

# El CAFTA-DR y la deuda externa en Centroamérica

Raúl Moreno  
e

Las reformas económicas neoliberales han sido incapaces de superar la crónica situación deficitaria en las cuentas del Sector Público No Financiero de las economías centroamericanas. Los propósitos de llevar a las economías a su nivel de crecimiento potencial y alcanzar una disciplina fiscal, con la consiguiente supresión de la principal fuente generadora de endeudamiento público, son simples enunciados de las instituciones financieras internacionales que se diluyen entre la amplia lista de condicionalidades adosadas a los préstamos de ajuste y de estabilización, pues en la realidad los niveles de endeudamiento interno y externo continúan creciendo hasta cotas que amenazan la frágil estabilidad macroeconómica de las economías de la región.

La ratificación del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana-Estados Unidos (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup> representa una amenaza adicional a la situación de endeudamiento de la región, no solo porque reproduce y profundiza el mismo «modelo de acumulación» y las políticas de apertura y desregulación impulsados por los Programas de Ajuste Estructural en los cuales se ha larvado la actual problemática de la deuda, sino porque el CAFTA-DR también le imprime mayor vulnerabilidad a las economías frente a eventuales crisis de endeudamiento.

En el presente documento se explora el tratamiento de la deuda en el

CAFTA-DR, las potenciales implicaciones sobre el endeudamiento público a partir de la inminente reducción de los ingresos tributarios con la desgravación arancelaria, la disminución de los ingresos corrientes provenientes de la privatización de empresas estatales proveedoras de servicios públicos y la contratación de nuevos préstamos en el marco del CAFTA-DR.

## El contexto de la deuda pública y del CAFTA-DR

Después de más de tres lustros de aplicación de Programas de Ajuste Estructural (PAE) y Programas de Estabilización Económica (PEE) patrocinados por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) e implementados por diferentes Gobiernos en todos los países centroamericanos, los problemas de Balanza de Pagos, los crecientes déficit fiscales y el endeudamiento externo continúan siendo fuente de inestabilidad macroeconómica<sup>2</sup> y obstáculo para el desarrollo en la región.

Pese a que muchos de los Gobiernos aplicaron al pie de la letra las reformas económicas e institucionales contenidas en los PAE-PEE<sup>3</sup>, ninguna economía de la región ha sido capaz de alcanzar los objetivos expresos en esos programas de transformar sus estructuras productivas para alcanzar su nivel de crecimiento potencial, viabilizar sus Balanzas Comerciales y resolver los desequilibrios en las cuentas del Sector Público No Financiero (SPNF).

En contrapunto, los PAE-PEE han demostrado ser instrumentos muy eficientes para garantizar el proceso de acumulación internacional del capital, y han favorecido a las corporaciones transnacionales —y a unas pocas grandes empresas nacionales— a través de la desregulación de las economías, la apertura comercial, los procesos de privatización de las empresas públicas, las ventas de los activos del Estado y la definición de mecanismos *ad hoc* que permiten a las corporaciones dirimir controversias con los Estados en tribunales internacionales.

La base de sustentación de los PAE-PEE descansa en el Consenso de Washington<sup>4</sup>, un conjunto de orientaciones de política económica «consensuadas» entre el complejo político, económico, militar y académico estadouni-

dense, que dan fundamento a las políticas «neoliberales». Existen serios cuestionamientos a la consistencia teórica del Consenso de Washington —incluidos los que provienen de sus mismos promotores<sup>5</sup>—, a la luz de cuyos planteamientos resulta evidente que el «cemento» que cohesionaba sus planteamientos es la crítica ideológica a la participación del Estado en la economía.

El discurso neoliberal identifica al Estado como fuente y factor de inestabilidad macroeconómica, y obstáculo real para la concreción del «libre juego del mercado». Estos argumentos son justificados por la presunta interferencia que la intervención del Estado en los genera mercados (en los precios y las cantidades), limitando la competencia y desalentando la iniciativa privada. A la base de los PAE-PEE prevalece el mito de una contradicción insalvable entre Estado y mercado, y la creencia que la asignación privada de recursos «siempre es más eficiente» que la asignación pública.

Los planteamientos ideológicos de la ineficiencia del Estado en la asignación de los recursos y las distorsiones que genera la intervención pública en la economía, frente a la eficiencia de la «santa» iniciativa privada y la «supremacía moral» del mercado, adquieren cuerpo en los PAE-PEE en la identificación de la fuente y origen de los desajustes macroeconómicos: el Sector Público No Financiero (SPNF).

A través de los PAE-PEE se empujaron importantes reformas en el SPNF con el discurso de viabilizar las Balanzas de Pagos y llevar a las economías hasta su crecimiento potencial<sup>6</sup>. En ese marco estos programas empujaron hacia la reducción del gasto público —lo que generó importantes recortes en programas sociales—, la transformación de las estructuras de los ingresos públicos —al tornarlas más regresivas<sup>7</sup>—, la privatización de empresas y activos públicos, la constitución de monopolios —de corporaciones transnacionales— en la provisión de servicios públicos y la reducción de las funciones inherentes del Estado en la economía.

La «cruzada fiscal» de los PAE-PEE resultó ser un fracaso, la búsqueda disciplina fiscal nunca llegó. Después de las reformas, los Gobiernos siguen siendo incapaces de generar ingresos suficientes que permitan cubrir los crecientes gastos públicos —principalmente gastos corrientes— y superar el progresivo déficit fiscal, que lleva aparejado más endeudamiento público —interno y externo— para cubrir los presupuestos desfinanciados.

El déficit fiscal constituye la principal fuente de endeudamiento público, su carácter crónico implica la perpetuación y profundización de la deuda externa. Esta situación es preocupante para todos los países de la región, especialmente para Nicaragua y Honduras, que se ubican entre los países pobres más altamente endeudados.

La problemática de la deuda externa en la región sigue siendo un fenómeno relevante y de enorme vigencia, cuya situación se agrava y se convierte en una mayor amenaza para las economías centroamericanas si consideramos que en la actualidad se impulsan un conjunto de iniciativas de comercio e inversión —como el Plan Puebla Panamá (PPP) y los Tratados de Libre Comercio (TLC)— que tendrán una directa afectación en los niveles de endeudamiento público y privado de los países.

### **El CAFTA-DR y el círculo vicioso del endeudamiento**

El CAFTA-DR constituye un instrumento que complementa y profundiza el proceso de reformas neoliberales implementadas con los PAE-PEE. La ratificación del tratado permitirá simultanear en dos carriles distintos, como en una auténtica carrera de relevos, herramientas distintas con el propósito convergente de garantizar la desregulación de la economía y asegurar la base de acumulación de capital para las empresas transnacionales.

El CAFTA-DR al igual que los acuerdos y las convenciones internacionales suscritas por los gobiernos y ratificados por los órganos Legislativos centroamericanos constituyen leyes de la república<sup>8</sup> y tienen preeminencia sobre toda la legislación secundaria. En este sentido, los contenidos y políticas emanadas del CAFTA-DR se legitiman jurídicamente para sellar legalmente las reformas y políticas que promueve, con lo que se pasa de la obligatoriedad establecida en la condicionalidad de los préstamos de ajuste y de estabilización a la imposición de la ley que dimana de su condición de tratado internacional.

Las reformas impulsadas por el BM y el FMI en la región condujeron a importantes cambios en la definición de la política económica. En materia fiscal, las estructuras impositivas se volvieron más regresivas, su composición fue

transformada significativamente suprimiendo algunos impuestos directos y cargando en los impuestos indirectos —principalmente el Impuesto al Valor Agregado, IVA— la principal fuente de ingresos públicos. Esto llevó a trasladar la base imponible del capital al trabajo.

De igual forma, el proceso de liberalización comercial llevó a la reducción y eliminación de los aranceles. Para la mayoría de los países de la región, la apertura a las importaciones y la consiguiente desgravación arancelaria representó una significativa pérdida de ingresos tributarios, dada la importancia relativa de los impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales con relación a los ingresos totales.

En consonancia con el propósito de apertura comercial impulsada por los PAE-PEE, el CAFTA-DR también profundiza la reducción arancelaria de prácticamente todos los bienes y servicios. A través del capítulo de Acceso a Mercados y sus respectivos Anexos, en un plazo no mayor de diez años, más de 9 700 partidas verán suprimidos sus Derechos Arancelarios de Importación (DAI).

La aplicación del CAFTA-DR conllevaría directamente a la reducción de los impuestos recaudados en forma de aranceles y a la supresión —en el tiempo— de otra fuente de ingresos tributarios. Con ello, este tratado da continuidad a la reforma fiscal de los PAE-PEE y presiona a las economías centroamericanas a elevar los niveles de endeudamiento para compensar la mayor brecha entre ingresos y gastos públicos.

Durante el proceso de ajuste estructural, la venta de los activos y empresas públicas se justificó en la «necesidad» de reducir las competencias del Estado en la economía y de superar sus «inherentes ineficiencias». Desde el punto de vista fiscal, se planteaba que la privatización de estas empresas generaría competencia, equilibraría las cuentas del SPNF en tanto reduciría el gasto y generaría ahorro público, el cual se canalizaría hacia inversión social.

Las experiencias centroamericanas confirman la irrealidad de estos planteamientos. Por un lado se suprimieron importantes fuentes de ingresos corrientes del SPNF y el ingreso de capital proveniente de la venta de las empresas públicas privatizadas se erosionó rápidamente en el financiamiento del gasto corriente; y por el otro, las bajas tarifas de los servicios públicos —resultado de la mayor competencia en el sector y la eficiencia de las empresas privadas—, la mejora en la calidad y la cobertura de los servicios públi-

cos privatizados, solo fueron falacias construidas con el simple propósito de «vender ante la opinión pública» un proyecto que esencialmente sería perjudicial para los consumidores y consumidoras.

Aunque con los PAE-PEE mucho se avanzó en el proceso de privatización, todavía quedan en poder del Estado importantes servicios públicos y empresas altamente rentables que están en la mira de las corporaciones transnacionales. En este sentido, el CAFTA-DR juega un papel importante para avanzar en la carrera privatizadora y alcanzar servicios públicos y de utilidad pública como salud, seguridad social, educación, energía, puertos, aeropuertos, carreteras, servicios postales, entre otros.

El CAFTA-DR estimula la privatización de los servicios públicos a través de la venta de empresas públicas (como Correos), la internacionalización de las contrataciones de gobierno, la mercantilización de los servicios públicos y el establecimiento de un sistema de concesiones que abre a las corporaciones transnacionales la posibilidad de competir en igualdad de condiciones que las empresas nacionales y centroamericanas en la provisión pública de bienes y servicios.

En este sentido, la aplicación del CAFTA-DR refuerza aún más el ciclo del endeudamiento público: los Estados continuarán deshaciéndose de empresas autónomas altamente rentables, los ingresos de capital provenientes de las ventas se diluirán en gastos corrientes y se continuaría profundizando el desfinanciamiento del gasto público.

La puesta en marcha del CAFTA-DR también tendría importantes implicaciones en la situación de endeudamiento de las economías centroamericanas, no solo porque profundiza el proceso de ajuste estructural —dentro del cual se ha larvado la actual situación de endeudamiento de los países de la región—, sino porque trae aparejados más préstamos para los países CAFTA-DR, que se legitiman en la necesidad de fortalecer las capacidades «negociadoras» de los Gobiernos y el desarrollo de las capacidades competitivas de las economías; además de garantizar la «vigencia» de los derechos laborales.

## La situación del endeudamiento en Centroamérica

El endeudamiento público continúa siendo una problemática crónica para las economías centroamericanas. Durante el período 1999-2003, la tendencia de la deuda pública como porcentaje del PIB en la región observó un comportamiento al alza, salvo en el caso de Honduras, que registró a partir de 2000 una importante reducción durante dos años, tendencia que se revirtió ligeramente a partir de 2002<sup>9</sup>.

**Tabla 1**

Deuda pública del Sector Público No Financiero (porcentaje del PIB)

		1999	2000	2001	2002	2003
<b>El Salvador</b>	<b>Total</b>	<b>29.0</b>	<b>30.1</b>	<b>34.0</b>	<b>39.1</b>	<b>41.3</b>
	Interna	7.9	9.8	12.0	11.7	11.5
	Externa	21.1	20.4	22.0	27.4	29.8
<b>Costa Rica</b>	<b>Total</b>	<b>35.2</b>	<b>36.6</b>	<b>38.6</b>	<b>40.8</b>	<b>40.0</b>
	Interna	26.6	26.4	27.7	28.6	26.9
	Externa	8.6	10.1	10.9	12.2	13.1
<b>Guatemala</b>	<b>Total</b>	<b>20.2</b>	<b>18.9</b>	<b>19.4</b>	<b>17.5</b>	<b>19.5</b>
	Interna	5.8	5.8	5.6	4.5	5.6
	Externa	14.5	13.1	13.8	13.0	13.9
<b>Honduras</b>	<b>Total</b>	<b>77.2</b>	<b>69.7</b>	<b>68.7</b>	<b>71.0</b>	<b>71.9</b>
	Interna			3.6	3.9	3.8
	Externa	77.2	69.7	65.1	67.1	68.1
<b>Nicaragua</b>	<b>Total</b>	<b>204.7</b>	<b>201.7</b>	<b>205.3</b>	<b>213.8</b>	
	Interna	22.2	28.2	41.9	50.3	
	Externa	182.5	173.5	163.4	163.5	

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Para 2004, la composición de la deuda pública total de los países centroamericanos era predominantemente deuda externa. Costa Rica es el único país de la región cuya deuda pública interna representa una proporción mayor a la de la deuda externa, dado que esta sobrepasa el 65% de la deuda total<sup>10</sup>.

**Tabla 2**

Centroamérica: Deuda pública, 2004 (Millones de dólares)

	<b>Deuda interna % del PIB</b>	<b>% Deuda total</b>	<b>Deuda externa</b>	<b>% Deuda total</b>	<b>Total deuda pública</b>	<b>% del PIB</b>
<b>Costa Rica</b>	7,114	64.69	3,883	35.31	10,997	59.79
<b>El Salvador</b>	1,884	28.57	4,710	71.43	6,594	42.01
<b>Guatemala</b>	3,611	48.44	3,844	51.56	7,455	27.85
<b>Honduras</b>	322	5.26	5,794	94.74	6,116	81.24
<b>Nicaragua</b>	1,709	26.80	4,669	73.20	6,378	139.99

FUENTE: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA).

Por otro lado, el porcentaje de deuda externa para El Salvador, Honduras y Nicaragua es superior al representado por la deuda pública interna, ya que aquella representa el 71.4%, 94.7% y 73.2% respectivamente. En el caso de Guatemala se observa una situación más equilibrada en cuanto a la composición de la deuda, pues la deuda interna representa un 48.4% frente a un 51.5% de deuda externa.

Según la información del CMCA en 2004, el nivel de endeudamiento público del SPNF como porcentaje del PIB más alto de la región corresponde a Nicaragua con el 140%, seguido de Honduras con 81.2%; Costa Rica con 59.7% y El Salvador con 42.0% respectivamente; Guatemala es el país que registra el porcentaje más bajo con 27.8%.

**Tabla 3**

Centroamérica: deuda pública, ingreso fiscal y exportaciones, 2004  
(Millones de dólares)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<b>Ingreso fiscal Gobierno Central</b>	<b>255,308.72</b>	<b>204,061.00</b>	<b>294,495.0 1</b>	<b>149,058.88</b>	<b>79,419.65</b>
<b>Deuda pública total</b>	<b>10,997</b>	<b>6,594</b>	<b>7,455</b>	<b>6,116</b>	<b>6,378</b>
% Deuda total/Ingreso fiscal	4.31	3.23	2.53	4.10	8.03
<b>Deuda pública interna</b>	<b>7,114</b>	<b>1,884</b>	<b>3,611</b>	<b>322</b>	<b>1,709</b>
% Deuda interna/Ingreso fiscal	2.79	0.92	1.23	0.22	2.15
<b>Deuda pública externa</b>	<b>3,884</b>	<b>4,711</b>	<b>3,844</b>	<b>5,793</b>	<b>4,669</b>
% Deuda externa/Ingreso fiscal	1.52	2.31	1.31	3.89	5.88
<b>Exportaciones FOB</b>	<b>3,884</b>	<b>1,919</b>	<b>3,4 15</b>	<b>2,411</b>	<b>900</b>
% Deuda total/Exportaciones	283.17	343.69	218.34	253.64	709.04
% Deuda interna/Exportaciones	183.17	98.17	105.76	13.37	189.99
% Deuda externa/Exportaciones	100.00	245.52	112.57	240.27	519.04

FUENTE: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA).

### *Costa Rica*

Como se ha señalado, una parte relativamente pequeña de la deuda pública de Costa Rica es deuda externa. Esta parte de la deuda de este país — así como los otros países centroamericanos — ha venido incrementándose desde mediados de la década de los años setenta hasta el año 2002, con excepción del período que comprende entre 1990 a 1997, en el cual la deuda externa per cápita también se vio reducida (de 1 232 desde 1990 a 824 en 1997)<sup>11</sup>.

La deuda total como proporción del PIB es casi de 60% hasta el año 2004, la deuda interna con relación al PIB para ese año es de 38.68%; mientras que la proporción de la deuda externa con respecto a este indicador es de 21.1%. La mayor proporción con relación al PIB de la deuda externa se presentó en 1990 cuando llegó a 66%; aunque, cabe señalar que entre 1990 y 2002 esta proporción osciló entre el 35% y 40% aproximadamente.

En lo que respecta a la relación de la deuda con las exportaciones, para el año 1980 esta llegó a 229.6% y disminuyó significativamente hasta 1996 cuando alcanzó 68.1%, y continuó descendiendo hasta 2002 con 58.3%; aunque para 2004 esta proporción alcanzó el 100%, como se muestra en la tabla 3. El servicio total de deuda consume hasta 2004 15% de las exportaciones.

Cabe señalar que hasta el año 2000 el 73.3% de la deuda externa era deuda pública o públicamente garantizada; el 5.3% era deuda privada no garantizada públicamente y el restante 21.4% era deuda de corto plazo. Los intereses desde 1999 sobrepasaron los 200 mil dólares y hasta el año 2002 ascendieron a 284 000 dólares; según algunos estudios un gran porcentaje (25%) del presupuesto nacional se dedica actualmente a pagar los intereses de la deuda.

### *El Salvador*

La mayor parte de la deuda pública de El Salvador es deuda externa, desde 1990 hasta 2004 esta ha presentado una tendencia creciente. Durante los años noventa la deuda externa fue mayor a los 2 000 millones de dólares, desde 2001 superó los 3 mil millones de dólares y al año siguiente alcanzó más de 4 000 millones de dólares; para 2004 es de 4 710 millones de dólares. Asimismo, la deuda externa per cápita se mantuvo relativamente estable durante el decenio de los años noventa en los 450 aproximadamente, pero para 2002 esta ya alcanzaba los 616<sup>12</sup>.

Por otro lado, la relación de la deuda externa con respecto al PIB presentó en 1990 su nivel más alto (45.2%) pero en los años siguientes se mantuvo relativamente estable, en torno al 23%. Este comportamiento es similar al que registra la deuda externa con relación a las exportaciones, pues para 1990 alcanzó su máximo en 236%, mientras que en el resto de la década se mantiene entre el 79% y 114%; aunque para 2002 vuelve a presentar una proporción superior al 100% y para 2004 esta alcanza el 245%.

En cuanto a la distribución de la deuda externa hasta el año 2000, el 69% era deuda pública o públicamente garantizada; el 2.8% era deuda privada no garantizada públicamente; y el 28.3% era deuda de corto plazo. Para 2003, la deuda por sectores se distribuía así: Gobierno general, 45.8% de la deuda total de país; otros sectores<sup>13</sup>, 25.2%; bancos, 18.6%; deuda entre empresas de inversión extranjera directa 7% y autoridad monetaria, 3.4%<sup>14</sup>. Cabe señalar que El Salvador tiene el mayor mercado de eurobonos con relación a los demás países del área; en los últimos tres años ha colocado casi 1 900 millones de dólares<sup>15</sup>.

En cuanto a la distribución de la deuda según instrumentos financieros, hasta 2003 el 16.3% corresponde a inversión de cartera; mientras que el 76.7% a otras inversiones que incluyen: préstamos (72%); créditos comerciales (4%); depósitos y otros con 0.3% cada uno; el restante 7% corresponde a inversión extranjera. Entre los años 1997 y 1999 los intereses de la deuda superaron los 200 mil dólares; y desde el año 2000 superan los 300 mil dólares<sup>16</sup>.

### *Guatemala*

La deuda externa de Guatemala se ha mantenido relativamente estable desde 1990 hasta 2000 en más de 3 000 millones de dólares. Entre 2001 y 2002 esta aumentó a más de 4 000 millones de dólares, pero desde 2003 a 2004 descendió hasta llegar a más de 3 000 millones de dólares nuevamente. Así mismo, la deuda externa per cápita se ha mantenido en aproximadamente 340.

La deuda interna como proporción del PIB hasta 2004 es de 13.5%, mientras que la externa es de 14.5%. La deuda externa con relación al PIB tuvo su máximo en 1990 con 40.5%, entre 1996 y 2002 se mantuvo estable entre 19 y 20%. Además, la deuda externa como porcentaje de las exportaciones

también alcanzó su máximo para 1990 en 196.5%; desde 1996 hasta 2004 se mantuvo alrededor del 110%.

Hasta 2000 el 68.5% de la deuda se relaciona con deuda pública o públicamente garantizada; el 3.1% es deuda privada no garantizada públicamente, y el 28.5% está relacionado con deuda de corto plazo. Respecto a sus intereses, entre 1994 y 1999 se han mantenido entre 120 mil dólares y 150 mil dólares; entre 2000 y 2002 osciló entre 180 mil dólares y 227 mil dólares, a excepción de 2001 cuando fue 126 mil dólares.

### *Honduras*

La deuda pública hondureña se caracteriza por ser principalmente externa, su estructura tiene un sesgo multilateral<sup>17</sup>, de manera que el 60% de la deuda ha sido contraída con instituciones financieras internacionales, como el BID (26%), el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE (11%), el Banco Mundial (20%) y otros acreedores multilaterales, incluyendo al Fondo Monetario Internacional (3%).

La deuda externa hondureña se caracteriza por ser una de las más altas de la región centroamericana, desde 1996 se ha mantenido en más de 4 000 millones de dólares. La deuda externa per cápita ha oscilado entre los 600 y los 700. Honduras, al igual que Nicaragua, mantiene una presión muy grande sobre las cuentas fiscales. Los pagos de intereses y amortizaciones realizados son mayores a las asignaciones presupuestarias a los sectores de la educación y la salud<sup>18</sup>.

La deuda interna con relación al PIB hasta 2004 es de 4.3%; mientras que la deuda externa representa casi el 77% del PIB. La deuda externa con relación al PIB obtuvo su máximo en 1990, cuando alcanzó el 130%; a partir de entonces ha venido manteniéndose alrededor del 80%. Asimismo, como porcentaje de las exportaciones, para 1990 la deuda externa representó más de 300%; mientras que desde 1997 hasta 2002 se mantuvo en aproximadamente 200%. Para 2004 representa poco más de 240% de las ventas al extranjero.

Hasta 2000, la deuda pública o públicamente garantizada representa el 79% de la deuda externa; la deuda privada no garantizada públicamente al 10.2%; la deuda de corto plazo y el uso de créditos del FMI representan 6.8% y 3.9% respectivamente. En el caso de los intereses, estos han mostrado un

descenso desde 1994 hasta 2002, al pasar de más de 200 mil dólares a 126 mil dólares.

### *Nicaragua*

Al igual que el resto de países de la región, Nicaragua contrajo la mayor parte de su deuda externa entre 1975 a 1990. Para 1990 la deuda fue de 10 700 millones. Desde 1996 hasta 2002 esta se ha mantenido en más de 6 mil millones de dólares. Desde 1996 la deuda externa per cápita ha permanecido alrededor de 1 300 aproximadamente.

La estructura de la deuda de Nicaragua se caracteriza por ser bilateral<sup>19</sup>: el 65% del monto adeudado está relacionado con préstamos hechos por Gobiernos, como Alemania, Rusia, España, Francia, Italia y algunos países centroamericanos. Según datos del Banco Central de Nicaragua entre 2003 y 2004 la deuda externa disminuyó 18.3% como resultado de la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPA por sus siglas en inglés) para aliviar<sup>20</sup> la deuda en 1 626 millones de dólares, de los cuales el Club de París contribuyó con 81.4%; agencias multilaterales 15.1% y otras bilaterales con 3.4%.

Esta reducción también está vinculada con las amortizaciones hechas durante ese período; no obstante, la disminución de la deuda se vio compensada por el desembolso de nuevos préstamos, así como por la acumulación de intereses no pagados.

La deuda externa con relación al PIB se ha mantenido entre 270% y más de 300% desde 1996; para 2004 representa aproximadamente 102.5% del PIB, mientras que la deuda interna —la cual está relacionada con bonos emitidos por el Estado— solo el 37.5% del PIB. Además, como porcentaje de las exportaciones la deuda externa se ha mantenido desde el mismo año en más de 600% hasta 2002, y en más de 500% hasta 2004.

Cabe señalar que hasta 2000, el 81.1% de la deuda externa era pública o públicamente garantizada; el 11.1% corresponde a deuda privada no garantizada públicamente; el 6.6% a deuda de corto plazo; y poco más de 1% corresponde a uso de créditos del FMI. Al igual que en el caso hondureño, los intereses de la deuda externa de Nicaragua han disminuido desde 1994, para este año fueron de 458 mil dólares; y hasta 2002 ascienden a 130 mil dólares.

## La ampliación de las reglas CAFTA-DR a la deuda pública

El CAFTA-DR extiende sus reglas y principios a todas las modalidades de deuda, incluida la misma deuda pública emitida por los Estados, lo que constituye un obstáculo que limita a los países de la región aliviar el creciente peso del endeudamiento en sus economías, y anteponer o priorizar los intereses nacionales en la administración de una eventual crisis.

### *La deuda como una modalidad más de inversión*

Uno de los propósitos centrales del CAFTA-DR es la supresión de cualquier regulación por parte de los Estados a todas las inversiones extranjeras. El capítulo x de este tratado garantiza la desregulación de las inversiones, la supresión de requisitos de desempeño a los inversionistas y el otorgamiento de mecanismos que aseguran al inversionista la posibilidad de enjuiciar a Estados por políticas públicas que puedan afectar sus ganancias o expectativas de ganancia.

El CAFTA-DR incorpora una amplia definición de inversión e inversionista, que la convierte en una «sombrija» que incluye prácticamente a todas las actividades económicas y giros existentes para ser desregulados. El concepto de inversión abarca «todo tipo 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 el asumir riesgo»<sup>21</sup>; su alcance es extremo al otorgar derechos con respecto a los recursos naturales u otros activos controlados por las autoridades nacionales.

Entre las múltiples formas<sup>22</sup> que adopta la inversión en el CAFTA-DR se incluyen los bonos, las obligaciones, otros instrumentos de deuda y los préstamos, de manera que la deuda también está incluida en el concepto de inversión con el mismo tratamiento conferido a cualquier otra actividad.

### *Un tratamiento no discriminatorio para «nuestros deudores»<sup>23</sup>*

Los Gobiernos de República Dominicana y Centroamérica renunciaron a la posibilidad de recibir en el CAFTA-DR un Trato Especial y Diferenciado<sup>24</sup> para

sus pequeñas economías, en virtud de las dramáticas asimetrías existentes con relación a la economía estadounidense. Por su parte, el Gobierno de los Estados Unidos hizo caso omiso al principio de Trato Especial y Diferenciado recogido por la misma Organización Mundial de Comercio (OMC) —cuyos acuerdos dan cuerpo al mismo CAFTA-DR—, e introdujo Trato Idéntico para las Inversiones, independientemente de su tamaño, capacidad competitiva y posicionamiento en el mercado.

El CAFTA-DR incorpora los principios de Trato Nacional (TN) y Trato de Nación más Favorecida (TNMF) que se aplica transversalmente en todo el tratado, incluyendo a las inversiones y a las modalidades de deuda previamente descritas. Ambos tratamientos buscan eliminar cualquier discriminación para las inversiones extranjeras, lo cual se traduce en la práctica en un tratamiento discriminatorio para las inversiones centroamericanas, que registran muy bajos niveles de competitividad.

El TN «otorga al inversionista —que tiene el propósito de realizar, que está realizando o que realizará—, y a las inversiones cubiertas un tratamiento no menos favorable que el otorgado a los inversionistas e inversiones cubiertas nacionales»<sup>2</sup>. Pero, además el capítulo otorga el TNMF<sup>25</sup> que consiste en un tratamiento no menos favorable que el otorgado a inversionista o inversiones cubiertas de cualquier otro país que incluso no haya suscrito el TLC CA-EU.

Los principios de TN y TNMF también se aplican en el CAFTA-DR a la «reprogramación de la deuda pública de los países de Centroamérica, adeudada a Estados Unidos y a la reprogramación de sus deudas contraídas con acreedores en general»

Textualmente el CAFTA-DR plantea que «tanto la reprogramación de las deudas de una Parte, o de las instituciones de esa Parte, de propiedad o controladas mediante intereses de dominio de esa Parte, adeudadas a Estados Unidos y la reprogramación de las deudas de esa Parte adeudadas a acreedores en general, están sujetas a los principios de Trato Nacional y Trato de Nación más favorecida»<sup>27</sup>.

#### *Cláusula inversionista-Estado: una nueva forma de saqueo*

El CAFTA-DR introduce un mecanismo que faculta a los inversionistas extranjeros a demandar ante tribunales internacionales corporativos a cualquier

Estado cuando éste aplique políticas públicas que a juicio del inversionista extranjero puedan afectar ganancias inexistentes, pero que proyectan recibir en el futuro.

El capítulo prohíbe la expropiación directa<sup>28</sup> y la expropiación indirecta. A través de esta última muchas corporaciones transnacionales han llevado a juicio a Estados que a través de sus políticas públicas han establecido regulaciones ambientales, fiscales y sociales<sup>29</sup> a su desempeño; las cuales han sido interpretadas por las empresas transnacionales como *acciones del Gobierno que interfieren con sus expectativas en inversión*<sup>30</sup>, y en consecuencia adquieren la forma de una expropiación indirecta.

El pago por indemnizaciones incluye un pago no inferior al valor «justo del mercado» en la fecha de expropiación más los intereses a una tasa comercialmente razonable por esa moneda; además, si el valor justo de mercado no se expresa en la «divisa libre de uso», la indemnización pagada será convertida a la moneda del pago al tipo de cambio vigente en el mercado en la fecha de pago<sup>31</sup>.

En el marco para la resolución de las controversias el CAFTA-DR establece como tribunales para dirimir disputas el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), institución adscrita al Banco Mundial; y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), instancia de la UNCTAD<sup>32</sup>.

Los mecanismos para la solución de controversias establecen tribunales de arbitraje supranacionales que operan con absoluta falta de transparencia y al margen de cualquier forma de participación pública. El funcionamiento de estas instancias irrespeta la jurisprudencia y vulnera el marco de administración de justicia establecido por las naciones y la soberanía de los Estados.

Se registran por lo menos 28 casos de demandas presentadas por empresas transnacionales presentadas en el CIADI y CNUDMI contra los Estados Unidos, Canadá y México, amparadas en el Capítulo de Inversiones del TLCAN, de los cuales en la mayoría de casos estos tribunales han fallado a favor de las corporaciones; aunque vale destacar que de todos los casos conocidos ninguno de ellos ha sido resuelto en contra de los Estados Unidos<sup>33</sup>.

La extensión del TN y TNMF a la deuda pública confiere a estos tribunales de arbitraje la autoridad para decidir sobre asuntos políticos complejos y de

interés público que son exclusiva competencia de los Estados; además, en una situación de crisis la operación de tribunales supranacionales yuxtapuestos a la jurisdicción de los tribunales nacionales podría generar incertidumbre en los mercados de inversiones.

## **Los impactos del CAFTA-DR en el endeudamiento**

El CAFTA-DR promueve un modelo de «crecimiento» que mantendrá —sino empeorará— los problemas de endeudamiento de los países centroamericanos. Además, la profundización de la apertura comercial y la desregulación de los mercados que promueve este tratado, se complementa con la aplicación del Trato Nacional a la deuda pública para restringir aún más la capacidad de los Gobiernos de recuperar sus economías en caso de crisis, y tornarlas más vulnerables frente a las exigencias de pago de la banca multilateral.

Los impactos del CAFTA-DR en el endeudamiento se abordan en este documento desde tres perspectivas: a) la mayor presión generada sobre el déficit fiscal, dada la reducción progresiva y eliminación de los aranceles e impuestos relacionados con el comercio de bienes y servicios; b) la mayor contratación de deuda externa a través de nuevos préstamos condicionados a la ratificación del tratado y otros préstamos adosados a la implementación del mismo; y c) la mayor vulnerabilidad nacional ante la presencia de eventuales crisis o capacidad para prevenir la crisis, como consecuencia de la aplicación de las reglas CAFTA-DR a la deuda pública.

### *Impacto fiscal: mayor presión sobre el endeudamiento*

Las estructuras tributarias centroamericanas se caracterizan por su alta regresividad, los impuestos indirectos siguen siendo la principal fuente de ingresos tributarios, dentro de los cuales destacan los ingresos recaudados en concepto de aranceles, impuestos a las transacciones (IVA) u otros impuestos de naturaleza similar.

Según se detalla en la tabla 4, los ingresos fiscales por impuestos al comercio exterior representan una proporción elevada de los ingresos tributarios de los países centroamericanos<sup>34</sup>. En promedio estos se ubican en torno al

35%, aunque el peso relativo de los ingresos derivados del comercio exterior con relación al total de los ingresos tributarios varía desde el 29.7% de Honduras, 30.8% en Nicaragua 30.8%, Costa Rica 32.0%, Guatemala 38.9%, hasta el nivel más alto —40.4%— que corresponde a El Salvador 40.4%.

**Tabla 4**

Ingresos por impuesto al comercio exterior e ingresos del gobierno central, 2002

<b>País</b>	<b>Tipo de impuesto</b>	<b>% de ingresos corrientes</b>	<b>% de ingresos tributarios</b>
<b>Costa Rica</b>	<b>Aranceles</b>	6.3	6.3
	<b>iva u otros</b>	25.4	25.6
	<b>Total</b>	<b>31.7</b>	<b>32.0</b>
<b>El Salvador</b>	<b>Aranceles</b>	8.9	9.7
	<b>iva u otros</b>	28.0	30.7
	<b>Total</b>	<b>36.9</b>	<b>40.4</b>
<b>Guatemala</b>	<b>Aranceles</b>	11.1	11.7
	<b>iva u otros</b>	25.8	27.2
	<b>Total</b>	<b>36.9</b>	<b>38.9</b>
<b>Honduras</b>	<b>Aranceles</b>	11.0	12.5
	<b>iva u otros</b>	15.0	17.2
	<b>Total</b>	<b>25.9</b>	<b>29.7</b>
<b>Nicaragua</b>	<b>Aranceles</b>	7.5	7.9
	<b>iva u otros</b>	21.7	22.9
	<b>Total</b>	<b>29.2</b>	<b>30.8</b>

FUENTE: Paunovi, Igor y Martínez, José, *El impacto fiscal del CAFTA en los países centro-americanos*, CEPAL, 2004.

Pese a la importancia de los ingresos arancelarios, estos han observado una notoria reducción con los procesos de apertura comercial unilateral y liberalización de las economías que estimularon los PAE-PEE<sup>35</sup>. En 1994 los aranceles representaban en promedio el 19% de los ingresos totales, con pesos diferenciados entre países. Así, mientras en Costa Rica y El Salvador los aranceles representaban el 14.9% y 14.7% de los ingresos corrientes respecti-

vamente; para Guatemala (21.2%), Honduras (23.4%) y Nicaragua (20.9%)<sup>36</sup> la importancia relativa era significativamente mayor.

Con el proceso de apertura, la importancia relativa de los aranceles en los ingresos corrientes se ha reducido significativamente, el ratio promedio de la región para el 2002 se ubicaba en torno a 9.6%, cifra nada despreciable si tomamos en cuenta los desequilibrios fiscales en todos los países y la demostrada incapacidad de los Gobiernos para elevar significativamente los ingresos tributarios. Costa Rica mantenía para ese mismo año el nivel más bajo (6.3%), la siguen Nicaragua (7.9%), El Salvador (9.7%), Guatemala (11.7%) y Honduras (12.5%)<sup>37</sup>.

El CAFTA-DR impulsará la supresión de los aranceles a los bienes y servicios provenientes de los Estados Unidos, de acuerdo a los calendarios de desgravación arancelaria «negociados» por cada Gobierno de la región. Esto, sin duda, se traducirá en menores recaudaciones tributarias en concepto de aranceles, con la consiguiente reducción de los ingresos públicos y la profundización del déficit fiscal.

La CEPAL ha realizado estimaciones de las importaciones que resultarán exentas de pagos de aranceles con la implementación del CAFTA-DR con base en tres escenarios de apertura, cada uno de ellos está referido a agrupamientos de capítulos integrados en «canastas» que se desgravarían escalonadamente<sup>38</sup>.

Los resultados son contundentes para los tres escenarios de apertura considerados, la reducción de las partidas exentas del pago de aranceles son considerables. En el escenario de menor apertura se desgravará a la tercera parte de las importaciones estadounidenses; en el escenario de apertura moderada dos tercios de las importaciones dejarían de pagar arancel; mientras que con el escenario de mayor grado de apertura —que es el objetivo final del CAFTA-DR—, las importaciones sujetas a gravámenes superan las cuatro quintas partes.

Un estudio más reciente de CEPAL-México sostiene que Centroamérica tendrá una pérdida neta de ingresos fiscales con el CAFTA-DR. Para definir el impacto fiscal se han tenido en cuenta las pérdidas de los ingresos arancelarios y de los impuestos indirectos internos recaudados sobre importaciones generadas por el CAFTA-DR.

«Los efectos positivos del incremento en el volumen de importaciones

son superados por el efecto combinado de la reducción de ingresos por parte de los recaudos aduaneros y por los impuestos indirectos internos obtenidos sobre las importaciones. Esto es cierto aun en el escenario más optimista<sup>39</sup>, donde el crecimiento de las importaciones es muy fuerte»<sup>40</sup>.

Se estima que durante los próximos quince años el CAFTA-DR generará en todos los países centroamericanos una reducción en sus ingresos corrientes. Solo durante el primer año del CAFTA-DR la pérdida promedio equivaldrá al 3.3% de los ingresos tributarios y al 0.5% del Producto Interior Bruto de la región. Vale señalar que en la medida en que el programa de desgravación arancelaria avanza, aumenta el porcentaje de partidas arancelarias exentas del pago de impuestos y consecuentemente aumenta la pérdida de ingresos.

Según el referido estudio de CEPAL, el CAFTA-DR representa una mayor amenaza en términos fiscales a Honduras, que experimentaría en el primer año una reducción de sus ingresos tributarios del orden del 5.1% y 0.7% del PIB. Para Costa Rica los impactos fiscales estimados son menores: la reducción de los ingresos tributarios sería del 2.1%, equivalente al 0.3% del PIB; mientras que en los tres países restantes las pérdidas son levemente mayores: Guatemala (4.1% de los ingresos y 0.43% del PIB), El Salvador (3.4% y 0.38%) y Nicaragua (1.8% y 0.42%)<sup>41</sup>.

#### *Los préstamos amarrados al CAFTA-DR*

El CAFTA-DR también tiene impacto en el endeudamiento de los países centroamericanos a través de los préstamos inducidos desde la etapa de «negociaciones» y posteriormente con la ratificación del mismo. Estos nuevos préstamos se vienen a sumar a la delicada situación de endeudamiento que amenaza con generar mayor inestabilidad macroeconómica en la región.

En el marco de las negociaciones del CAFTA-DR, los países centroamericanos obtuvieron acuerdos de cooperación con Estados Unidos para el desarrollo de competitividad de sectores sensibles que podrían verse perjudicados por el tratado. El Gobierno estadounidense instruyó a la Agencia para el Desarrollo Internacional (US-AID), girar más ayuda en ese sentido.

Así, los Estados Unidos destinaron 43 millones de dólares para apoyar a sectores vulnerables en 2003, 75% más que en 2002. Dichos fondos se canalizarían a través de más de cincuenta programas que ayudarían a mejorar la

capacidad de los países para competir en la economía mundial, entre ellos, fondos para computadoras y viajes, proyectos para aumentar el aporte ciudadano a las negociaciones y promover una producción más limpia<sup>42</sup>.

La reducción de las enormes asimetrías productivas, tecnológicas, jurídicas e institucionales entre los países centroamericanos y los Estados Unidos no se resuelve con más endeudamiento, sino se trastocan las bases de las relaciones económicas, financieras y políticas en que se sustentan tales asimetrías; mucho menos en el escenario que establece el CAFTA-DR que inhibe a los Estados su derecho soberano a definir sus propias políticas públicas.

Es evidente que la construcción de capacidades competitivas en los países centroamericanos pasa por la implementación de políticas públicas deliberadas y de largo plazo para desarrollar sus aparatos productivos, invertir en la construcción de condiciones factoriales (infraestructura, tecnología, educación), la creación de marcos jurídicos e institucionales que propendan al bienestar de las economías subdesarrolladas; no obstante, desde los contenidos del CAFTA-DR se busca asegurar las condiciones óptimas para la acumulación del capital corporativo, y ata de manos a los Gobiernos en el establecimiento de regulaciones al desempeño de las inversiones extranjeras y otorgándole un trato no discriminatorio a las mismas.

Desde el Programa de Construcción de Capacidades Comerciales de la USAID, se proveyeron más de 50 millones de dólares en asistencia a los derechos laborales a los países de la región entre 1999 y 2003, período durante el cual los derechos laborales se han violado sistemáticamente con la complacencia de los Gobiernos; lo cual deja en clara evidencia que la consecución de tales propósitos va más allá del establecimiento de programas de cooperación.

Parte de la asistencia bilateral (financiera y técnica) del Gobierno de los Estados Unidos pretende «evitar abusos en materia de derechos laborales» en el marco del CAFTA<sup>43</sup>. La ALF-CIO considera que dicha asistencia no asegura más efectividad en el cumplimiento de los derechos laborales de la que actualmente existe, y que es cada vez más precaria.

Por otra parte, además de que en 2004 se registra un recorte en el financiamiento para derechos laborales, hay un cambio en las metas de los programas, en los cuales se ha pasado a definir como objetivo explícito el desarrollo de las capacidades competitivas más que los derechos laborales<sup>44</sup>.

Esta situación contrasta con el anuncio del Gobierno estadounidense, como parte de su campaña ante el Congreso para vender el CAFTA-DR, pues planteó la designación de asistencia a los derechos laborales de los países que suscribieron el tratado. Así, del presupuesto de 2005, el Congreso proyectaría destinar 20 millones de dólares en asistencia para estándares laborales y ambientales en la región CAFTA-DR.

El capítulo laboral del CAFTA-DR<sup>45</sup> ha sido promocionado como una cláusula de protección y garantía a los derechos laborales. Sin embargo, al revisar sus principales contenidos se constata que ofrece un marco débil y regresivo que no es acorde con el marco constitucional.

El CAFTA-DR se limita a reconocer como compromiso de los Estados únicamente cinco de los derechos reconocidos en las declaraciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la *Constitución* salvadoreña. Incluso no establece ninguna restricción a países que no han firmado o ratificado convenios considerados como fundamentales por la OIT, como el caso de El Salvador que no ha ratificado dos convenios fundamentales (Convenios 87 y 98, referidos a libertad sindical y negociación colectiva).

Además, el capítulo laboral carece de mecanismos efectivos para reclamar violaciones al mismo, mucho menos para impugnar actos derivados de la ejecución de otros capítulos del tratado que pueden resultar en perjuicio de derechos laborales. Por ello, el CAFTA-DR no reconoce ni protege todos los derechos reconocidos por la *Constitución*, ni las convenciones internacionales, ni asegura protección frente a sus violaciones derivadas de la aplicación del tratado.

Por otra parte, durante el proceso de «negociación» del CAFTA-DR se comprometieron recursos financieros por 5 millones de dólares destinados para el fortalecimiento del comercio exterior, que se han utilizado para cabildeo y apoyo a los equipos negociadores<sup>46</sup>. El titular del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) de Nicaragua afirmó que los gastos en que se incurran, como parte de las negociaciones, serán financiados con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por el orden de los 5 millones de dólares, y fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)<sup>47</sup>.

Aunque resulte inverosímil, en la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Nicaragua, el equipo negociador de Nicaragua sería asesorado por un grupo de estadounidenses expertos en legislación

norteamericana, que incluye a Norman A. Bailey (ex miembro del Consejo de Seguridad de los Estados Unidos), Eric Newsom (ex Subsecretario de Estado), Michael A. Samuels (fungió como segundo representante del Departamento de Comercio de Estados Unidos), así como Richard L. Collins y Arturo Cruz. Todos los gastos en que se incurran, como parte de las negociaciones, serían financiados por el BID y el BCIE<sup>48</sup>.

### *Mayor vulnerabilidad frente a eventuales crisis*

La aplicación de Trato Nacional a la deuda pública obliga a los Estados otorgar idéntico tratamiento al «acreedor» extranjero que al «acreedor» nacional. Considerando que la deuda pública de los países centroamericanos tiene un importante componente de deuda interna —con excepción de Honduras—, esta situación se torna perjudicial para las pequeñas economías ante una eventual crisis que exija la reestructuración de la deuda.

El principio de TN imposibilitaría a los Gobiernos otorgar un tratamiento preferencial a los inversionistas domésticos que suelen sufrir en mayor medida los costes del ajuste y de cuya actividad depende directamente la posibilidad de retornar el ritmo de crecimiento de la economía, generar capacidad de pago y garantizar el acceso a los capitales internos ante la eventual interrupción del acceso a los mercados internacionales.

Otorgar un trato no discriminatorio a los «acreedores» extranjeros obstaculiza la posibilidad de proteger el sistema financiero nacional, no solo para evitar la depreciación en el valor de los títulos y los bonos que este detenta<sup>49</sup>; sino contribuyendo a mantener la credibilidad del sistema y, principalmente, para evitar que la quiebra del sistema bancario se convierta en un detonante de una cadena de quiebras en el sector real que derive en un mayor colapso de la economía.

En caso de crisis por deuda, los Estados «no podrán privilegiar sus fondos para el pago de jornales, salarios o pensiones, a menos pague un monto igual a sus acreedores externos»; pues deberán tratar esas deudas del mismo modo como trata la deuda externa contratada con bancos transnacionales e inversionistas institucionales<sup>50</sup>. Esto rompe las posibilidades de que el Estado responda a sus obligaciones de garantizar el cumplimiento y vigencia de los derechos humanos en estas circunstancias.

Además, el CAFTA-DR afecta los derechos de las personas propietarias de bonos en países distintos de los que ratifican el tratado, los deja fuera y sin poder de negociación, con lo cual se les está restando valor a sus activos.

## Conclusiones

El CAFTA-DR es un instrumento definido para garantizar los intereses de las inversiones e inversionistas extranjeros a través de la desregulación de las mismas y la prohibición de requisitos a su desempeño. Con ello se limita fuertemente la posibilidad de definir políticas públicas nacionales que propendan al crecimiento sustentable y al desarrollo de las economías centroamericanas, y se instaura jurídicamente un estado permanente de violación a la soberanía de las naciones.

La experiencia histórica de las economías industrializadas en el tratamiento de las inversiones demuestra la importancia de mantener los controles y regulaciones sobre la IED, de manera que estos sean compatibles con los objetivos del desarrollo<sup>51</sup>; sin embargo, el CAFTA-DR niega esa posibilidad a los países centroamericanos, «patea la escalera» que Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón y Corea utilizaron para alcanzar sus actuales estadios de desarrollo.

La liberalización y la apertura comercial llevan aparejadas la progresiva eliminación de los aranceles y los impuestos relacionados con el comercio exterior, lo cual representará una inminente pérdida en los ingresos tributarios y un fuerte impacto en las cuentas del SPNF. La grave situación del déficit fiscal y el galopante proceso de endeudamiento en los países de la región amenazan con profundizarse con la implementación del CAFTA-DR.

El CAFTA-DR conlleva a un incremento en los niveles de endeudamiento público a través de una gama de préstamos aparejados al tratado, que se justifican en el fortalecimiento de las capacidades negociadoras de los Gobiernos, la compensación de los impactos negativos generados por el tratado en ramas sensibles de las economías centroamericanas y la garantía del cumplimiento de los derechos laborales.

La inclusión de las diferentes modalidades de deuda en la categoría de

inversiones y la consiguiente extensión de las normas CAFTA-DR deja en una situación de mayor vulnerabilidad a los inversionistas y «acreedores» nacionales ante una eventual situación de crisis de deuda. Además, la traslación de los principios de TN y TNMF a la deuda pública suprime las pocas opciones de que disponen los países para prevenir o resolver una crisis de deuda.

El CAFTA-DR viene a perpetuar la incapacidad de los Gobiernos de la región centroamericana de resolver los problemas de endeudamiento público, particularmente de su deuda externa.

## Notas

1. El Congreso de los Estados Unidos de América ratificó el CAFTA-DR el 27 de julio por 217 votos a favor, 215 en contra y dos ausencias; previamente había sido ratificado por las Asambleas Legislativas y Congresos de El Salvador (17 diciembre 2004), Honduras (3 de marzo del 2005) y Guatemala (marzo de 2005), por lo que aún estaría pendiente de ratificarse en Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana.

2. Los PAE-PEE identifican como sus principales objetivos viabilizar la Balanza de Pagos y estimular el crecimiento de las economías hasta su nivel potencial. La lógica de los PAE-PEE atribuye a los desequilibrios en las cuentas del Sector Público no Financiero la principal fuente de inestabilidad macroeconómica, de allí que la erradicación del déficit fiscal y la reducción del endeudamiento externo sean dos aspectos fundamentales entre el conjunto de reformas económicas e institucionales que promueven.

3. El mecanismo que ha garantizado la fiel aplicación de las reformas económicas e institucionales contenidas en los PAE-PEE son las condicionalidades amarradas a cada préstamo de «estabilización económica» del FMI y de ajuste estructural —del BM y BID— que han sido otorgados a los Gobiernos. Cada institución financiera establece sus propias exigencias generando un marco de obligaciones cruzadas que garantizarían la aplicación de los programas de ajuste y estabilización, con lo cual se reduce significativamente el margen de maniobra de los Gobiernos para definir sus propias políticas públicas. Además, la estricta aplicación del «recetario neoliberal» también se explica en el entreguismo y obsecuencia de algunos Gobiernos con los intereses transnacionales

y del gobierno estadounidense; a manera de ejemplo, en El Salvador la administración de Alfredo Cristiani (1989-1994) dio inicio al proceso de privatización de la banca salvadoreña, la privatización del comercio exterior del café y el azúcar, entre otras medidas neoliberales, sin que el BM, el FMI o el BID se lo hubieran exigido.

4. El Consenso de Washington incluye diez ejes de política, recogidos en cuatro paquetes: fiscal, financiero, externo y reforma del Estado. Las «recomendaciones» abarcan medidas como: disciplina fiscal, focalización del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberalizadas, fomento a la inversión extranjera directa, privatización de las empresas públicas, desregulación de la economía y derechos de propiedad intelectual.

5. Entre otros, Joseph Stiglitz cuestiona los supuestos de competencia perfecta y simetría de información en que se fundamentan las propuestas del Consenso de Washington, por otra parte, James Wolfenson formula su crítica a la pertinencia del ajuste impulsado por el Banco Mundial, dadas sus secuelas sociales y políticas. Ver: Stiglitz, J., *El malestar en la globalización*, Taurus, Argentina, 2003; y Wolfenson, J., “La Otra Crisis”, [www.worldbank.org/html/extdr/am98/jdw-sp/am98-es.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/am98/jdw-sp/am98-es.htm), 1998.

6. Mario Gutiérrez Urrutia, *La Programación Financiera*, Programa PIMA, Universidad Católica Pontificia de Chile, Santiago de Chile, 1989.

7. Las reformas tributarias le imprimieron mayor regresividad a la estructura impositiva. Se eliminaron algunos impuestos directos (al patrimonio y las exportaciones) y se consolidó un impuesto indirecto, el IVA, como principal fuente de los ingresos tributarios. Ver Raúl Moreno, *La Reforma Fiscal en El Salvador: una exigencia impostergable*, Fundación Ebert, San Salvador, 1999.

8. Los «tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la república al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y esta *Constitución*». Ver *Constitución de la República de El Salvador*, Art. 144.

9. Ver Tabla 1.

10. Ver Tabla 2

11. Universidad de los Trabajadores de América Latina, *Análisis Estadístico de la Deuda Externa. Años 1980 a 2002*, caso Costa Rica.

12. Universidad de los Trabajadores de América Latina, caso El Salvador, *op cit.*

13. En Otros Sectores se incluye a empresas públicas no financieras y a empresas públicas financieras no bancarias, así como al sector privado no bancario.

14. Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), "Situación de la Deuda Externa de El Salvador", *Boletín Económico*. En otros sectores se incluye a empresas públicas no financieras y a empresas públicas financieras no bancarias, así como al sector privado no bancario.

15. Actualidad Económica: [www.actualidad.co.cr/312-313/36.informe\\_especial.html](http://www.actualidad.co.cr/312-313/36.informe_especial.html)

16. BCR, *op cit.*

17. Néstor Avendaño, *La deuda externa de Centroamérica y los casos críticos de Nicaragua y Honduras*.

18. *Ibíd.*

19. *Ibíd.*

20. El alivio total a ser recibidos por Nicaragua (5 119 millones de dólares) se divide en: alivio tradicional, 1 546 millones de dólares; alivio HIPC, 3 308 millones de dólares; alivio adicional, 265 millones de dólares.

21. CAFTA-DR, Art. 10-28, pp. 10-22.

22. La inversión puede adoptar la forma de una empresa; acciones, capital y otras formas de participación en el patrimonio de una empresa; futuros, opciones y otros derivados; contratos de llave en mano, de construcción, de gestión, de producción, de concesión, de participación en los ingresos y otros contratos similares; derechos de propiedad intelectual; licencias, autorizaciones, permisos y derechos similares otorgados de conformidad con la legislación interna; y 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. Art. 10-28, pp. 10-22

23. Como se ha sostenido desde Jubileo Sur, los «verdaderos acreedores somos nosotros y nosotras» (los pueblos saqueados, que les hemos pagado con creces los dineros que nuestros gobiernos han recibido en concepto de préstamos) y los verdaderos deudores son ellos (las instituciones financieras internacionales, la banca transnacionales y los Estados industrializados que se han apropiado de nuestros excedentes).

24. Principio según el cual la OMC concedería privilegios especiales a países subdesarrollados exonerándoles del cumplimiento de determinadas normas o concediéndoles un trato preferente.

25. CAFTA-DR, Art. 10.3.

26. CAFTA-DR, Art. 10.4.

27. CAFTA-DR, Anexo 10-A, p. 10-24.

28. Incluye inversiones nacionalizadas o expropiadas directamente mediante trans-

ferencia formal del título o del derecho de dominio; así como también la expropiación indirecta, la cual está definida para actos de un gobierno que tienen un efecto equivalente a una expropiación directa sin la transferencia formal del título o del derecho de dominio. CAFTA-DR, Anexo 10-C, Num. 3 y 4.

29. Existen al menos 28 casos presentados ante el CIADI y el CNUDMI en los que empresas transnacionales han demandado a los Estados mexicano, canadiense y estadounidense, amparados en el Capítulo de Inversiones del CAFTA-DR, por expropiación indirecta; y en su mayoría estos tribunales han resuelto a favor de las empresas transnacionales. Ver Public Citizen, *El Ataque contra la Democracia: el historial del Capítulo XI del NAFTA sobre inversiones y las demandas judiciales de empresas contra gobiernos*, Washington, 2002.

30. CAFTA-DR, Anexo 10-C, Art. 4 a.

31. CAFTA-DR, Art. 10.7.

32. CAFTA-DR, Sección B: Solución de Controversias Inversionista-Estado.

33. Public Citizen, *op cit.*

34. En Costa Rica se trata del impuesto sobre ventas, el impuesto selectivo al consumo y el impuesto de 1% sobre el valor aduanero; en El Salvador son los impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios; en Guatemala se refieren al IVA; en Honduras al impuesto general de ventas y otros impuestos específicos; y en Nicaragua es el impuesto general al valor de las importaciones y el impuesto específico al consumo aplicado a las importaciones. Ver: Igor Paunovi y José Martínez, *op cit.*, 2004.

35. La desgravación arancelaria en El Salvador da inicio en 1989. El proceso condujo a la reducción del techo arancelario de 290% a 30% y elevó el piso de 0% a 5%. A partir de diciembre de 1996 las importaciones de bienes de capital y materias primas estarían exentas de impuestos (0 % de arancel), mientras que el arancel para los bienes intermedios alcanzaría un rango entre 5% y 10% en julio de 1999. Ver Raúl Moreno, *Aterrizando la «globalización neoliberal» en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones*, Mon3, Barcelona, 2004.

36. Ver CEPAL, *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos*, Santiago de Chile, p. 70, 1998.

37. Ver tabla 3.

38. Ver Igor Paunovi y José Martínez, *op. cit.*, 2004.

39. Vale señalar que el escenario optimista es muy improbable. Parte de tasas de crecimiento del PIB irreales: 5.5% para Costa Rica; 6.9% para El Salvador; 9.5% para Guatemala; 7.1% para Honduras y 8.4% para Nicaragua.

40. Igor Paunovic, *El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: implicaciones fiscales para los países centroamericanos*, Unidad de Desarrollo Económico, SERIE Estudios y Perspectivas, México, DF, 2005, p. 22.

41. *Ibíd.*, cuadro 6, p. 18.

42. <http://www.rree.gob.sv/sitio/Comunicaciones.nsf/8ed4af2b873ab6f388256bae006f9eb4/4de6b0e38acd002085256caa00605291?OpenDocument>

43. ALF-CIO: Global Fairness 2005. Ver: [www.aflcio.org/globaleconomy](http://www.aflcio.org/globaleconomy)

44. El Proyecto “Mercados Laborales más Equitativos y Eficientes” proveería asistencia técnica y capacitación a los Ministerios de Trabajo a fin de elevar la competitividad de la fuerza laboral, la armonización de las leyes y regulaciones laborales, para ponerlos en línea con los requerimientos y estándares exigidos por el CAFTA. La actividad de ampliar el respeto a los derechos laborales en la región está financiada e implementada por USAID/G-CAP. Ver USAID Trade Capacity Building Database, <http://gesdb.cdie.org/tcb/index.html>

45. Estos elementos han sido retomados de: Red de Acción Ciudadana frente al Comercio e Inversión, SINTI TECHAN, *Análisis de la inconstitucionalidad del CAFTA — caso El Salvador —*, mimeo, San Salvador, 2005.

46. Ver <http://www-ni.laprensa.com.ni/archivo/2004/enero/07/economia/economia-20040107-05.html> y <http://www.sieca.org.gt/noticias/NotiFinal.asp?Clave=&Fecha=20040309&Pais=NI&MEDIO=09&TEMA=L&CORRELATIVO=16>

47. <http://www.rree.gob.sv/sitio/Comunicaciones.nsf/8ed4af2b873ab6f388256bae006f9eb4/4de6b0e38acd002085256caa00605291?OpenDocument>

48. [http://semanario.ucr.ac.cr/ediciones2003/M1Enero\\_2003/1509\\_ENE17/pais/TLC%20SEMANARIO.html](http://semanario.ucr.ac.cr/ediciones2003/M1Enero_2003/1509_ENE17/pais/TLC%20SEMANARIO.html)

49. Ver Aldo Caliari, *Normas del TLC sobre deuda soberana: Afianzando las cadenas de la deuda*, Center of Concern, [www.coc.org](http://www.coc.org)

50. *Ibíd.*

51. Chang, Ha-Joo, *Kicking Away the Ladder. Development strategy in historical perspective*, Anthem Press, London, 2002.