

LA DEUDA EXTERNA Y TERRITORIAL EN COLOMBIA: EVOLUCIÓN, IMPACTO Y ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL*

*Bersarión Gómez Hernández**
Docente Investigador
Lilibeth García Castaño
Auxiliar de Investigación
Universidad Libre. Bogotá D.C.*

RESUMEN

El presente artículo pretende explicar el desarrollo, evolución, impacto de la deuda externa y territorial en Colombia, su relación con las crisis de la deuda a nivel regional y de la economía a nivel mundial, analizar las causas, consecuencias y alternativas de solución a la actual situación de la deuda externa e interna a nivel nacional que le permitan al país vislumbrar una salida para renegociar en condiciones equitativas, dignas y justas su deuda externa y explicar los efectos e implicaciones para las regiones de la deuda interna territorial.

PALABRAS CLAVE

Deuda Externa, Deuda Territorial, Régimen de Transferencias, Deuda Odiosa, Cesación de Pagos, Condonación de Intereses, Deuda Ecológica.

ABSTRAC

The article present tries to explain the development, evolution, impact of the foreign and territorial debt in Colombia, his(its) relation with the crises of the debt to regional level and of the economy worldwide, to analyze the reasons, consequences and alternatives of solution to the current situation of the foreign and internal debt to national level that they allow him(her) to the country to glimpse an exit to renegotiate in equitable, worthy and just conditions his(its) foreign debt and to explain the effects and implications for the regions of the internal territorial debt.

Fecha de recepción del artículo: 30 de abril de 2007.

Fecha de aprobación del artículo: 23 de mayo de 2007.

* El presente artículo es resultado del Proyecto de Investigación LA DEUDA EXTERNA Y TERRITORIAL EN COLOMBIA, EVOLUCIÓN. IMPACTO Y ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL desarrollado dentro de la Línea Unidad Legislativa y Jurisprudencial, Grupo de Investigación Clasificado por Colciencias en la Categoría B período 2006-2008.

** Abogado, especialista en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica de la Universidad Libre. Candidato a Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia.

KEY WORDS

Foreign debt, Territorial Debt, Regime(Diet) of Transferences, Odi-ous Debt, Cessation of Payments, Condonation of Interests, Ecological Debt.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DEUDA EXTERNA

1.1. Origen y evolución de la deuda externa

Para estudiar la evolución histórica de la deuda externa en Colombia, hemos agrupado su desarrollo en períodos históricos, períodos que pueden coincidir con los períodos en que las economías de América Latina han sido golpeadas por las crisis de la deuda a nivel regional. La primera crisis se declaró en 1826 y se prolongó hasta la mitad del siglo XIX. La segunda comenzó en 1876 y terminó en los primeros años del siglo XX. La tercera comenzó en 1931 y se terminó a fines de los 40 y la cuarta estalló en 1982 y sigue en curso (aún cuando la forma ha evolucionado).

Los orígenes de estas crisis y los momentos en los cuales han estallado están íntimamente ligados al ritmo de la economía mundial y principalmente a la de los países industrializados. Las fases preparatorias al estallido de las crisis, durante las cuales la deuda ha aumentando fuertemente, corresponden en cada caso al final de un largo ciclo expansivo de los países más industrializados. La crisis es generalmente provocada por una recesión o por un crac que golpea a las principales economías industrializadas.

La crisis de 1826 fue provocada por el crac financiero de la bolsa de Londres en diciembre de 1825, crisis que no afectó al país ya que el inicio de nuestro endeudamiento solo comienza en 1822. La segunda crisis estalló en 1873 como consecuencia del crac de la bolsa de Viena seguida de otro en la bolsa de New York. La tercera crisis de 1931 se sitúa en la onda de choque de la crisis de Wall Street de 1929. La cuarta y última crisis de 1982 fue provocada por el efecto combinado de la segunda recesión económica mundial (1980-1982) después de la guerra y la alza de las tasas de interés decidida por la Reserva Federal de los Estados Unidos en 1979. Estas cuatro crisis han durado entre quince y treinta años, han involucrado al conjunto de Estados de América Latina y sin excepción a Colombia.

El primer período de nuestra deuda parte en 1819 a comienzos de la independencia de nuestro país, cuando se inician los trámites para conseguir recursos externos necesarios para superar las secuelas de la independencia y para consolidar el proceso de libertad de España. Ya para 1822 Colombia fue el primer país en recibir un préstamo (2 millones de libras) de la banca privada de Londres y 2 años después recibiría otro préstamo de 4.5 millones.

Un segundo período a partir de 1832 época de la Gran Colombia, ya para este período la deuda ascendía a 9.8 millones de libras, de los cuales 3.2 millones correspondía a intereses. Fracturada la Gran Colombia, a Colombia le

asignaron el 50% del valor de la deuda existente, a Venezuela el 28% y al Ecuador 22%. Y en 1845 el país firmó un acuerdo con acreedores¹ que le creó una mala fama como prestamista.

Sin embargo la deuda per cápita de Colombia fue la más baja durante el siglo XIX, y en un período de 20 años estuvo al día en sus obligaciones, los pocos préstamos que se obtenían eran bajo condiciones extremas y honerosas, por ejemplo: un préstamo para la armada de 10 millones de libras para la época fue concedido a un interés del 31%.

En 1920 Colombia entra nuevamente en los mercados dado el auge de nuestras reservas minerales, para 1933 exportaba la mitad de la producción mundial de platino, se especulaba sobre grandes reservas petroleras y la mayor producción cafetera se cuadruplicada entre 1910-1925, con una tasa de crecimiento anual impresionante.

El proceso de endeudamiento tuvo características especiales en este período tales como:

- Flujos de capital mayores de toda Suramérica
- El destino de los dineros fue para la construcción de sistemas de transporte para

exportar productos como el café. (En otros países se hizo esta inversión con el recaudo de los impuestos, además por los extranjeros involucrados en el comercio)².

- La participación de los departamentos y municipios en la deuda fue la mayor en Suramérica. (43% en 1922-1933, lo que hacían los intereses más altos).

En 1928 se emite la Ley 5ª que restringe los empréstitos departamentales y municipales a aquellos que fueran de obras públicas de utilidad pagadas fácilmente, lo cual estancó completamente los préstamos y precipitó la caída del precio de los papeles de Colombia, comparado con el resto del continente. Colombia recibía una suma anual que triplicaba los impuestos totales -directos e indirectos- del Estado. Las divisas obtenidas por concepto de exportaciones que, sin control alguno, se llevaban las compañías extranjeras ascendían para la época al 100% de las exportaciones petroleras, 60% de las de oro y platino y 50% de las de banano, equivalentes a \$37 millones de dólares anuales, cifra muy cercana a la que se debía destinar al servicio de la deuda (\$40 millones), lo que causó que la deuda se hiciera impagable y no se pudieran seguir importando capitales a niveles normales.

¹ REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA, “Antecedentes de la Deuda Externa en Colombia”, Bogotá D.C., Marzo de 2003, Vol. LXXVI No. 905, Pág. 62.

² Para 1921 en Colombia sólo existían dos carreteras: la carretera Buga–Palmira y otra desde Bogotá hacia el norte y menos de 1000 millas de carrileras repartidas entre 13 líneas sin ninguna conexión. Para 1924 se habían construido apenas 90 millas de carrileras, cuando los recursos provenientes del exterior se agotaron por lo que se tuvieron que suspender los trabajos.

Bersarión
Gómez
Hernández

Más tarde se presentaría la segunda crisis y la primera moratoria sobre los pagos en 1932. Colombia junto con otros once países latinoamericanos había suspendido total o parcialmente el pago de sus deudas. La decisión de poner fin al pago de la deuda externa se encontraba fundada en términos generales porque la mayoría conocieron una reactivación económica en los años 30 a pesar de la detención de los préstamos exteriores. El restablecimiento del sistema de comercio multilateral después de la segunda guerra mundial no desembocó en la reactivación de los mercados de capitales privados por el endeudamiento de los países latinoamericanos. Estos entonces tomaron distancia por un período con el sistema financiero internacional porque estaban convencidos que había poco chance de que pudieran volver a poner en marcha un flujo financiero en su favor -incluyendo aquellos que no habían repudiado sus deudas-.

Las dificultades financieras internas de los Estados Unidos reforzaban esta convicción. Aunque algunos países que denunciaron sus deudas habrían podido mantener sus pagos, consideraban que el costo interno sería muy grave. La suspensión de los pagos permitió a los países que tomaron esta decisión, guardar importantes recursos financieros a fin de poner en prácticas políticas monetarias expansivas. Si por el contrario hubieran

decidido mantener los pagos, no habrían podido proceder a devaluaciones y a políticas de control de cambios tan beneficiosas para la industrialización por sustitución de importaciones.⁴

Surge el Acuerdo “Bretón Woods”, firmado en 1944 por 44 países del mundo entre los que se contaban Estados Unidos y Gran Bretaña con el propósito de diseñar mecanismos para la estabilidad de sus intercambios económicos internacionales, es decir, la constitución de un nuevo sistema monetario y financiero internacional. Dado el predominio económico, político y militar de Estados Unidos en ese momento, su propuesta se impuso sobre la de Gran Bretaña cuyos planteamientos eran menos arbitrarios y unilaterales. Es aquí cuando se crean FMI y BM y el Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas, hoy OMC. Se institucionalizó el patrón monetario que debía aplicarse para el pago de los préstamos, conveniente a E.U.

Durante 1945-1960, se da la reconstrucción de Europa después de la 2ª Guerra mundial a través del Plan Marshall (que supuso una ayuda de US \$13.000 millones) entre 1947-52, esto hace que la economía entre en una fase en la que el comercio se incrementa por encima de la producción mundial haciendo que los préstamos se detengan y se conserven durante este período.

³ TOUSSAINT, Eric, Las crisis de la deuda externa de América Latina en los siglos XIX y XX. Pág. 4

En 1970 se otorgan nuevos créditos, situándonos en uno de los países más endeudados, ya no solo a nivel de América del Sur sino a nivel mundial pero con una inversión y un PIB con alto crecimiento, para ese entonces la deuda no era problema grave. Se implementaron controles por parte del Banco de la República como los plazos máximos de amortización, (erogación que implicaba el pago total o parcial de un empréstito de origen interno o externo). Estos controles sirvieron principalmente para controlar la deuda externa adquirida por el sector privado

El aumento ascendió al 88% de la deuda de 3.098 millones en 1970 a 5.842 millones en 1979 con un crecimiento anual de 7.4%, distribuido en 63% entidades públicas y el 37% sector privado, crecimiento que fue inferior a la del PIB, mientras este crecía a un ritmo del 16,4% la deuda solo crecía un 7,4%, por lo cual la deuda externa presentó una disminución de 18,9 puntos durante este período, cayendo de 36,9% en 1970 a 18% en 1979.

Surge la tercera crisis de la deuda, a diferencia de la crisis de los años 30, los gobiernos de América Latina se resignaron tras la crisis mexicana de 1982 a negociar separadamente, bajo el patronazgo de Estados Unidos, con sus acreedores privados extranjeros (que poseían lo esencial de la deuda externa).

La razón principal invocada por los gobiernos latinoamericanos fue que era necesario impedir

que las líneas de crédito externo se cerraran una tras de otra. Su actitud implicó una enorme salida de riquezas en provecho de los acreedores privados sin que se impidiera que los grifos de los bancos extranjeros se cerraran. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) indica que la transferencia neta de capitales de América Latina hacia el Norte alcanzó entre 1983 y 1991 más de 200 mil millones de dólares. Los países de América Latina transfirieron a los acreedores del Norte sumas colosales. Entre 1982 y 2000, América Latina devolvió como servicio de la deuda 1.452.000 millones de dólares, es decir más de cuatro veces el stock total de su deuda, que se elevaba a 333.200 millones de dólares en 1982. Por ello, el endeudamiento ha proseguido su crecimiento.

Durante el período 1980-1987 sigue en aumento la deuda y el déficit fiscal, las condiciones del país en cuanto a cuentas externas y fiscales sufre desequilibrios notorios y la inversión pública va en aumento en 5.1% de 1980 a 1983, el gobierno toma medidas haciendo un reajuste fiscal que lo reduce a 0.4% para 1986.

La deuda creció de 18.4% en 1980 a un 41.3% en el 1987 (igual a los ingresos obtenidos en ese mismo año) debido a las drásticas reducciones del gasto público y a las medidas tributarias que permitieron aumentar el nivel de reservas internacionales. Hubo mayor participación del Estado por las políticas proteccionistas e intervencionistas aplicadas (se invierte capital público a empre-

Bersarión
Gómez
Hernández

sas poco rentables que luego son cedidas al sector privado).

Durante este período también se dio otro hecho de relevancia para la economía del país, la liberación de las importaciones como una forma de calificar servicios ante el FMI por parte del Estado para obtener nuevos empréstitos que permitieron al Estado cumplir con las obligaciones de la deuda externa y mantener la creciente burocracia. El saldo para este período era ya de US \$17.512 millones.

Entre 1988-1992, el desastre que para la banca internacional y para los países prestamistas podría suponer el no pago de la Deuda Externa es superado. Sin embargo, se niegan a su condonación, pues con la deuda se puede influenciar a los países deudores a seguir políticas económicas que afecten su desarrollo; pero tampoco les interesa que se de un estallido social, por eso se siguen realizando ciertos préstamos, aunque las condiciones son cada vez más duras y exigentes. Los flujos de préstamos se estancaban y la política de financiamiento del sector público fue reorientada a la sustitución de endeudamiento externo por endeudamiento interno.

En este período la deuda pasó de US \$17.935 millones a US \$17.278 millones en 1992, con un incremento anual de -0.2% . Durante este período siguió la desaceleración en el endeudamiento del sector privado (-1.5% promedio anual)

y el aumento de los flujos para el sector público (6.0% promedio anual). Para 1992 la deuda externa disminuyó a un 30.1% del PIB, por un aumento del PIB nominal (5.9% anual) y la disminución del flujo de deuda (-0.2% anual)⁴.

En el período de 1990-1992, se dieron cambios importantes, el Estado sacó al mercado interno US \$750 millones en bonos de deuda interna; surgieron instrumentos alternativos de endeudamiento como los bonos de deuda externa buscando reemplazar en parte las fuentes tradicionales de endeudamiento; además el gobierno recibió durante este período importantes desembolsos (un total de US \$3.420 millones) derivados de la consecución de recursos en el mercado internacional, buscando convertir al país en exportador neto de capitales, aprovechando los efectos de la crisis de pagos de algunos países de la región.

Por la incertidumbre generada por la implementación de la política de apertura, durante los años 1990 y 1991 los niveles de financiamiento externo del sector privado disminuyeron a tasas anuales de 9.0% y 14.2% . Pero durante 1992 el nivel de la deuda privada creció a 32.2% anual, un incremento similar al observado en el valor de las importaciones. Durante este período la participación del sector público en la deuda externa pasó de 78.8% en 1988 a 83.4% en 1992.

⁴ SILVA COLMENARES, Julio, Deuda Externa: Crisis y Confrontación, Ed. Alborada, Bogotá, 1988, Pág. 87.

Ya para 1992-1998, la apertura económica inició el proceso de internacionalización de la economía orientada a producir y exportar más a menores costos e importar con el criterio de regular los precios de la industria nacional. Fue anunciada por el Gobierno Barco y aplicada por el gobierno Gaviria que recibió un superávit de cuenta corriente del 5.6% del PIB y lo dejó en un déficit de 4.5% del PIB. Este proceso generó una burbuja especulativa⁵ que afectó el sector productivo y ocasionó un costo social elevado (el país se centró en la producción de bienes transables y esto no incrementó la capacidad de exportación).

El gobierno sigue con su política de diversificación de sus fuentes de financiación internas y externas, para tal fin sigue emitiendo bonos en el mercado internacional de capitales y TES en el mercado interno con miras a recoger dinero circulante y así disminuir las presiones inflacionarias ocasionadas por la mayor cantidad de moneda. Para hacer efectivas estas operaciones tiene que ofrecer tasas de interés atractivas, lo que tiende a subir todas las tasas de interés del mercado financiero, fortalece la política de sustitución de endeudamiento externo por interno e inicia una política de pre-pago o sustitución de empréstitos onerosos y contratación directa de créditos.

Durante este período la deuda creció a US \$17.816 millones (94%), con un crecimiento anual de 13.5%. A finales de los 90's se incrementó a casi el doble que a comienzos de la década.

De 1999 a 2002, fue un período de baja actividad económica general, caracterizado por el desempleo masivo y con deflación y decreciente uso de recursos y bajo nivel de inversiones.⁶

En el gobierno Pastrana, los flujos de deuda disminuyeron, en especial el sector privado, pero la deuda pública se disparó como consecuencia del déficit fiscal. En Colombia desde 1998 el crecimiento económico y la inversión privada se han estancado y podríamos decir que se ha producido una desaceleración, además de un incremento desproporcionado en los compromisos derivados de la deuda externa que cada día son más difíciles de cumplir. El indicador de la deuda como proporción del PIB aumento un 32.6% en el 1998 a 72.4% en 2002.

Para el 2002 el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez asumió el poder en medio de una situación fiscal en deterioro, preocupaciones sobre la seguridad doméstica y dificultades de acceso a los mercados internacionales de capital. El programa del Gobierno buscaba sustentar un incremento

⁵ UNIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS BANCARIOS UNEB. "Especulación financiera, la Burbuja que hundió a Colombia", Ed. UNEB, Mayo 2003, Pág. 19.

⁶ Deflación: Descenso del nivel de precios; Inflación: elevación notable del nivel de precios.

Bersarión
Gómez
Hernández

del crecimiento económico real a 2% en 2003 y por encima de 3% en 2004, mientras continuaba la reducción gradual de la inflación. Se esperaba que las reservas internacionales netas aumentaran unos US \$300 millones por año. Se fijó un objetivo de reducción del déficit del sector público consolidado (SPC) a 2,5% del PIB en 2003 y a 2,1% del PIB en 2004, con el fin de contener el incremento de la deuda pública, la cual alcanzó el 58,4% del PIB al finalizar 2002.

Su paquete de políticas también incluía reformas estructurales para resolver temas institucionales que debilitan la sostenibilidad de la posición fiscal, para mejorar la calidad de los programas sociales y para continuar fortaleciendo al sector financiero. En lo que ha corrido de los dos períodos de Uribe, la deuda ha tenido un aumento del 7 a 8 % en dinero, es decir, en el 2004 fue de US \$25.052, en el 2005 de US \$31.698 y hasta el tercer trimestre de 2006 su monto estaba en US \$27.555.

Pero si bien la deuda ha presentado en estos últimos años períodos de estabilidad, esto no determina a que se haya llegado a acuerdos concretos de negociación, por el contrario ha generado en los gobiernos malas políticas de manejo, prueba de ello son las múltiples reformas tributarias (con aumento de impuestos el 4 por 1000, registro, predial, IVA, patrimonio, timbre, ganancias ocasionales, renta, contribuciones, aumento en los precios de la canasta familiar, etc.) aprobadas en la última década y particularmente en este gobierno a finales del año 2006. La proporción del servicio de la deuda respecto al PIB para el año 2004 fue de 53.3%, para el año 2006 hubo una disminución en tal porcentaje que se ubicó en 51.8%.

A continuación presentamos un cuadro síntesis del crecimiento de la Deuda Externa en el período 1970 a 2005.

Saldo de la Deuda Externa, Inversión y Crecimiento como porcentaje del PIB

Deuda externa, inversión y crecimiento. Algunos indicadores, 1970–2005										
Indicador / período	1970	1979	1980	1987	1990	1994	1997	1999	2002	2005
Saldo de deuda externa total millones de dólares	3.098	5.842	7.145	17.512	17.935	17.278	18.866	65.808	129813	141439
% del PIB	36.9	18.0	18.4	41.3	39.3	30.1	29.0	43.4	61.9	50.3

La deuda externa y territorial en Colombia: evolución, impacto y análisis de la situación actual

Saldo deuda externa –participación en el total										
Pública	55.6	68.8	68.4	80.3	78.8	83.4	75.4	51.2	55.0	61.0
Privada	44.4	31.2	31.6	19.7	21.2	16.6	24.6	48.8	45.0	39.0
Inversión privada (% del PIB)	11.9	9.8	9.4	8.8	9.6	7.4	10.6	11.2	7.1	7.4
PIB (millones de dólares)	8.384	32.543	38.902	42.365	45.671	57.397	64.994	98.444	86.186	80.631
Tasa de variación anual	1970–1979		1980–1987		1988–1992		1993–1998		1999–2005	
Deuda externa	7.4		14.9		(0.2)		13.5		0.5	
PIB real	6.3		4.0		4.3		4.0		0.4	
Tasa de cambio nominal	9.5		25.5		23.1		13.4		16.8	
Tasa de cambio real	(1.0)		4.3		2.3		(3.8)		6.0	

Fuente: Orlando Rubio, Revista Banco de la República, Marzo 2004.

1.2. Impacto social y económico de la deuda

Los empréstitos obtenidos por nuestros gobiernos por parte de instituciones financieras internacionales han traído consigo consecuencias a nivel social, como económico y político, entre otras las siguientes:

Impacto en lo Económico:

- Incremento de la venta de activos y grandes empresas a corporaciones transnacionales. La llegada de las multinacionales y la privatización de

muchas empresas y entidades estatales dedicadas a explotar nuestros recursos sin generar ninguna clase de beneficio para el país.

- La apertura económica con el fin de internacionalizar la economía ha conducido a la quiebra de un número significativo de empresas, eliminación de segmentos o grupos de empresarios, aumento de la deuda pública y privada, sucesivas devaluaciones del peso, e inflación.
- Continuas reformas tributarias, aumento desmesurado de los impuestos y generación de

nuevos tributos con el fin de sostener la creciente burocracia, el gasto público y la guerra para alcanzar el cumplimiento de las obligaciones crediticias.

- Disminución de las transferencias territoriales y recentralización, ya no sólo en lo político sino también en lo presupuestal.
- Flexibilización laboral, reducción de ingresos y salarios de la población y altas tasas de desempleo y subempleo
- Quiebra de los agricultores nacionales y eliminación de subsidios y beneficios agrícolas.

Impacto en lo Social:

- Incremento de los índices de pobreza e indigencia.
- Reducción de la inversión en salud e incremento de la privatización del sector.
- Disminución de la inversión y de la cobertura en educación y privatización del servicio.
- Disminución de los programas y subsidios para la atención a la población más vulnerable como niños y ancianos.
- Altos índices de desnutrición y enfermedades por falta de servicios médicos básicos.
- Privatización de los servicios públicos domiciliarios y reducción de subsidios.
- Reducción de inversión en programas de saneamiento básico, control de plagas y enfermedades de transmisión a nivel rural.
- Aumento de la pobreza rural y de la migración.

2. DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL

2.1. Antecedentes

Para abordar el tema del endeudamiento territorial debemos iniciar por comprender el régimen de Transferencias territoriales a los departamentos y municipios. Recordemos que los Decretos 1222 y 1333 de 1986 establecieron los límites para que las administraciones regionales y locales efectuaran operaciones de crédito con entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria. Con la Constitución de 1991 el régimen de transferencias se consagró a nivel constitucional, asignándole el 22% de los ingresos corrientes de la nación como participaciones o transferencias a municipios y el 24% (vía Ley 60) a departamentos como situado fiscal. El acto legislativo que pasó a modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política sobre las transferencias y situado fiscal, fue el número 01 de 2001 y que ahora se ha sustituido por el actolegislativo N° 11 de 2006 proyecto de reforma constitucional que cursa en el Congreso y que, como vamos, seguramente se aprobará.

Si el Congreso de la República aprueba, como se prevee el proyecto de reforma al Sistema General de Participaciones, presentado por el ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, la reducción de las denominadas “Transferencias”, o mejor devoluciones, a los Departamentos y Municipios, estará cercana a los 5 billones de pesos al año, esto en síntesis implica frenar

la ampliación de las coberturas en salud educación, agua potable y saneamiento básico o condicionarlas a la voluntad clientelista y a la manipulación del ejecutivo nacional, en un proceso denominado de “recentralización”, ya no sólo en lo político sino también en lo presupuestal

La deuda territorial se ha convertido en un problema mayor de las finanzas públicas en el país, especialmente a partir de 1995, cuando los indicadores de la deuda territorial alcanzaron niveles preocupantes, no tanto por su monto medido en términos macroeconómicos -relación deuda/PIB por ejemplo-, sino por las dificultades que enfrentaban dichas entidades para cumplir con el pago de las obligaciones contraídas y el impacto del servicio de la deuda en su capacidad de inversión y gasto corriente⁷.

El saldo para la época de deuda territorial era de 17 billones de dólares que representaban el 7.5% del PIB, esto corresponde en sus dos terceras partes a las entidades descentralizadas como FOGAFIN, CARBOCOL e ISA, entre otras.

2.2. Crecimiento

La deuda territorial se concentra principalmente en dos departamentos, así: Antioquia: 101 millones de dólares y Cundinamarca: 122 millones de dólares. Y en cinco municipios capitales más endeudados;

- Bogotá: 915 millones de dólares
- Cartagena: 122 millones
- Cali: 12 millones
- Medellín: 14.4 millones
- Pasto: 17.6 millones

A juicio de los expertos, su crecimiento obedece a que la Constitución de 1991 consagró un régimen de transferencias en sus artículos 356 y 357, que fueron reglamentados por la Ley 60 de 1993, normas que establecían que el Sistema General de Participaciones (SGP), denominadas transferencias a los municipios, distritos y departamentos, sería una función creciente de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), en los últimos cuatro años, incluido el aforo presupuestal del año en el cual se iba a determinar el presupuesto del año siguiente, lo que se denomina en estadística un promedio móvil. Estas transferencias partían del 14% en 1993 y llegaban al 22% en el año 2001, para los municipios, y para los departamentos el denominado Situado Fiscal partía del 21% en 1993 y llegaría al 24.5% en el año 2006, para un total máximo de 46.5%, como participación neta para los entes territoriales. Lo anterior garantizaba la autonomía presupuestal y se constituía en pieza fundamental de la descentralización.

Estos recursos, ya entre 1992 y 1993, sufrieron su primera desaceleración, aprovechando la

⁷ UNIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS BANCARIOS UNEB, “Deuda Pública Territorial”, Capítulo 3: Dinámica de la deuda pública territorial 1990-2003, Agosto de 2005, Pág. 83.

circunstancia en ese entonces -durante el gobierno de Gaviria- que la ley 12 de 1986 había terminado su vigencia de crecimiento y que la Ley 60 de 1993 no se había expedido como desarrollo legal de la constitución, gracias a lo cual las transferencias se mantuvieron dos años en el 14% de los ingresos corrientes de la nación. Pero es con el Acto Legislativo 01 de 2001 que reformó sustancialmente dicho régimen, y estableció atarlas a la inflación más unos puntos y a partir del año 2008 regresar al sistema anterior tomando como base el nivel alcanzado en el 2001 para el año 2008 esto es al 40.6% de los ICN de acuerdo con el régimen transitorio establecido. O sea, determinar un aumento preestablecido así: 2002 y 2005 crecerán la inflación más dos (2) puntos; 2006-2008 crecerán por la inflación mas 2,5 puntos y a partir de allí como una proporción de los ICN, correspondientes al 40.6% de los mismos. Esto ha significado una reducción en las transferencias a los entes territoriales, según los cálculos de la Federación Nacional de Concejales –FENACON- a precios del año 2001, equivalente a \$1.388,757 millones de pesos anuales, en una proyección a diez años; como consecuencia, la participación de las transferencias en los ingresos corrientes se reduciría del 42.2% hasta llegar en el 2010 a solo el 38%. En términos del PIB la caída sería desde el 5.1% al 4.7% de participación.⁸

Al acercarse el término de la reforma y del régimen transitorio, el gobierno de Uribe Velez, mediante el Acto Legislativo 11 de 2006, reformó nuevamente dicho régimen, lo que representa un recorte adicional de \$49.8 billones de pesos constantes del año 2006, entre los años 2008 y 2016 de los recursos destinados a las regiones, de los cuales 30.9 billones dejarían de recibir los municipios y 18.9 billones los departamentos. Puesto que son dineros para cubrir sus compromisos en educación, salud, saneamiento básico, vivienda de interés social, y asignación de subsidios para la población pobre entre otros, eso quiere decir que los entes territoriales han visto disminuidos sus recursos de transferencias por esas reformas, obligándolos a recurrir al crédito interno aumentando su endeudamiento a un ritmo muy acelerado.⁹

2.3. Reglamentación

Aun cuando la crisis financiera territorial que se produce hacia 1998 es manifestación de la conjunción de problemas estructurales de tipo institucional y macroeconómico relacionados con el modelo político y económico que se impone desde principios de la década de los noventa, las medidas adoptadas para contrarrestarla tiene un carácter coyuntural y fiscalista en la medida en que no propenden

⁸ CID, UNAL. “Transferencias y Equidad”. Observatorio # 6, octubre del 2000, Pág. 14.

⁹ BUSTAMANTE ROLDAN, Jorge, En Defensa de los Departamentos y Municipios – Recentralización del gasto Social Pérdidas de las Entidades Territoriales 2008 - 2016 Tomo II, Marzo de 2007, Págs. 20-41.

por su solución, por lo contrario son proclives a otorgar beneficios económicos al sector financiero. Veamos:

- El Decreto 1222 y 1333 de 1986 reglamentó la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales, de modo que los nuevos créditos no podían superar el 30% de los ingresos ordinarios¹⁰.
- La Constitución de 1991 en su artículo 364 consagra que el endeudamiento interno y externo no podrá superar la capacidad de pago de la nación y los entes territoriales, así mismo fue reglamentado por la Ley 358 del mismo año.
- La Ley 617 de 2000, llamada ley de ajuste fiscal, define cinco aspectos básicos para la viabilidad de las finanzas territoriales, así: el instrumento de la categorización reforma la Ley 136/94 haciendo más exigente su clasificación, el saneamiento fiscal en departamentos y municipios, la racionalización del gasto, los alivios a la deuda, y el establecimientos de unos topes al crecimiento del gasto. Esta ley causó alivio en los aspectos contemplados, pero generó problemas que agravaron el endeudamiento territorial, llevando a procesos judiciales en contra de las administraciones locales.
- La Ley 550 de 1999 se creó como consecuencia de lo

anterior, otorgó garantía para cubrir las obligaciones de los entes territoriales. Ampararse bajo esta ley permitía frenar los embargos judiciales mientras se suscribía un acuerdo de reestructuración de pasivos con los acreedores más representativos, aquí la ley se convierte en un recurso de última instancia ante la acumulación de pasivos con exigibilidad menor a un año que se considerara insostenible según la evaluación de la estructura de ingresos y gastos de la entidad.

Es importante tener en cuenta que la intención de estas leyes era generar el ahorro primario necesario para hacer viable el pago de las acreencias con el sector financiero y revitalizar la colocación de los créditos.

2.4. Causas del endeudamiento

Se argumentan como causas del actual endeudamiento territorial la libertad, el clientelismo, la politiquería y la corrupción. Pueden ser varias las razones por cuales las entidades territoriales aumentaron su deuda territorial, pero en síntesis obedece a que los recursos provenientes de las transferencias han disminuido sustancialmente y se piensa reducirlos aun más. De otra parte se han ampliado las cargas de inversión social de los entes territoriales y, de igual forma, los gobiernos de turno a nivel territorial han desviado y

¹⁰ UNEB, Deuda Pública Territorial, OB. CIT., Pág. 89. 11

Bersarión
Gómez
Hernández

despilfarrado irresponsablemente los recursos de las transferencias.

Recordemos que el gobierno nacional otorgó libertad de endeudamiento a las entidades territoriales, no diseñó un marco de referencia en el cual gestionar los niveles y plazos de la deuda, convencido de que las regulaciones del mercado eran suficientes para equilibrar el proceso y evitar una crisis.

Caso particular lo constituye el Valle del Cauca. En el 2003 la deuda para el departamento era el 25% del total de la deuda de los departamentos del país y la administración departamental debió dedicar todos sus recursos de libre destinación a cubrir el oneroso servicio de la deuda.

La situación se explica por el creciente endeudamiento adquirido desde principios de los 90 hasta representar en 1996 alrededor del 2% del PIB departamental y más del 150% de los ingresos tributarios de ese año. Para 1980 el servicio de la deuda llega a representar el 60% de los recursos tributarios y para el 2000 la relación ya era del 132%, y su peso dentro de la estructura del gasto pasa de un promedio entre el 15% y 20% en el período 1993–1995 a casi el 30% en el año 2000.

Lentamente el departamento comenzó a depender de las transferencias para financiar su nivel de gasto, representado una proporción mayor dentro de los ingresos totales. Para 1994 las transferencias solo representaban un 14,9% del total

de los ingresos, para el 2001 son el 35,05% y para el 2002 representan el 59%. Esta mayor dependencia de las transferencias refleja el progresivo debilitamiento de la capacidad para generar recursos propios y especialmente de recursos tributarios. Esto sirve como argumento esencial a la hora de analizar el proceso y las causas del endeudamiento del departamento y en general de los entes territoriales.¹¹

3. ANÁLISIS A LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LA DEUDA EXTERNA Y TERRITORIAL

3.1. Diversas posiciones frente a la deuda externa

La verdad es que la deuda externa es un círculo vicioso, debemos pagar un dinero que nos han prestado, pero los intereses y el servicio de la deuda son tan altos que debemos seguir pidiendo prestado para cumplir con ellos. Colombia no es la excepción, gran parte de los dineros obtenidos últimamente por empréstitos se destinan al pago de intereses de la misma deuda y el dinero restante se dedica al fortalecimiento de las fuerzas armadas dentro de la actual política de seguridad democrática, el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales –a nivel burocrático– y sólo una pequeña parte se destina al desarrollo y la inversión social.

Hay que romper con la lógica de la dependencia y de la sumisión.

¹¹ *Ibíd.*, Págs. 154 y 155

De ahí la necesidad de analizar los llamados y propuestas de los movimientos sociales, Ongs, intelectuales y ciudadanos que en los países de la Periferia hacen llamados y propuestas a sus gobiernos para que repudien y dejen de pagar la deuda externa pública por odiosa, renegocien su pago, o soliciten la condonación de interés, cesen sus pagos, exijan una reestructuración de las Instituciones Financieras Internacionales - IFIs, exijan el pago e indemnizaciones o deuda ecológica, etc. Sin embargo son múltiples las propuestas o posibles alternativas de solución que hoy se discuten a nivel internacional. A continuación hacemos un análisis de las mismas.

1. *Declaratoria de Deuda Nula o Deuda Odiosa*: Parte del principio que las deudas contraídas por los Estados despóticos y que son contrarios a los intereses de la población, son jurídicamente

ilegítimas. Según Alexander Sack, teórico de esta doctrina, “*Si un poder despótico contrae una deuda no según las necesidades y los intereses del Estado, sino para reprimir a la población que lucha contra él, esta deuda es odiosa para la población del Estado. Esta deuda no es obligatoria para la nación: es una deuda del régimen, deuda personal del poder que lo contrajo, en consecuencia la misma desaparece con la caída del régimen*”.

De esta forma, las deudas contraídas contra los intereses de la población del territorio endeudado son «odiosas» y en caso de cambio de régimen, las nuevas autoridades no están obligadas a reembolsarlas. La doctrina tiene su origen en el siglo XIX¹². Una de sus aplicaciones se remonta al año 1898, cuando Estados Unidos tomó el control de Cuba después de la guerra contra España¹³. Este país le pidió que asumiera, de

¹² Para una presentación sintética ver Hugo Ruiz «La dette odieuse ou la nullité de la dette», contribución en el segundo seminario sobre Derecho internacional y la Deuda, organizado por el CADTM en Ámsterdam en diciembre 2002. Texto disponible en el sitio del CADTM <http://users.skynet.be/cadtm/pages/francais/nullitedettehugo.htm>

¹³ Cuba 1895-1898: En 1895, la guerra de independencia es desencadenada por el poeta José Martí, jacobino con ideas socialistas. El país entero está en guerra. José Martí organiza el Ejército de Liberación (más de 50.000 combatientes) e instituye la República en Armas. Más de 150.000 personas van a vivir en los territorios rebeldes. España libra la guerra total en 1896-97, con campos de concentración muriendo en ellos unas 400.000 personas. Pero España fracasa a pesar de haber utilizado 250.000 soldados, viéndose obligada a conceder la autonomía en enero de 1898. Los revolucionarios no lo aceptan y continúan la guerra. Los Estados Unidos declaran la guerra a España. Después de una breve campaña en el transcurso de la cual tuvo el apoyo de los revolucionarios cubanos, el ejército norteamericano ocupa victoriosamente la isla. Sin reconocer la república de Cuba, los Estados Unidos firman un pacto con España por el cual esta renuncia a Cuba (Tratado de París del 10 de diciembre de 1898). 1898-1902: La ocupación norteamericana dura casi cuatro años y obliga a los miembros de la Asamblea constituyente de 1901 a que adopten la enmienda Platt (1902). Cuba debe reconocer a Estados Unidos un derecho de intervención en la isla para “preservar la independencia cubana” y sostener un gobierno adecuado a fin “proteger la vida, la propiedad y las libertades individuales”. Además, Washington recibe la base de Guantánamo, por un período ilimitado. El 20 de mayo de 1902, la República cubana es proclamada. Desde su nacimiento hasta la victoria revolucionaria del 1o. de enero de 1959, Cuba estuvo sometida a la dominación neo-colonial norteamericana (fuente: Yannick Bovy et Eric Toussaint, 2001, Cuba: le pas suspendu de la révolution, Cuesmes – Belgique, 2001, p. 36-37).

conformidad al derecho internacional, la deuda que Cuba contrajo con la Corona. La comisión de negociación de Estados Unidos rechaza la deuda calificándola de «*carga impuesta al pueblo cubano sin su consentimiento*». La comisión argumentó que «*la deuda fue creada por el gobierno de España para sus propios intereses y por sus propios agentes. Cuba no tuvo voz en esta cuestión*». La comisión agregó que «*los acreedores aceptaron el riesgo que tenían sus inversiones*». El litigio se cerró con la firma de un tratado entre España y Estados Unidos en París en 1898.

Otra de sus aplicaciones se da más tarde: en 1923 un Tribunal internacional de arbitraje presidido por el Juez Taft, Presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, declaró que los préstamos otorgados por un banco británico (con sede en Canadá) al Presidente Tinoco de Costa Rica eran nulos porque los préstamos no sirvieron a los intereses del país, sino al interés personal de un gobierno antidemocrático. En esta oportunidad, el Juez Taft declaró que «*el caso del Banco Real no depende simplemente de la forma de la transacción sino de la buena fé que el banco observó luego del préstamo destinado al uso real del gobierno costarricense bajo el régimen de Tinoco. El Banco debe probar que el dinero fue prestado al gobierno para que reciba un uso legítimo. No lo hizo*».

2. Nulidad ab-initio: Esta alternativa se rige por la Convención de Viena, que consagra que la nulidad de un acto convencional puede darse por presentarse las siguientes causales: error, dolo y corrupción. Se ha incluido también como causal la coerción ejercida sobre el representante del Estado. Igualmente es aplicable a los gobiernos despóticos que contraen deudas al momento de estar vigente tal gobierno. Aquí podría luego haber una subsanación del acto nulo por un acto de un gobierno posterior que cuenta con una legitimidad y las competencias necesarias para aprobarla.

3. Fuerza mayor: Se invocará esta regla o argumento cuando se presente una crisis similar a la de los años 80's -que por factores exógenos se llegó a ella- como el alza dramática en los intereses y la caída de los precios de las exportaciones. Es un claro ejemplo donde cuando posiblemente puede aplicarse ya que esto impediría a los deudores cumplir con sus obligaciones.

En la «fuerza mayor» y el «cambio fundamental de circunstancias» también es posible sustentar jurídicamente la anulación de la deuda y la supresión de su reembolso, invocando el argumento jurídico de «fuerza mayor»¹⁴ y el del cambio fundamental de circunstancias. En el plano del Derecho interna-

¹⁴ Para un análisis del argumento de la fuerza mayor en materia de anulación de la deuda externa ver el estudio de Hugo Ruiz Díaz: «La dette extérieure: mécanismes juridiques de non paiement, moratoire ou suspension de paiement», contribución al primer seminario internacional del CADTM sobre Derecho internacional y la Deuda, Bruselas, diciembre 2001.

cional, la Comisión de Derecho Internacional de la ONU (CDI) define la «fuerza mayor» como *“la imposibilidad de actuar legalmente... es la situación en la cual un hecho imprevisto y exterior a la voluntad del que lo invoca, lo pone en la incapacidad absoluta de respetar su obligación internacional en virtud del principio según el cual, nadie está obligado a lo imposible”*¹⁵.

La jurisprudencia en el campo del Derecho internacional reconoce que un cambio de circunstancias en las condiciones de ejecución de un contrato puede volverlo nulo¹⁶. Eso significa, en esencia, que los contratos que requieren el cumplimiento de una sucesión de compromisos en el futuro, están sometidos a la condición de que las circunstancias no varíen (en el derecho común existen diferentes doctrinas relacionadas con este principio, incluyendo el caso de fuerza mayor, «frustración», «imposibilidad» e «impracticabilidad»). El argumento de «fuerza mayor» y del cambio fundamental de circunstancias se aplican de manera

evidente a la crisis de la deuda de los años 80.

En efecto, fueron dos factores fundamentalmente exógenos, los que provocaron la crisis de la deuda a partir de 1982: el alza dramática de las tasas de interés impuesta a nivel internacional por el gobierno de EE.UU. a fines del 79 y la caída de los precios de las exportaciones de los países de la Periferia al final del 80. La aparición de ambos factores fue provocada por los países acreedores. Se trata de casos de «fuerza mayor» que modifican fundamentalmente la situación, impidiendo a los deudores cumplir con sus obligaciones¹⁷.

4. El Estado de Necesidad. El estado de necesidad puede ser invocado cuando los reembolsos ininterrumpidos implican para la población sacrificios que van más allá de lo que es razonable, afectando directamente las obligaciones fundamentales que tiene el Estado frente a sus ciudadanos. A este respecto, la Comisión de Derecho Internacional de la ONU (CDI) declara: *«No se puede*

¹⁵ CDI, Proyecto del artículo 31, A/CN, 4/315, ACIDI 1978, II, vol. 1, p. 58.

¹⁶ En su formulación original: *Contractus qui habent tractum successivum et dependetiam de futurum, rebus sic stantibus intelligentur.*

¹⁷ Charles Fenwick, *International Law* (3e éd. 1948) : de manera similar uno de los textos definitivos sobre el common law, explica que “una condición tácita, ligada a todos los contratos es que estos dejan de ser obligatorios desde el momento en que produce cambios fundamentales en el estado de los hechos y de las condiciones sobre las cuales estaban basados”, in *Black’s Law Dictionary* 1267 (6e éd.1990). Ver igualmente en la jurisprudencia internacional el Laudo arbitral del de 11 de noviembre 1912 en el asunto del empréstito de Estado Turquía/ Rusia en el que se dice: “...la excepción de la fuerza mayor ...es oponible en derecho internacional” (Laudo arbitral, *Recueil des Arbitrages internationaux*, T. II, 1928, p. 545 et ss.). Asimismo, el Código civil argentino estipula que la obligación de un deudor se extingue “cuando la prestación que conforma la materia de aquella se revela imposible física o legalmente imposible, sin falta del deudor” (Arts 724 et 888).

esperar de un Estado que cierre sus escuelas y sus universidades y sus tribunales, que abandone los servicios públicos dejando a su comunidad sumida en el caos y en la anarquía simplemente por el hecho de que así dispondrá de dinero para reembolsar a sus acreedores, extranjeros o nacionales. Hay límites que se pueden razonablemente esperar de los Estados, de la misma manera que de un individuo...»¹⁸.

5. Deuda Ecológica: Esta propuesta de pagar la deuda externa con la deuda ecológica causada por los países desarrollados del norte, o por la intervención de la Agencias Financieras Internacionales, las multinacionales y las elites del norte y sur en los procesos ecológicos, que han causado alto porcentaje de la destrucción del medio ambiente, surge hace unos once años y es respaldada en su mayoría por ONGs, grupos ecológicos, raciales, religiosos y sindicatos. También se conoce como justicia ecológica o justicia ambiental. Hoy nuevos actores sociales se suman a esta movilización mundial, denuncian en foros el impacto de la deuda ecológica y la asfixia que produce el pago del servicio de la deuda externa e interna a los países pobres y en vía de desarrollo, que se entrega a inversionistas financieros privados que obtienen capitales especulativos en el exterior. Dos ejemplos clarifican dicho panorama; Estos países debieron transferir 8.200 millones de dólares en 1997, mientras recibían

8.000 millones en préstamos; y América Latina entre 1982 y 1990 transfirió a sus acreedores externos 230'.000 millones de dólares, cifra equivalente a 2 años de sus exportaciones totales.¹⁹

Esta propuesta en síntesis reclama a los acreedores que se haga un balance justo sobre la explotación que han hecho sobre los recursos naturales de los países deudores y las acreencias exigidas por ellos. Esta deuda implica: el uso de recursos genéticos, materia prima, plantas medicinales y fauna, daño por importación de sus desperdicios tanto sólidos como líquidos, residuos tóxicos, biopiratería, pasivos ambientales generados por contaminación, emisiones de carbono, etc.

6. Condonación al Servicio de la deuda: Esta alternativa busca lograr que los acreedores condonen a los países deudores el servicio de la deuda, para no continuar en la cadena de endeudamiento para cubrir el mismo y que puedan empezar a pagar sobre el capital adeudado.

7. Condonación de la deuda: Se sienta esta posición por varias organizaciones para que se perdone el total de la deuda a los países más pobres, pero no es bien vista por los acreedores, quienes propusieron no condonar el total sino prolongar el plazo por otros dos años o ajustarla según las circuns-

¹⁸ Comisión de Derecho Internacional CDI, *Informe 1980, citado por Hugo Ruiz, Op. cit. Págs. 164-167.*

¹⁹ CENSAT AGUA VIVA. Una exigencia del Sur: Reconocer la Deuda Ecológica. Edit. Bochica Ltda, Bogotá, 2001, Pág. 21-37.

tancias de desarrollo de los países. Algunos países beneficiados por este acuerdo fueron: Bolivia, Nicaragua, Honduras, etc., en total son 38 países.

8. Cesación de pago: Dejar de pagar parcial o totalmente la deuda, es una medida que puede tomarse mientras se logra el desarrollo socio-económico de los países, algunos países se han beneficiado de esta alternativa ya que han estado en circunstancias extremas de guerra, una catástrofe o luego de hacerle un estudio económico.

9. Reformas a las políticas de las Instituciones Financieras Internacionales - IFIs: Propuesta orientada a que se establezca un nuevo y mejor sistema monetario y financiero internacional, lo cual no se resuelve con una simple reforma interna de las instituciones como el FMI y el mismo Banco Mundial. Se precisa un sistema que ayude a regular y normalizar otro proceso de globalización sobre bases de solidaridad y sustentabilidad. Esta posición es recientemente retomada por el presidente ecuatoriano²⁰ cuando propone la creación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A nivel internacional, para garantizar la posible negociación de la deuda se deben dar las siguientes condiciones:

Frente al Tribunal Internacional de Arbitraje de Deudas Soberanas (TIADS), desde el punto de los gobiernos deudores, debe incorporar a todas las categorías de acreedores. Así, debe haber un tribunal donde tanto los acreedores privados, como los tenedores de bonos, los gobiernos y los organismos multilaterales sean sujetos de un tratamiento homogéneo. Con este fin debe existir una legislación internacional que no deje a ningún acreedor fuera de las negociaciones, es decir, que aquellos documentos que no se presenten en la fecha de las convocatorias de acreedores perderán vigencia y capacidad de cobranza. Eso debería de ser parte de una nueva jurisprudencia internacional para eliminar del todo a los free riders²¹. Un requisito mínimo para comenzar el funcionamiento del TIADS es la inmediata disolución del Club de París y del Club de Londres²² en vista de su fracaso histórico para todas las partes. Ni resolvieron los problemas de pa-

²⁰ Discurso de Posesión del Presidente de la República de Ecuador, Rafael Correa, 15 de enero de 2007.

²¹ Desde el punto de vista de los países deudores existen dos tipos de beneficiarios libres (free riders) en los acuerdos de pagos.

²² El sistema internacional tiene dos espacios de resolución de conflictos financieros, uno es el Club de París para la deuda oficial, otro es el Club de Londres, para la deuda bancaria.

Bersarión
Gómez
Hernández

gos de los deudores, ni aseguraron a los acreedores la recuperación de su dinero.

En el campo cuantitativo tampoco habría grandes dificultades si al empezar se da paso a una masiva anulación de la deuda externa pública de los países empobrecidos. La salida pasa, entre otras cosas, por la aceptación de la corresponsabilidad por parte de los acreedores, y por la asunción de pérdidas por parte de éstos, que tampoco serán tan graves como para poner en riesgo el sistema económico mundial, pero que representarán acciones indispensables para poder enfrentar el acelerado proceso de empobrecimiento en el mundo.

Para conseguir estos beneficios ampliados hay que seguir la recomendación del Profesor italiano Sandro Schipani (2001), quien sugiere instaurar “principios de justicia por los cuales debemos ser gobernados, para buscar aquellos que eviten consecuencias que constituyan violaciones a los derechos humanos y de los pueblos, y afirmar nuevamente, con mayor certeza y estabilidad, tales reglas para la vida económica”. Téngase presente que las inequidades en las relaciones entre acreedores y deudores han sido causantes de muchos de los problemas en los procesos de endeudamiento y de la propia incertidumbre financiera.

En paralelo con estas demandas es necesario que se establezca un nuevo y mejor sistema monetario y financiero internacional, lo cual no se resuelve con una simple reforma interna de las instituciones como el FMI y el mismo Banco Mundial.

Se precisa un sistema que ayude a regular y normalizar otro proceso de globalización sobre bases de solidaridad y sustentabilidad. Algo urgente, pues el FMI y el Banco Mundial son simples instrumentos y mandatarios de las grandes potencias y del gran capital, o sea de los acreedores. Por lo tanto, esta iniciativa no puede de ninguna manera ser instrumentada en el marco de las actuales instituciones de Bretton Woods, que deberían ser totalmente reformadas desde afuera. Si un nuevo FMI asume la tarea de controlador, deben ser los Estados y la sociedad civil nacional e internacional en cada caso los que tengan capacidad de monitoreo y control; adicionalmente, el FMI debe rendirle cuentas a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre su marcha y sus avances con los países.

En el marco de un código financiero internacional hay que desarrollar diversos mecanismos de control de los flujos de capital a nivel internacional. En paralelo hay que fortalecer el reclamo de la deuda ecológica, en la cual los países subdesarrollados son los acreedores. Desde esta perspectiva y si se considera que la deuda externa financiera, en muchos casos, ya habría sido pagada, considerando además las deudas social, histórica y ecológica, la pregunta de fondo que surgiría es quién debe a quién. La tarea, sin embargo, es construir una situación global de derecho y no simplemente alimentar con nuevos argumentos reclamos justos, pero que muchas veces no pasan del nivel del reclamo.

Es preciso resaltar el potencial político de la propuesta para establecer un tribunal para deudas soberanas. Una negativa a este justo reclamo ratificaría el abuso que representa el manejo de la deuda por parte de los acreedores. La deuda debe dejar de ser un mecanismo de exacción de recursos desde los países pobres y de imposición de políticas desde los países ricos. La deuda ha sido y es, la historia y el presente lo demuestran hasta la saciedad, en términos de Karl von Clausewitz si hubiera abordado las finanzas y no la guerra, la continuación de la política con otros medios. Desde esta lógica, la gestión de la deuda externa engarza con otro axioma del propio Clausewitz, según el que la deuda es un acto de violencia cuyo objetivo es forzar al país deudor a hacer la voluntad de los acreedores a través de las renegociaciones y programas de ajuste estructural. Vistas así las cosas, la deuda no sólo frena el desarrollo por su carga de obligaciones, sino que abre la puerta a las influencias y aún a la directa intervención de poderes extranjeros en los asuntos de los países empobrecidos. Desde esa perspectiva, cabe replantear las alternativas reconociendo el carácter global del reto de la deuda externa, que no pueden quedarse en simples acciones discursivas y menos aún en parches aislados, como la conversión de fracciones de deuda para inversiones sociales.

El reto, entonces, no radica en obligar a los países subdesarrollados a seguir por un camino sin salida tratando de realizar mejor

las mismas tareas asumidas hasta ahora simplemente para imponer la razón coyuntural del más fuerte, que implica la sinrazón de un futuro cada vez más inhumano. Tampoco son suficientes las denuncias aisladas o las protestas carentes de propuestas. Sólo con respuestas estructurales y sistémicas, desde una visión global y respaldada con acciones políticas, dejará de ser eterna la deuda externa.

A nivel nacional el endeudamiento externo además de ser un gran problema económico y social, debido a lo que representa hoy para nuestra nación el pago servicio de la deuda, se ha convertido también en un grave problema político por los fuertes condicionamientos impuestos por los Estados Unidos para el flujo de capitales.

El capital financiero externo circula por todas las actividades productivas induciendo cambios bastante fuertes en el comportamiento de los diferentes sectores de la población que se expresan en toda la economía del país: la entrada de capitales estimula la demanda de ciertos bienes de consumo, vivienda, maquinaria, artículos de lujo, etc.; se presentan fuertes movimientos de capital financiero internacional hacia determinados sectores de la economía (financiero, servicios, infraestructura); bajo la forma de “inversión” directa o bajo la modalidad de créditos de largo plazo se lleva a cabo una expansión del gasto público; las empresas, familias y el Estado se endeudan viéndose esto reflejado en el crecimiento acelerado tanto del

Bersarión
Gómez
Hernández

crédito del sector financiero del país como de fuentes de crédito externo.

El comienzo de la solución a nuestros problemas sería un cambio radical en las políticas gubernamentales tendiente a abandonar el servilismo político hacia los Estados Unidos y a crear políticas que definan una solución concreta al endeudamiento. La alternativa del pago de deuda externa por deuda ecológica, tesis planteada por unas ONG's interesadas en trabajar por que los países altamente endeudados -entre esos Colombia- salden su deuda por la múltiple explotación de los recursos naturales por parte de las industrias transnacionales para su beneficio, es una solución no solamente para el país sino para la región. Aunque la discusión sobre la cuantificación y reclamo de la Deuda Ecológica es muy reciente, empezó hace apenas diez años.

La Deuda Externa que se acumuló en los años 1970 y 1980 continúa teniendo un peso determinante en la política económica de América Latina, a pesar de la aplicación de diversos esquemas para reducir su cuantía. Los pagos ya realizados son mayores que el importe que se debía y sin embargo el total de la Deuda Externa ha seguido creciendo y alcanza en 1997, para América Latina más de 600.000 millones de dólares. Mientras la Deuda Externa es, pues, un problema conocido, la Deuda Ecológica es una idea nueva.

Otra alternativa y posible solución planteada por algunos interesados en el desarrollo social, económico,

cultural, político, etc., de los países altamente endeudados –verbigracia, la declaración de deuda nula o deuda odiosa– puntualiza que las deudas contraídas por gobiernos déspotas o tiranos deben ser declaradas nulas o deudas odiosas por los gobiernos que van a prece-der, ya que son deudas adquiridas en contra de la voluntad del pueblo y violando todos los preceptos constitucionales y legales, esta alternativa se esta abriendo paso con la propuesta del Presidente de Ecuador, Rafael Correa en su discurso de posesión el 15 de enero de 2007 quien afirmó:

“por lo que es necesaria una acción concertada de los países deudores para redefinir el criterio de sustentabilidad del servicio de la deuda, determinar la deuda externa ilegítima, así como promover la creación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana. Desde un punto netamente financiero, la sustentabilidad del servicio de la deuda significa todo lo que un país pueda pagar sin comprometer flujos financieros futuros, independientemente de los niveles de bienestar al que someta a su población. Un criterio de sustentabilidad adecuadamente definido debe considerar implicaciones de bienestar, como por ejemplo, el servicio de deuda que permita a los países endeudados alcanzar las Metas del Milenio. Por otro lado, existe deuda externa ilegítima, adquirida en situaciones dudosas, que no se utilizó para los fines para los que fue contratada, o que ya ha sido pagada varias veces. Luego de definir adecuadamente el criterio de sustentabilidad y lo

*que es deuda ilegítima, un Tribunal Internacional, imparcial y transparente, debería decidir la deuda a pagar, la capacidad de pago y modo de pago de los países endeudados. Cabe indicar que en estos momentos, no existe dicho tercero imparcial y los países endeudados tienen que acudir al FMI, es decir, al representante de los acreedores”.*²⁵

Soluciones más moderadas como la condonación de los intereses la deuda, puede llegar a ser otra solución, ya se ha hecho en varios países donde su desarrollo económico y social es nulo. La condonación de los intereses para nuestro país es una buena alternativa, ya que son estos los que generan mayor endeudamiento para su cumplimiento, esto le permitiría al país hacerse cargo de la deuda existente para ser pagada de forma real y verdadera.

Finalmente llamamos la atención sobre una propuesta que se impone a nivel regional de pagar de la deuda externa con territorio, bajo la modalidad de ceder parte del territorio del país para ser explotado por otro Estado o empresas multinacionales, propuestas que en la mayoría de las veces van disfrazadas con mega o macroproyectos de desarrollo o zonas de explotación exclusiva. Aceptar esta simple idea afecta la soberanía del país, su independencia y su autodeterminación como nación, no se trata que el acreedor de una u otra forma intente recuperar los dineros prestados a costa

de reclamar un suelo, no basta con la invasión y explotación que hacen del mismo. Es preciso que el país esté alerta ante esta clase de propuestas hechas por los acreedores y no se permita al gobierno que sigamos siendo despojados no solo de nuestras riquezas, recursos y trabajo, sino ahora también de nuestro propio territorio.

En cuanto al endeudamiento territorial, podemos concluir que aunque este se encuentra en los mismos niveles de 1997 (a precios constantes), aún la capacidad de endeudamiento no le permite a los municipios cumplir con las mayores necesidades de inversión para atender sus programas sociales. Es necesario continuar con la disminución de los niveles de deuda y saneamiento fiscal, pero no para volver a endeudarse, sino para destinar los recursos a la inversión pública y social.

La problemática de la deuda pública territorial no se ha solucionado de manera profunda, pues aún los niveles de endeudamiento son elevados en muchas localidades municipales; sin embargo, el gobierno nacional desde mediados de la década de los noventa ha dispuesto una serie de medidas para regular y controlar los factores que vulneran la estabilidad financiera y la viabilidad administrativa de los entes municipales.

Con las mayores competencias asignadas a los municipios a partir del proceso de descentralización,

²⁵ Ibidem.

Bersarión
Gómez
Hernández

los entes gubernamentales locales debieron mejorar sus niveles de cobertura en los servicios públicos básicos. No obstante, la inversión en salud y educación, principalmente, significaron un aumento y desbordamiento en los gastos de funcionamiento y ampliación de la cobertura. Adicionalmente, la descentralización, y en especial la Ley 60 de 1993, establecieron los porcentajes mínimos de inversión por sectores a los que se deben aplicar las transferencias recibidas, sin consultar las necesidades particulares de cada municipio.

Lamentablemente, la normatividad en materia de acceso al crédito financiero y su regulación surgieron posteriormente al incremento en los niveles de endeudamiento de los municipios, ya que no se previeron mecanismos de control al componente financiero para evitar este desbordamiento una vez iniciado el proceso de descentralización político, administrativo y financiero desde finales de la década del 80. Aunque el endeudamiento se en-

cuentra en los mismos niveles de 1997 (a precios constantes), aún la capacidad de endeudamiento no le permite a los municipios cumplir con las mayores necesidades de inversión para atender sus programas sociales.

La crisis de la deuda no es sólo un problema financiero para los países del Sur. Es además un problema político que se basa y a la vez refuerza las relaciones de poder desiguales: la deuda continúa siendo utilizada como un instrumento de control, a través de las condiciones que acompañan los créditos e iniciativas de alivio. Es un instrumento de presión usado por los países prestadores, así como intereses e instituciones del Norte para favorecer el ingreso de sus corporaciones multinacionales, ejecutar sus políticas externas, sus estrategias militares y de invasión, lograr acuerdos comerciales favorables y promover la extracción de los recursos de los países que reciben créditos.

BIBLIOGRAFÍA

Textos Consultados

ATIENZA A., Jaime *La Deuda Externa y los pueblos del Sur*. Manos Unidas, Cáritas, CONFER, Justicia y Paz. Madrid. 1998.

BORENSZTEIN, Eduardo. Bebt overhang, debt reduction and investement: the case of the Philippines. En: Revista Banco de la República. Marzo 2004. Bogotá, 1990.

BUSTAMANTE ROLDAN, Jorge, En Defensa de los Departamentos y Municipios – Recentralización del gasto Social Pérdidas de las Entidades Territoriales 2008 - 2016 Tomo II, Marzo de 2007.

CASTRO CASTRO, Jaime. *El recorte ¿Para qué?*. Bogotá. 1992.

ECHAVARRÍA SOTO, Juan José. *La deuda externa colombiana durante los 20*

y 30. *Algunas enseñanzas para el presente*. Ministerio de Hacienda. Bogotá. 1999.

GIRALDO, Cesar. *Análisis a los acuerdos de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Colombia. 2004.

GONZÁLEZ, Jorge Iván. *Artículo Reelección: el embrujo continúa*. Desigualdad y Pobreza. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos. Septiembre de 2004.

JARAMILLO LÓPEZ, Iván. *Recortando el Estado Social, especial para caja de herramientas*. Primera Edición, Bogotá, Agosto de 2005.

MALLON, Richard. *Un nuevo centro y una nueva periferia*. Miembro emérito del Instituto de Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard. 2004.

MARAZZI, Marino. *Deuda externa y Deuda ecológica*. 2004.

MORAZÁN, Pedro. *Deuda Externa. Nueva Crisis. ¿Nuevas propuestas?*. 2003.

OSPINA, William. *¿Dónde está la franja Amarilla?* Bogotá: Norma. 1999.

PAZMIÑO FREIRE, Patricio. *Deuda Externa: un desafío para los Derechos Humanos*.

QUINTERO CARVAJAL, Pastor Enrique y SILVA VELOZA, Jorge Edgar. *Tolima: Deuda Pública Municipal con el sector financiero 1994-2003*. Enero. 2005.

RUIZ DÍAZ, Hugo. *Deuda Odiosa o Deuda Nula*. CADTM. 2002.

SÁNCHEZ, Ricardo Ángel. *Colombia: crisis y deuda externa*. Bogotá Rosa Roja. Octubre 1985.

SANDOVAL, Carlos Alberto. *Colombia y la Deuda Pública Territorial*. Secretaría de Hacienda, Oficina de Estudios Económicos. 2000.

SILVA COLMENARES, Julio. *Deuda externa: crisis y confrontación*. Bogotá. Ediciones Alborada. 1988.

SOLERVICENS, Marcelo. *Impacto del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*. Julio 2003.

TOUSSAINT, Eric *Las crisis de la deuda externa de América Latina en los siglos XIX y XX*. 1999.

———. *El apoyo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional a las dictaduras*. CADTM. 2004.

———. *Derechos Humanos Vs. Deuda Externa*. CADTM. 2000.

Bersarión
Gómez
Hernández

TOUSSAINT, Eric & ZACHARIE, Arnaud. *Romper la espiral infernal de la deuda. Tomado de Pensamiento Crítico*. Bogotá: Nomus. 2004.

VARGO, Regina. *La agenda comercial de Estados Unidos con el Hemisferio Occidental*. En: *Revista Enlace Empresarial*. No. 12. Bogotá. Universidad Antonio Nariño. 2004.

Documentos Consultados

Asobancaria. *“Endeudamiento territorial con los establecimientos de crédito de Colombia”*. Bogotá. 1999.

Banco de la República *“Estadísticas sobre Deuda Pública: Boletín No. 1”* Sub-Gerencia de Estudios Económicos, Marzo, Bogotá D.C. 2002.

Banco de la República. *Revista del Banco de la República*. Vol. LXXVI, No. 905. Bogotá. Marzo 2003.

Banco de la República. *Revista del Banco de la República*. Vol. LXCIV, No. 1023. Marzo 2004.

Boletín del Fondo Andino de Reservas. No. 19, enero–marzo. 1987.

Boletín Informativo en Deuda con los Derechos. *Discurso de Posesión del Presidente Ecuador Econ. Rafael Correa*. Febrero. 2007.

CENSAT Agua Viva. *“Una exigencia del Sur: reconocer la deuda ecológica”*. Bogotá. Ed. Bochica. Mayo 2001.

CID, UNAL. *“Transferencias y Equidad”*. Observatorio # 6, octubre del 2000, pág. 14.

Unión Nacional De Empleados Bancarios - UNEB. *Especulación financiera: “la burbuja que hundió a Colombia”*. Bogotá. UNEB. Mayo 2003.

Unión Nacional De Empleados Bancarios - UNEB *Deuda Pública Territorial, Conjura de la banca y el gobierno central contra las regiones*. Bogotá. Primera edición. UNEB. Agosto 2005.

Legislación y Jurisprudencia Consultada

Decreto 1222 y 1333 de 1986. La capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales.

Decreto 624 de 1989- Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Generales.

Ley 550 de 1999- Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y reestructure los pasivos de las mismas.

La deuda externa y territorial en Colombia: evolución, impacto y análisis de la situación actual

Ley 715 de 2000- Por la cual se establece el recorte de transferencias.

Ley 617 de 2000- Por la cual se establece el ajuste fiscal.

Páginas web consultadas

<http://www.eurosur.org/deudaexterna/>

<http://www.ceim.uqam.ca>

<http://www.inm.com.ni/~humboldt>

<http://www.banrep.gov.co>

<http://www.iigov.org>

<http://utal.org/deuda/análisisdeuda7a.htm>

<http://www.recalca.org.co>

<http://www.cadtm.org>

<http://www.observatoriodeuda.org>

<http://www.pensamientocritico.org/eritou0902.htm>

<http://www.contraloriagen.gov.co>

<http://www.endeudaconlosderechos.org.co>

