

“Alivio de la deuda” costoso y acuerdos comerciales desventajosos



El “alivio de la deuda” otorgado por el Club de París tuvo graves consecuencias para las finanzas del país. Para poder cancelar una deuda de USD 18.000 millones, se obligó a pagar más de USD 12.000 millones en un lapso de apenas siete meses, una suma gigantesca para un país en que 70% de la población vive por debajo de la línea de la pobreza de USD 1 por día. Entretanto, las negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio entre la UE y los países ACP aparecen como una nueva amenaza a la capacidad de países empobrecidos como Nigeria de financiar su desarrollo social.

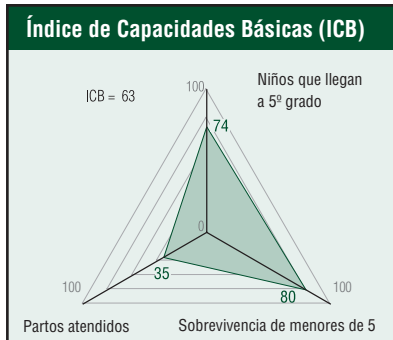
Social Watch Nigeria¹

En el tercer trimestre de 2005, el Club de París, que reúne a un grupo de países acreedores de 70% de los USD 36.000 millones de la deuda externa de Nigeria, otorgó al país una cancelación parcial de su deuda. Sin embargo, los términos de repago de la parte no cancelada son tan onerosos que es cuestionable si efectivamente este acuerdo permitirá destinar fondos al desarrollo social para la reducción de la pobreza. El acuerdo involucra pagar la suma principesca de USD 12.400 millones en dos cuotas para que se cancele al país una deuda de USD 18.000 millones.

Asimismo, una parte muy importante de esta deuda ya había sido cuestionada por Nigeria con mucha anterioridad. El eminente contador nigeriano David Dafinone argumentó que varios elementos que se requieren para constituir una deuda válida no estaban presentes en la sobrecarga de la deuda de Nigeria. Estos elementos son los siguientes:

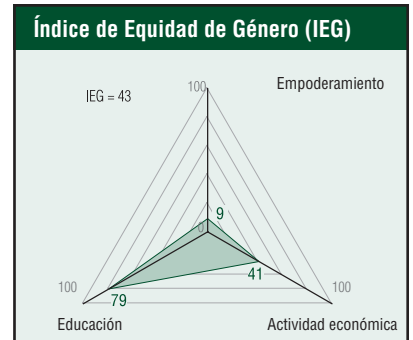
- Un contrato válido entre un comprador y un vendedor bien dispuestos;
- Consideración adecuada y suficiente;
- Cumplimiento total o parcial;
- Los bienes que forman la base del contrato deben ser de calidad comerciable, es decir deben estar destinados al propósito para el cual se realizó el contrato;
- Debe existir probidad, transparencia y responsabilidad;
- Debe haber justicia y equidad.

La deuda en cuestión involucra varios contratos carceleros, en los que contratistas a nombre de los miembros del Club de París iban a construir, operar y transferir esos proyectos. Por ejemplo, en el caso de la construcción de fábricas siderúrgicas, se



suponía que los contratistas las construirían y luego administrarían hasta lograr un alto nivel de ventas y ganancias, y posteriormente las transferirían al Estado. Esto nunca sucedió. La financiación fue administrada por los contratistas extranjeros que hicieron los trámites y abrieron varias cuentas extranjeras para ellos mismos, además de completar las formalidades necesarias para que el Gobierno y sus organismos abrieran cuentas extranjeras. Fue precisamente en esas cuentas que se pagaron todo tipo de sobornos, comisiones ilegales y gratificaciones. Existen pruebas de que ninguno de los proyectos que incurrió en las deudas fue debidamente financiado o completado, pasados ya más de 20 años desde su creación. Sin embargo, los montos supuestamente gastados en estos proyectos han sido presentados como parte de la deuda externa de Nigeria. Estos proyectos de capital intensivo incluían tres plantas siderúrgicas, cinco fábricas de herramientas y tres acerías, entre otros, que nunca se completaron. También existen pruebas de que la controversia que rodeó a estos proyectos involucró tanto a ciudadanos nigerianos como a acreedores extranjeros.

Muchas de las deudas con los organismos externos, incluido el Club de París y el Club de Londres, eran deudas del sector privado y cuentas al cobro que fueron convertidas en deuda pública. El Gobierno actual no tiene acceso a todos los detalles de estos casos, de ahí las continuas disputas sobre el monto efectivo involucrado. Lo cierto es que hubo un nivel muy alto de conspiraciones entre funcionarios gubernamentales del momento y algunos acreedores extranjeros para asegurar que estas deudas se convirtieran en forma irregular a deuda pública. Los organismos externos asumieron el control de las deudas sin emplear la debida



diligencia al hacerlo. Esto le ha costado a Nigeria enormes sumas de dinero que podría haber destinado al alivio de la pobreza y a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Al momento en que se otorgó el alivio de la deuda, las condiciones de su repago significaban llevar el país a la esclavitud. La suma del capital de los préstamos supuestamente recibidos rondaba los USD 18.000 millones; Nigeria había pagado más de USD 42.000 millones y todavía debía más de USD 36.000 millones. Entre 2003 y 2005, por ejemplo, el país pagó USD 3.400 millones en servicios de la deuda, pero solamente los intereses se elevaron en USD 4.000 millones en ese mismo período, lo que provocó un aumento de la deuda de USD 32.000 millones a USD 36.000 millones.

Incluso con la riqueza petrolera del país, la carga de la deuda sigue siendo enorme, debido a su gran población de más de 140 millones de habitantes y a su extrema pobreza, con un ingreso anual promedio de USD 270. El país se ha ido convirtiendo en una fuente creciente de amenazas a la seguridad transnacional, incluida la práctica habitual de secuestro de los trabajadores extranjeros de las empresas petroleras, y sufre el pesado lastre de enfermedades como el VIH/SIDA. La mayoría de los países africanos a los que el Club de París les ha concedido una cancelación, obtuvieron una reducción de dos tercios de la deuda bajo los denominados Términos de Nápoles. Además, 23 países también se beneficiaron con el mecanismo multilateral de la Iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). A Nigeria se le ha negado una cancelación bajo los Términos de Nápoles y la Iniciativa PPME, al menos en parte debido a que su riqueza petrolera impide que se le considere un país pobre.

1 Social Watch Nigeria: Socio Economic Rights Initiative (Ray Onyegu); Women & Youth Advancement Foundation (Judith Ogunniran); Centre for Peace & Development (Luke Chukwu); CASSAD (Nicholas Dosumu); YDP Network (Ceicile Payne); Concerned Professionals (John Onyeukwu); Project Alert for Women's Rights (Josephine Chukwuma); Legal Defence & Assistance Project (Chinonye Obiagwu); Legal Defence Centre (Basil Ugochukwu).

Al excluir a Nigeria de la Iniciativa PPME se ignora absolutamente la relación entre las ganancias del país por la exportación de petróleo y su población. En realidad, los ingresos anuales provenientes del petróleo no llegan a USD 25 per cápita.

Finalmente el Club de París otorgó una cancelación parcial de la deuda de Nigeria bajo la modalidad caso por caso de los Términos Evian, que se aplicó por primera vez en 2005 para reducir la deuda externa iraquí. A partir del pago de la primera cuota en octubre de 2005, el Comité Ejecutivo del FMI aprobó un Instrumento de Apoyo a la Política Económica (IAPE), para el país como medio de respaldar sus políticas de reforma económica. Esto preparó el terreno para el pago de la cuota final en abril de 2006.

Reducir la fuga de fondos públicos y financiar los ODM

En esencia, el país fue obligado a comprar su salida del Club de París. Para beneficiarse de la cancelación de la deuda, Nigeria pagó USD 12.000 millones al Club de París entre octubre de 2005 y abril de 2006. El pago de esta suma gigantesca de dinero en un plazo de apenas siete meses claramente priva al país de los fondos que podría haber canalizado hacia el desarrollo social y la reducción de la pobreza. Si tenemos en cuenta que 70% de la población vive actualmente por debajo de la línea de la pobreza de USD 1, ésta es obviamente una tarea urgente. En efecto, los estados integrantes de la federación nigeriana con deudas más altas que otros siguen viendo cómo buena parte de las asignaciones legales que les corresponderían son deducidas en su origen para repagar a los estados cuyas deudas eran menores o no tenían deudas.

Sin embargo, para garantizar que los recursos liberados a través del alivio de la deuda sean bien utilizados, el Club de París incorporó dos condiciones: (1) que el grueso del dinero se gaste en problemas sociales; y (2) que el monitoreo y la evaluación de la administración y el gasto de esos dineros involucre a las organizaciones de la sociedad civil. Para cumplir ambas condiciones, el Presupuesto Federal de 2006 establece que USD 1.000 millones sean liberados del servicio de la deuda externa para financiar proyectos en ministerios, departamentos y organismos cuyos mandatos sean relevantes al logro de los ODM. Este monto es adicional a las asignaciones legales ya predeterminadas en el presupuesto para los sectores relacionados con los ODM e incluidos en los rubros sectoriales.

Para garantizar que los fondos liberados por el “alivio de la deuda” se destinen efectivamente a las actividades relacionadas con los ODM y que se logren los resultados esperados, se ha establecido un sistema de monitoreo llamado Supervisión del Gasto Público de la Estrategia Nacional de Desa-

rollo y Empoderamiento Económico, que es el documento de estrategia de reducción de la pobreza oficial de Nigeria.

Para demostrar su compromiso con el logro de los ODM a través de una implementación del presupuesto sistemática y transparente, el gobierno federal creó la Oficina de Asistencia Especial de la Presidencia para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este organismo celebró dos reuniones sobre el tema con actores de la sociedad civil, la primera el 24 y 25 de febrero de 2006, y la segunda del 29 al 31 de marzo de 2006. En ambas reuniones, el Gobierno explicó que los actores de la sociedad civil habían sido invitados a monitorear y evaluar la implementación del presupuesto 2006 en lo relativo al gasto de las ganancias de la reducción de la deuda en los ODM, como forma de desarrollar un sistema de comentarios de los actores sociales, en el cual ellos actuarían como contactos primarios durante el período de implementación del proyecto.

Los actores de la sociedad civil y los nigerianos en general han manifestado su esperanza de que este nuevo mecanismo de participación contribuya a reducir las fugas de fondos públicos y permita destinar fondos considerables al alivio de la pobreza.

Efectos negativos de la propuesta de libre comercio con países ACP

Después de la descolonización, la relación entre la Unión Europea (UE) y 77 de las ex colonias de sus Estados miembros en África, el Caribe y el Pacífico – países ACP – ha mantenido su importancia para ambas partes. Esto se tradujo en los sucesivos acuerdos de Yaounde (1963-1975), Lomé (1975-2000), y más recientemente, Cotonou (2000-2020). Una característica importante de estos acuerdos ha sido el acceso preferencial al mercado europeo otorgado a las exportaciones de los países ACP. Aunque el potencial pleno de estas preferencias comerciales nunca se haya realizado, el comercio con la UE sigue siendo un elemento crucial en la mayoría de las estrategias de desarrollo de los países ACP.

Las condiciones del comercio entre la UE y los países ACP pueden cambiar drásticamente como consecuencia de las negociaciones actuales de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) que son básicamente acuerdos de libre comercio entre la UE y las sub-regiones de ACP donde ya se ha negociado o se está negociando un acuerdo interno de libre comercio. Todas las partes interesadas en las negociaciones de los AAE coinciden en que el desarrollo debe ser el objetivo fundamental de estos acuerdos. Sin embargo, ha surgido una gran polémica sobre qué tipo de acuerdo serviría mejor a los intereses de desarrollo en los países ACP.

Por un lado, la UE propone firmar acuerdos de libre comercio con los países ACP para comerciar bienes industriales y agrícolas. Además, pro-

pone una serie de acuerdos adicionales vinculados, que van desde el acceso al mercado de los servicios a reglas de inversión, competencia y facilitación del comercio.

Muchos gobiernos y otros actores, en particular las organizaciones de la sociedad civil en los países ACP, han manifestado su preocupación y planteado cuestionamientos importantes a las propuestas de la UE y a la dirección que han tomado las negociaciones de los AAE:

- La tendencia de las negociaciones de los AAE no está orientada a la promoción del desarrollo sino por el contrario, las propuestas que se están haciendo servirían para debilitar los esfuerzos de industrialización y desarrollo de los países ACP.
- Los tratados de libre comercio se basan en la reciprocidad. Si los países ACP no tienen nada que mostrar a título de beneficios devengados después de 40 años de preferencias comerciales, ¿sobre qué se basa la expectativa de que haya resultados positivos de desarrollo a partir de un régimen de comercio y competencia recíprocos?
- Una de las razones que explican por qué los países ACP no han podido explotar estas preferencias comerciales son las limitaciones en cuanto a disponibilidad de energía, agua, carreteras, etc. Con estos problemas, que todavía son prevalentes, a pesar de las promesas fallidas de la UE de prestar asistencia para desarrollar una mayor infraestructura, ¿cómo es posible que los AAE propongan acceso recíproco? La reciprocidad deriva de posiciones competitivas, y resulta evidente que los países ACP no están en absoluto en condiciones de competir con Europa.
- El proceso de negociación está sesgado contra los países ACP, muchos de los cuales integran el grupo de Países Menos Adelantados (PMA) y dependen de la asistencia de la UE hasta en un 40% de sus ingresos nacionales. Ciertamente están en una posición de negociación muy débil.
- Los ingresos arancelarios constituyen actualmente un componente sustancial de la renta nacional de los países ACP, pero la creciente liberalización que exigen estos acuerdos afectaría la mayoría de los ingresos nacionales, comprometiendo de esta forma el gasto social de muchos de los países.
- La negociación de los AAE paralela a las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) está superando la capacidad negociadora los PMA, que se ven obligados a mantener equipos de negociación al mismo tiempo en Ginebra y en las oficinas regionales.

(Continúa en página 268)

NIGERIA

(viene de página 241)

enfoques de ayuda para el desarrollo reflejen estos derechos. De hecho, el Artículo 26 de la Constitución de Nepal declara que el Gobierno "promoverá políticas que ayuden a promover los intereses de los grupos y comunidades económica y socialmente excluidos, realizando provisiones especiales en lo concerniente a su educación, salud y empleo." Las políticas actuales intra e inter-estatales aún no se esfuerzan por alcanzar esta meta.

Las coaliciones de la sociedad civil se han expresado sobre tales violaciones de los derechos de los marginales y los pobres. La sociedad civil está activamente comprometida con campañas en favor de la total e incondicional cancelación de las deudas del Sur.

Muchas organizaciones de la sociedad civil también se han opuesto a los gastos desproporcionados asignados a sectores militares y de la policía y el colapso de las intervenciones estatales en los sectores de la educación, salud e infraestructura. Sus soluciones específicas refuerzan la línea política defendida por los partidos políticos y los maoístas, para realinear las prioridades de gasto con políticas que satisfagan las necesidades de la gente. Un marco más descentralizado en favor de los pobres – uno que efectivamente enfrente los problemas de exclusión, discriminación y desempoderamiento – debería reemplazar el aparato actual centralizado y dirigido por una élite.

La sociedad civil debería aumentar sus esfuerzos por realizar contactos para que este debate no se diluya. Los esfuerzos por realizar contactos asegurarían que las voces y presencia de las mujeres, los no privilegiados y los pobres del país puedan prevalecer en los debates de formulación de políticas nacionales. Es más, tales esfuerzos podrían convocar a integrar un marco más propicio para defender a los pobres del sistema de mercado, con más incentivos internos que ayuden a expandir las pequeñas y medianas empresas.

El auspicio para lograr buena administración a través de reformas administrativas, la reducción de la autoridad discrecional y un sistema económico sólido basado en la competencia y en la fuerza de la ley, también podría ayudar al comercio y al crecimiento económico del país. Los procesos de creación de políticas deben sobrellevar el mejoramiento de la construcción de capacidad que permita responder a las necesidades de la gente e incluir una estructura institucional que posibilite que las mujeres y los sectores marginales y pobres compartan el poder, así como un mejor sistema de información desde los más bajos niveles. La corrupción flagrante debe ser controlada junto con la progresiva apertura de la economía al capital internacional (Acharya *et al.* 2003).

Con el retorno del gobierno multipartidario en abril de 2006 y el comienzo de las conversaciones de paz entre el gobierno y los maoístas, existe esperanza de que haya un enfoque renovado en los procesos de desarrollo participativo de los pobres.

La sociedad civil puede actuar como instrumento de este esfuerzo permaneciendo proactiva en su compromiso en el debate nacional y enfocando las discusiones en las necesidades de las mujeres y de los sectores marginales y pobres de la sociedad. ■

Referencias

- Acharya, M., Khatiwada, Y. and Aryal, S. (2003) *Structural adjustment policies and poverty eradication*. Kathmandu: IIDS.
- Alianza Sudasiática para la Erradicación de la Pobreza (SAAPE) (2003). "Official development assistance, debt and debt servicing." *Poverty in South Asia 2003: Civil Society Perspectives*. Kathmandu: SAAPE.
- Asociación para los Derechos Humanos de Taiwán (ADHT) (2006). *Asian Human Rights Charter: Right to Development and Social Justice*. Disponible en: <www.tahr.org.tw/site/data/ahr/rd/dev.html>.
- Khanal, Prem. "Development spending bears the brunt of insurgency." *The Kathmandu Post*, 22 June 2006, p. 7.
- Llamado Global a la Acción contra la Pobreza en Nepal (GCAP Nepal) (2005). *Whose Goals? Civil Society Perspectives on MDGs*. Kathmandu: GCAP National Secretariat.
- Oficina del Primer Ministro y Consejo de Ministros (2006). *Report on International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Kathmandu: HMG/N.
- Organización del Programa de Equidad de Género (MPEG) (2003). *Gender Assessment Studies and Gender Budget Audit of Ministry of Women, Children and Social Welfare*. UNDP/MWCSW Kathmandu: MPEG.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *Nepal Human Development Report 2004: Empowerment and Poverty Reduction*. Kathmandu: PNUD.

- Algunos de los temas propuestos por la UE para ser negociados en los AAE ya fueron resistidos con éxito por los PMA en la OMC. Colocarlos en la mesa de negociación de los AAE parece injusto y sería una forma indirecta de reintroducirlos en la OMC. Algunas de las propuestas ni siquiera están relacionadas con el comercio.
- Existe un apuro indecente en el proceso de reducción arancelaria que demanda la UE; una liberalización rápida y profunda como la que se propone no solamente haría estragos en las economías de los ACP, sino que también socavaría sus esfuerzos en pos de una integración regional. Algunos gobiernos de la UE, en una actitud comprensiva, han sugerido incluso que la liberalización debe hacerse progresivamente en un plazo de 20 años y no en los 12 que propone la UE.

Las organizaciones de la sociedad civil de los países ACP han planteado graves cuestionamientos en relación a las dimensiones de desarrollo de los AAE y sus impactos sobre la pobreza, el proceso de integración regional de distintos agrupamientos regionales de países ACP, y la unidad del grupo ACP en su conjunto, entre otros. También han analizado las ventajas de una apertura de mercado recíproca, la capacidad de los países y regiones de ACP para negociar e implementar acuerdos de asociación económica, y los vínculos y la coherencia con las negociaciones comerciales paralelas de la OMC. Abordar todas estas cuestiones en el contexto de las negociaciones de los AAE ha demostrado ser un desafío muy difícil. De tener éxito, los acuerdos de libre comercio erosionarán sustancialmente la capacidad de los países afectados de financiar su desarrollo. ■