acreedores se van a encontrar rehenes de la amenaza de un pleito por parte de una minoría de acreedores, por muy insignificante que esta sea. Una vez alcanzado un acuerdo, su destino va a quedar sujeto a las incertidumbres de oscuros procesos arbitrales ante tribunales de arbitraje que no están obligados a respetar ningún precedente. Dificiles cuestiones de política pública tales como la frontera entre los derechos de acreedores locales y extranjeros y las prioridades que deban ser determinadas entre ellos estarán bajo la jurisdicción de estos tribunales.

Un llamado a la acción

La aplicación de controvertidos principios propios de tratados de inversión a la deuda soberana, tal como la efectuada por el TLC, suprimiría las pocas opciones disponibles para los países que están tratando de evitar o salir de crisis financieras. Activistas centrados en temas de deuda deben unir sus esfuerzos con aquellos centrados en cuestiones de comercio para generar más aten-

ción pública sobre este tema y asegurar que permanezcan en el centro del debate. Los activistas en Centroamérica deben pedir a sus gobiernos que no ratifiquen el TLC. El tratado incluye normas que incapacitarán de manera permanente a sus países para sortear crisis de deuda.

En los EE.UU., los activistas tienen que exhortar al Congreso para que también rechace el TLC. El apoyo del Congreso al TLC significa condenar a los países centroamericanos a una perpetua incapacidad para salir de sus problemas de deuda. A los miembros del Congreso que se jactan de apoyar la reducción de deuda para los países centroamericanos debe recordárseles que casi todos estos países tienen una altísima deuda con acreedores privados. El TLC atará las manos de estos países para manejar esa deuda.

Aldo Caliarì <aldo@coc.org> es investigador de asuntos jurídicos del Center of Concern coc@coc.org Este artículo fue publicado originalmente en la página de Internet del Center of Concern: www.coc.org

Footnotes

- i El autor agradece a Ben Krause y Alexandra Spielloch por su ayuda en la preparación de este documento.
- ii El TLC EE. UU. – Centroamérica es un tratado bilateral firmado por Estados Unidos y los Estados Centroamericanos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como República Dominicana. El TLC refleja en gran medida el modelo de los Tratados de Libre Comercio recientemente firmados de manera más reciente por los Estados Unidos, que se caracterizan por su comprensiva cobertura. Desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos, el TLC con Centroamérica representa un porcentaje relativamente pequeño de comercio. Sin embargo, al igual que la plétora de tratados bilaterales y regionales que Estados Unidos ha firmado de manera más reciente o se encuentra negociando, el valor de este TLC es más político que económico. Su objetivo es allanar el camino para la compleción del TLC Andino y el Area de Libre Comercio de las Américas, y fortalecer el impulso para las negociaciones comerciales en la OMC.
- iii Al momento de escribir este documento no se ha podido recabar información sobre República Dominicana.

For more information:

Center of Concern 1225 Otis Street NE , Washington DC , 20017 (ph) 202-635-2757 (fax) 202-832-9494
coc@coc.org, www.coc.org

Publicado por el Programa de las Américas del Interhemispheric Resource Center (IRC, www.irc-online.org). ©2004. Todos los derechos reservados.

The Americas Program

“Un Nuevo Mundo de Ideas y Análisis”

Fundado en 1979, el IRC es un centro de estudios políticos, sin fines de lucro, pequeño pero dinámico cuyo objetivo principal es ayudar a forjar una nueva agenda de relaciones exteriores para el gobierno y los ciudadanos de EE.UU.-una que haga de Estados Unidos un líder global y vecino más responsable. Para mayores informes sobre nuestro Programa de las Américas, visite www.americaspolicy.org.

Cita recomendada:

Aldo Caliarì, "Normas del TLC sobre deuda soberana: Afianzando las cadenas de la deuda," Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, 5 de julio de 2005).

Dirección en el Internet:

<http://www.americaspolicy.org/am/147>

Información de producción:

Autor: Aldo Caliarì

Editora: Laura Carlsen, IRC

Producción y diseño: Rick Davis, IRC