

## **ENFOQUE SOBRE COMERCIO**

No. 128, Marzo 2007

Detrás de los números y la jerga técnica de las negociaciones de comercio hay vidas y formas de sustento de gente real cuya existencia está en juego. El comercio no es una abstracción: el comercio crea y destruye empleos, determina la retribución que reciben los agricultores por su producción, afecta la calidad de nuestro medioambiente, fija las reglas para los trabajadores migrantes, decide quién tiene acceso a medicamentos que pueden salvar vidas y quién no. En los acuerdos comerciales hay ganadores y perdedores, y en las negociaciones comerciales se asume que los países “perdedores” en un sector saldrán compensados como “ganadores” en otro sector. Esta “perogrullada” embellece la realidad, y tal como lo muestra Joseph Purugganan en su detallada investigación sobre los probables impactos del Acuerdo de Asociación Económica que firmaron recientemente Japón y Filipinas y las proyecciones basadas en los “números” que están sobre la mesa en las negociaciones de Doha, los números no siempre dan.

Además, Soren Ambrose nos proporciona una cronología detallada de los hechos que han sacudido en silencio los cimientos del Fondo Monetario Internacional en los últimos dos años, y que han llevado a esta institución a una crisis real de identidad, legitimidad y liquidez. A sólo dos meses de cumplirse el décimo aniversario de la crisis financiera asiática, cuando la debacle del baht (la moneda nacional tailandesa) determinó la caída en cascada de las monedas en toda la región, este artículo nos recuerda oportunamente el daño que han provocado las políticas del FMI en el Sur, y los importantes pasos que han dado muchos países para liberarse del yugo del FMI.

\*\*\*\*\*

EN ESTA EDICIÓN

### **JPEPA: UN MAL NEGOCIO PARA FILIPINAS**

Joseph Purugganan

### **DECADENCIA (¿Y CAÍDA?) DEL FMI O LA CRÓNICA DE UNA MUERTE INSTITUCIONAL ANUNCIADA**

Soren Ambrose

### **DOHA: UN JUEGO DE NÚMEROS PELIGROSO: *Cómo amenazan las negociaciones de la OMC la agricultura, la pesca y las industrias Filipinas***

Joseph Purugganan

\*\*\*\*\*

**Esta edición de Enfoque sobre Comercio está disponible para descargar en la página [www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy) en 4 formatos: OpenOffice.org (.sxw y .odt), PDF y HTML. Para suscribirse o dejar de estar suscripto, dirigirse a [pablo.cardozo@redes.org.uy](mailto:pablo.cardozo@redes.org.uy) Consultar ediciones anteriores en [www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy)**

También puedes descargar el original en inglés, *Focus on Trade*, directamente en:

<http://www.focusweb.org/focus-on-trade-number-128-march-2007.html>

\*\*\*\*\*

## **JPEPA: UN MAL NEGOCIO PARA FILIPINAS**

por Joseph Purugganan\*

(Este documento fue presentado en el foro sobre el JPEPA: More Pain than Gain for Filipinos organized (Más dolores que ganancias para los filipinos) que organizó Peace Cycle el 7 de marzo de 2007 en la Universidad de Filipinas, Manila).

“Filipinas está madura para recibir más comercio e inversiones”, fue el discurso publicitario del Secretario de Relaciones Exteriores Alberto Romulo en el Foro Económico Mundial celebrado en Davos, Suiza, en enero de este año.

Pero con la proliferación actual de acuerdos bilaterales y todas las negociaciones que se dan por doquier, y los esfuerzos que se realizan paralelamente para relanzar las negociaciones de la Ronda de Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC), el tema más relevante quizás no sea nuestra buena disposición al comercio y las inversiones, sino si una apertura, efectivamente redundaría en algún beneficio para Filipinas.

¿Son acaso buenos para nosotros estos acuerdos, o nos estaremos metiendo en realidad en un mal negocio con todos estos acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio e inversiones?

### **El caso del JPEPA**

La firma del Acuerdo de Asociación Económica (EPA en inglés) entre Japón y Filipinas (JPEPA por sus siglas en inglés) que tuvo lugar en las reuniones paralelas realizadas durante la cumbre Asia Europa en Helsinki, en septiembre de 2006, fue saludada, tanto por el Primer Ministro japonés Junichiro Koizumi como por la Presidenta de Filipinas Gloria Macapagal Arroyo, como un “mojón en los vínculos de cooperación y colaboración continua, que abre un nuevo capítulo de asociación estratégica que abrirá oportunidades y crecimiento mutuo (para ambos países)”. (1)

El JPEPA, al cual se ha denominado como un “mega tratado”, es un plan general para la apertura de los mercados de bienes y servicios y la eliminación de las barreras y restricciones a las inversiones. Es un acuerdo que abarca incluso nuestros compromisos con la OMC.

La complejidad del JPEPA quedó plenamente en evidencia en la audiencia del Senado que condujo el Comité de Comercio el pasado mes de noviembre de 2006. El comité, presidido por el Senador Mar Roxas, escuchó diversas opiniones y puntos de vista sobre el JPEPA. Allí se escucharon, por un lado, las rosadas proyecciones del gobierno, donde se explican los beneficios económicos del JPEPA, y por otro, los puntos de vista de los activistas ecologistas y críticos del libre comercio, que expresan graves preocupaciones sobre la posibilidad de que el país se transforme en el depósito de basura tóxica del Japón. La discusión en el Senado demostró que JPEPA no se restringe exclusivamente a las relaciones económicas y comerciales con el Japón, sino que aborda temas de desarrollo nacional mucho más amplios.

### **El punto de vista del gobierno: proyecciones color de rosa**

A partir de la presentación realizada por el Departamento de Comercio e Industria (DTI por sus siglas en inglés) en la última audiencia del Senado sobre el JPEPA (2), referida a los contenidos generales del tratado, el Secretario Peter Favila ofreció el punto de vista del DTI frente a algunas de las problemáticas planteadas en la audiencia anterior. Esperando abordar algunos de estos problemas presentados durante la audiencia anterior, el gobierno a través del Subsecretario de Comercio Tomás Aquino realizó una presentación sobre los temas relativos al proceso (cuestiones de transparencia y participación de los involucrados), el efecto económico neto del Tratado sobre la economía filipina, las preocupaciones y problemas legales y los problemas ambientales.

### **El proceso**

Las negociaciones del JPEPA fueron objeto de un proceso que comenzó con la redacción del Decreto Ejecutivo 213 que convocó a la “Creación de un Comité Coordinador Filipino para Estudiar la Factibilidad del Acuerdo de Asociación Económica Japón-Filipinas”. El comité está co-presidido por el Subsecretario de Comercio Internacional del DTIO y el Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales del Departamento de Relaciones Exteriores (DFA por sus siglas en inglés). Posteriormente se fijó el mandato de cada agencia nacional del gobierno (NGA por sus siglas en inglés) sobre las áreas y capítulos correspondientes del tratado. Un representante del directorio de cada NGA fue nombrado entonces como negociador en jefe para cada una de las áreas o capítulos, de conformidad con el mandato prestablecido.

Las consultas quedan a consideración y discreción de las agencias respectivas que pueden convocarlas según lo consideren indicado.

Las sesiones de trabajo previas al inicio de las negociaciones formales tuvieron lugar durante un año y medio aproximadamente en tanto que las negociaciones formales llevaron dos años y medio. Las negociaciones formales del JPEPA comenzaron el 4 de febrero de 2004 y el acuerdo se firmó el 9 de septiembre de 2006.

Según el DTI, comparado con otros Acuerdos de Asociación Económica (EPA) celebrados por Japón con otros países, la negociación del JPEPA llevó mucho más tiempo. El EPA de Japón con Singapur fue terminado en un año, con Malasia llevó algo más de un año, mientras que con México llevó poco más de dos años.

El informe del DTI sostiene que hubo transparencia en las negociaciones y un “proceso de negociación estructurado paso a paso, consistente en encuentros formales e informales, amplias consultas y audiencias públicas, incluida la asistencia a audiencias en la cámara baja del Parlamento”. El público también se mantuvo informado sobre el JPEPA, según lo plantea el gobierno, a través de comunicados de prensa y entrevistas de prensa realizadas desde el año 2002 al 2006. El informe cita además el establecimiento de dos fuentes de información en línea [www.tradelinephil.dti.gov.ph](http://www.tradelinephil.dti.gov.ph) y [www.business.gov.ph](http://www.business.gov.ph).

No obstante, para los grupos que han intentado conseguir información sobre el JPEPA desde su lanzamiento en 2004, la publicación del documento final y otras informaciones relacionadas al acuerdo después de la firma del pacto en Helsinki llega demasiado tarde. Los grupos que monitorearon las negociaciones tuvieron que conformarse con textos ya viejos para argumentar en contra del acuerdo.

Si bien el DTI realmente participó en audiencias ante la Cámara de Representantes, se negó a proporcionar ni siquiera copias de la última versión borrador al Comité Especial Sobre Globalización. Es esta negativa del DTI a dar a conocer información la que ha determinado la petición del partido Akbayan ante la Suprema Corte para que se haga público el contenido del JPEPA.

La falta de transparencia en las negociaciones del Acuerdo pone en evidencia la actitud predominante en el gobierno, que considera las negociaciones comerciales como una tarea que debe dejarse en manos de los expertos en comercio y los burócratas del gobierno. Esta actitud es contraria a la creencia compartida por los sectores de base de que las negociaciones comerciales son temas de interés público que deberían estar abiertas al escrutinio y debate de la ciudadanía.

### **¿Acorde con el interés nacional?**

Según el gobierno filipino las negociaciones del JPEPA están en línea con las políticas económicas de Filipinas a nivel nacional y mundial, tal y como están definidas en el Plan de Desarrollo a Mediano Plazo de Filipinas y el Plan de Desarrollo de Exportaciones de Filipinas.

Las áreas prioritarias de interés del país en las negociaciones son 1. Acceso al Mercado para los productos agrícolas; 2. Aumento significativo de la Inversión Extranjera Directa; 3. Acceso al Mercado para enfermeros/as y trabajadores de la salud, profesionales en Tecnologías de la Información entre otros; y 4. Aumento de la cooperación económica bilateral a través de la asistencia técnica.

### **Ganancias proyectadas**

#### ***\* Exportaciones***

Se prevé que la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de Filipinas a Japón aumentará de 10% a 15-20%. Con el JPEPA, se estima que el valor de las exportaciones a Japón para 2007 rondará los US\$ 9.080 millones, lo que representa un aumento de 300 millones de dólares en las exportaciones, que de otro modo rondarían los US\$ 8.710 millones sin el JPEPA. La contribución del JPEPA aumentaría a US\$ 800 millones en 2008, a US\$ 1.370 millones en 2009, a US\$ 2.050 millones en 2010 y a US\$ 2.880 millones en 2011.

Las tasas de crecimiento anual proyectadas con la firma del JPEPA son considerablemente más altas que las proyectadas para México (10,3%) y Singapur (7,3%) en el marco de sus respectivos EPA con Japón.

Citando cifras de 2002, el gobierno enumera los cinco rubros principales de exportación del país a Japón (según su valor), a saber: equipos eléctricos y electrónicos 42,4% de las exportaciones; maquinaria, 30,2%; vehículos, 4,2%; frutas, 3,9%; y equipos ópticos, tecnológicos y médicos con 2,3%. Sin embargo, a excepción de las exportaciones de frutas, que acaparan el 71,2% del mercado japonés, las exportaciones filipinas no han logrado establecer una presencia dominante en el mercado japonés. Los equipos eléctricos y electrónicos, nuestro primer rubro de exportación, solamente representa el 6,7% del mercado japonés.

Sin embargo, el gobierno informa que el papel de Filipinas como proveedor del mercado japonés está en expansión en los rubros de la electrónica, la industria automotriz y otras áreas de la industria manufacturera, en productos agrícolas, fundamentalmente bananas frescas y secas y pescado seco y salado, y en las industrias de consumo como ropa de bebés, camisetas y muebles de madera.

El informe cita también los siguientes productos en los que Filipinas tiene una ventaja comparativa y en los que puede ampliar su rol de proveedor. Allí se incluyen todo tipo de productos desde pescado, fruta, carbón, concentrados de hierro, materias de origen vegetal sin procesar, hasta vestimenta, relojes o animales de zoológico y mascotas.

El papel de Filipinas como proveedor, sin embargo, ha venido en declive en la mayor parte de los productos agrícolas y alimentos y en los bienes manufacturados de consumo.

#### \* Inversiones

Japón sigue siendo la fuente número uno de inversión extranjera, con flujos de IED de US\$ 487,26 millones para 2004-2005. Se prevé que la IED de Japón aumente, pasando de 137 mil millones en moneda filipina (US\$ 2.800 millones) correspondientes al período 1995-2005 a 559 mil millones en moneda filipina (US\$ 11.500 millones) en el período 2007-2016. El aumento en los flujos de IED, sin embargo, no se traducirá en un aumento del empleo, ya que se prevé que la IED genere 35.476 puestos de trabajo, algo menos de los 35.731 generados por la IED anterior al JPEPA. Los ingresos provenientes de la IED con el JPEPA también mostrarán una caída pasando de 4.750 millones en moneda filipina a 4.720 millones (US\$ 98 millones a US\$ 97,4 millones).

#### \* Empleo en el exterior

Es en el área del empleo en el exterior sin embargo, donde se prevé que el JPEPA introduzca las mayores ganancias para Filipinas. Con el JPEPA, el gobierno espera el ingreso al Japón de enfermeros/as y trabajadores de la salud certificados de origen filipino se facilite mediante cursos de capacitación lingüística, directivas claras sobre el ejercicio profesional / ocupacional y un proceso de solicitud expeditivo. Existe también la posibilidad de que esta simplificación de las restricciones al trabajo filipino en Japón se aplique a otras profesiones.

El gobierno cuenta con el aumento de la demanda de personal de la salud en Japón en razón del envejecimiento de la población de ese país. Se prevé un aumento del mercado de atención de la salud en Japón, que podría pasar de US\$ 56 billones en 2002 a US\$ 75 billones en 2010. También está previsto un aumento de la demanda de trabajadores de la salud, que podrían pasar de 5,5 millones en 2002 a 7,5 millones en 2010.

#### **Penurias esperables**

El optimismo del gobierno Filipino basado en estas proyecciones económicas muy positivas debe sin embargo ser atemperado por algunos estudios empíricos.

Un documento reciente del Banco de Desarrollo Asiático (ADB por sus siglas en inglés) concluye que los "TLC bilaterales con Japón no son beneficiosos para las economías asiáticas". (3) El informe además sostiene que debido a que "Japón es relativamente abierto para el mercado de productos industriales y sus protecciones a las importaciones se aplican fundamentalmente a los sectores de agricultura y alimentos, solamente los países como Tailandia y Vietnam (que dan cuenta de una parte relativamente más grande del mercado japonés) obtendrían "mayores ventajas competitivas en el mercado japonés a partir de la firma de un TLC bilateral con Japón". En otras palabras, una simplificación de las restricciones del mercado japonés sobre los sectores más protegidos como la agricultura y los alimentos beneficiaría a países que ya dispongan –antes del TLC- una cuota parte importante del mercado japonés.

En el caso de Filipinas, las cifras que cita el DTI muestran que con excepción de las frutas, las exportaciones filipinas a Japón difícilmente sean dominantes en el mercado japonés. Los informes del DTI también muestran que, incluso en los sectores agrícolas y de alimentos, la cuota parte de exportaciones filipinas en el mercado japonés está cayendo.

*\* Pérdida de ingresos de recaudación*

El DTI también presentó cifras estimativas de los ingresos por aranceles que se perderían a consecuencia de las reducciones arancelarias en el marco del JPEPA. La comisión de aranceles estima que esas pérdidas rondarán los 4.150 millones en moneda filipina (US\$ 85,6 millones), cifra que se encuentra en el rango estimado por el Instituto Filipino de Estudios para el Desarrollo PIDS (2003) de 3 a 5 mil millones en moneda filipina (US\$ 62 a 103 millones), pero que está claramente por debajo de las cifras citadas por IBON de 9 mil millones en moneda filipina (US\$ 187,8 millones).

El gobierno sostuvo, sin embargo, que los ingresos arancelarios que se perderían, en realidad, quedarán en parte retenidos en el país como ahorros comerciales para ampliar el capital de trabajo y / o como fondos adicionales para invertir y generar más actividad económica. Por otra parte, argumentó también que esta pérdida de ingresos también servirá en parte para alentar el gasto de los consumidores y fomentar una mayor demanda de bienes y servicios. La actividad económica creciente a su vez generaría más empleo, mayores salarios y mayores ingresos en los años futuros, gracias al efecto multiplicador.

Respecto de los posibles impactos adversos sobre las industrias, el gobierno argumentó que los efectos negativos se limitarán solamente a algunos grupos de productos, debido a que más del 50% del valor total de las importaciones filipinas desde Japón ya ingresaban sin aranceles antes del JPEPA, y otro 35% están sujetas a aranceles muy bajos que rondan el 5% o menos. También identificó algunos productos de la industria de la vestimenta, el calzado y los muebles, las cerámicas y algunos productos de acero, algunas máquinas y artefactos eléctricos y electrónicos, automóviles y autopartes como parte de los productos que podrían ser afectados. No obstante, según el gobierno, estos mismos productos o grupos de productos podrían ampliar sus posibilidades de exportación, o en el caso de aquellos que sólo están orientados al mercado interno, podrían recurrir a medidas comerciales compensatorias contra alguna posible inundación de productos desde Japón.

**Motivos de preocupación**

En contraste a este panorama tan positivo que nos plantea el gobierno filipino sobre el JPEPA, las organizaciones de la sociedad civil han expresado varios motivos de preocupación que ponen en duda si este acuerdo será efectivamente beneficioso para los filipinos.

*\* Vertido de sustancias tóxicas*

Los ecologistas han planteado la preocupación de que el JPEPA habilitaría el vertido de desechos tóxicos en el país. La inclusión de los desechos tóxicos como bien comerciable en un acuerdo comercial con Japón, un país conocido por sus antecedentes como exportador de desechos a los países en desarrollo, es una invitación al desastre ambiental. Los grupos ecologistas señalan además que la liberalización del comercio de desechos tóxicos contradice otros acuerdos multilaterales sobre el medioambiente como el Convenio de Basilea y su Enmienda de Prohibición que prohíbe el comercio de desechos tóxicos.

La respuesta del gobierno al problema sobre el comercio de desechos tóxicos planteado por los grupos ecologistas está incluida en un documento resumen preparado por el DTI. En el documento se informa que un total de 141 productos relacionados con el ambiente son considerados desechos y tendrán arancel cero. Pero se afirma que el arancel cero aplicado a estos productos no tendrá consecuencias en términos de su traslado desde Japón a Filipinas y viceversa, ya que se trata de productos que están prohibidos o reglamentados en el marco de las disposiciones legales filipinas. Por otra parte, el documento establece que los aranceles cero no significan automáticamente que las partes estén obligadas a comerciar ni a aceptar esos productos en sus territorios.

El gobierno va más allá y cita disposiciones del JPEPA, entre otras en el preámbulo de dicho Acuerdo, donde afirma que se respetará la aplicación de las leyes y los reglamentos filipinos, en particular, la Ley de la Republica 6969 o la Ley de Control de Desechos Peligrosos y Nucleares y Sustancias Tóxicas de 1990.

Se ha intentado de esta forma minimizar el problema que plantean los ecologistas. Un informe de un diario publicado recientemente cita incluso palabras de la Presidenta Arroyo diciendo que la controversia sobre los desechos tóxicos era una “polémica inesperada, que demoró el proceso de ratificación”. Según Arroyo, el JPEPA no habilita la importación de materiales tóxicos.

*\* Enfermeros/as y trabajadores/as de la salud*

Las afirmaciones del gobierno sobre la expansión del empleo en el exterior, en particular para enfermeros/as y personal paramédico también deben ser analizadas. Dos preguntas resultan pertinentes en este sentido. La primera, ¿las disposiciones del acuerdo efectivamente constituyen una simplificación de las restricciones que existen para enfermeros/as y trabajadores/as de la salud? ¿Resultarán estas disposiciones en una apertura real del mercado japonés para los y las enfermeros/as y trabajadores/as de la salud filipinos/as, o será simplemente una apertura en los papeles?

El acuerdo estipula los siguientes requisitos para el ingreso a Japón y la estadía temporal de hasta tres años para enfermeros/as y trabajadores/as de la salud al Japón. En el caso de los/as enfermeros/as, los/as solicitantes deberán ser licenciados/as como tales en Filipinas y acreditar tres años de experiencia. Para poder calificar como enfermero/a o trabajador/a de la salud en el marco de la legislación japonesa, los solicitantes deben primero pasar por una capacitación de seis meses en Japón que incluye el aprendizaje del idioma japonés. Después de terminar esta capacitación, los solicitantes deben rendir un período de prueba de trabajo en un hospital bajo la supervisión de un “kangoshi” (enfermero/a debidamente registrado en Japón) en el caso de los/las enfermeros/as, y de un “kaigofukushisi” (trabajador de la salud certificado en Japón) en el caso del personal paramédico. Después de este período los solicitantes deben aprobar los exámenes de habilitación en Japón.

La discusión de todos estos requisitos en la Audiencia del Senado del 27 de noviembre de 2006 llevó al Senador Mar Roxas a declarar que “Si nuestras enfermeras y trabajadores de la salud van a tener que pasar por el ojo de una aguja entonces no es una gran oportunidad en absoluto”.

Pero suponiendo que nuestras enfermeras/os y trabajadores/as de la salud pudiesen pasar por el ojo de la aguja, la siguiente pregunta y quizás la más importante es ¿beneficiará esto realmente a los enfermeros/as y trabajadores/as de la salud filipinos?

Si bien puede existir algún beneficio económico real, particularmente en términos salariales, hay un montón de otros costos sociales asociados al empleo en el exterior que es necesario tener en cuenta.

Un informe de Taekmasa Ando (4), una investigadora japonesa de la Universidad de Waseda en Japón, sostiene que los/as enfermeros/as y trabajadores/as de la salud filipinos serán “integrados al nivel más bajo del mercado laboral japonés y obligados a competir con los trabajadores japoneses de medio tiempo incluso aunque adquieran capacidades profesionales”.

Según Ando, en el marco del sistema de “*trabajo importado*” en Japón, los trabajadores importados enfrentan condiciones laborales de inestabilidad. No tienen la posibilidad de desarrollar su capacidad profesional porque el 70% de los contratos son solamente por un año, y no tienen el mismo nivel de seguridad social que los trabajadores a tiempo completo. Ando además se refiere al sistema de trabajo importado como una nueva forma de privación.

### **Un mal negocio**

El Acuerdo de Asociación Económica Japón-Filipinas (JPEPA) es un mal negocio para Filipinas. Se trata de un tratado acordado sin la seriedad necesaria, que fue negociado prácticamente en secreto. Los esfuerzos tardíos del gobierno filipino por hacer públicos los documentos después de que el acuerdo ya estaba concluido, sirven solamente para poner en evidencia la falta total de respeto que muestra el gobierno por el interés público, especialmente los intereses de aquellos sectores cuyos medios de vida están amenazados por la liberalización que impone el JPEPA.

Las proyecciones económicas idílicas del gobierno filipino en materia de comercio e inversión son cuestionadas por estudios empíricos, entre ellos del ADB, donde se dice que los TLC bilaterales con Japón no son beneficiosos para la mayoría de las economías asiáticas y que solamente los países que ya tienen dominio del mercado japonés se beneficiarían con una mayor apertura de los mercados.

En el caso de Filipinas, las cifras citadas por el DTI muestran que con excepción de las frutas, las exportaciones filipinas a Japón difícilmente dominan el mercado. Los informes del DTI también afirman que incluso en los sectores agrícolas y de alimentos, la cuota parte de exportaciones filipinas en el mercado japonés está disminuyendo.

Incluso en áreas en las que el acuerdo supuestamente sería beneficioso para Filipinas, como es la del trabajo en el exterior, en particular la simplificación de las restricciones para el personal de la salud (enfermeros/as y trabajadores/as de la salud), un análisis más profundo revela que las supuestas ganancias serían nada más que ganancias en papel y no ganancias sustanciales. Finalmente, los procesos, procedimientos y requisitos gravosos que existen pueden llegar incluso a impedir que las ganancias se materialicen. Por otra parte, cualquier ganancia económica que se pueda lograr a partir de un aumento de las exportaciones de mano de obra a Japón vendrán acompañadas de costos sociales que incluyen una afectación del sistema de salud filipino.

El tema del vertido de desechos tóxicos es algo que no debe ser ignorado, dada la notoriedad de Japón como exportador de desechos a los países en desarrollo y la debilidad institucional de Filipinas en la aplicación de las leyes ambientales y las medidas de salvaguardia.

Ahora le corresponde al Senado del 14º Congreso estudiar este acuerdo y sopesar los beneficios proyectados contra las muy reales amenazas que representa para nuestra economía y soberanía.

\* Joseph Puruganan es investigador asociado de *Focus on the Global South*, radicado en Filipinas.

#### **Notas**

(1) Declaración conjunta en ocasión de firmar el Acuerdo entre Japón y la República de Filipinas para una Asociación Económica. (Joint Statement on the Occasion of the Signing of the Agreement between Japan and the Republic of the Philippines for an Economic Partnership). 9 de septiembre 2006

(2) La presentación del DTI está disponible en [www.business.gov.ph](http://www.business.gov.ph)

(3) Fan Zhai, "Preferential Trade Agreements in Asia: Alternative Scenarios of 'Hub and Spoke'", Banco Asiático de Desarrollo (ADB) ERD Working Paper Series No. 83 (Octubre 2006)

(4) Ando Takemasa. JPEPA: Will it serve the interest of Filipino and Japanese Peoples? Waseda University, Tokio, Japón. Abril 2006

\*\*\*\*\*

## **DECADENCIA (¿Y CAÍDA?) DEL FMI O LA CRÓNICA DE UNA MUERTE INSTITUCIONAL ANUNCIADA**

por Soren Ambrose\*

Érase una vez, un Fondo Monetario Internacional (FMI) que parecía inmune a las críticas, independientemente de los males que la imposición de sus políticas neoliberales diseminara en el mundo. Esa inmunidad finalmente llegó a su fin con la crisis financiera del Este Asiático de 1997-98, cuando las críticas a las intervenciones del FMI comenzaron a llegar desde todas partes. Una famosa fotografía de quien fuera hace mucho tiempo Director General del FMI, Michel Camdessus, parado de brazos cruzados sobre el Presidente indonesio Suharto mientras éste firma los documentos de una "fianza" del FMI, resume bien el papel del Fondo como "amo y señor" neocolonial, un papel por el cual había sido denunciado por sus críticos desde mucho antes.

La crisis argentina de 2001-2002, de cuya generación fue ampliamente reconocida la culpabilidad del FMI, probablemente haya enterrado para siempre la posibilidad de esa institución de recuperar su imagen y reputación.

El Fondo, sin embargo, siguió su marcha a los tumbos, con "piloto automático", bajo el liderazgo sin imaginación de Horst Kohler y Rodrigo Rato, los sucesores de Camdessus. No obstante, desde 2005, ha sufrido una serie de golpes sucesivos, y se parece menos al poderoso amo y señor de 1998 y más a un boxeador tambaleante que se agarra de las cuerdas intentando esquivar el golpe decisivo que lo dejará noqueado. Presentamos aquí una cronología de algunos de los eventos de este tumultuoso período, comenzando en junio de 2005 y llegando a marzo de 2007.

### **1. Junio de 2005: la Iniciativa Multilateral para la Reducción de la Deuda**

Tras una década de campañas de los activistas de Jubileo y más de un año de forcejeo entre los líderes del G7, los ministros de economía del G7 reunidos en junio de 2005 anuncian que sus países promoverán –y, dado su dominio de la estructura de votos dentro del FMI y el Banco Mundial, asegurarán- la cancelación del 100% de

las deudas que el FMI y el Banco Mundial reclaman a los países que hayan completado la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés). Esto representa 20 países para el FMI, una cifra que ahora aumenta a 24 en la medida en que más países se han graduado de la HIPC.

Este programa, al que se ha dado el prosaico nombre de Iniciativa Multilateral para la Reducción de la Deuda (MDRI por sus siglas en inglés), sigue siendo muy limitado, ya que se aplica a un pequeño subgrupo de los países que solicitan esta cancelación: aquellos que la hubieren presentado luego de por lo menos seis años completos de aplicación de las destructivas “políticas sólidas” del FMI. Pero incluso así, representa un precedente muy importante –la eliminación de virtualmente todas las obligaciones para con el FMI y el Banco Mundial. Por primera vez, países que han estado bajo la tutela política de estas instituciones por nada menos que 25 años, podrían, potencialmente, optar por salir de cualquier involucramiento posterior con las mismas.

El FMI de todos modos recibe su dinero –de hecho, la MDRI le permite cobrar el monto total de algunas de sus deudas más dudosas e infames, a través del mecanismo de fondos de fideicomiso creados por los países más ricos y el Banco Mundial. Pero después de 25 años de mantener a casi 100 países en la noria de la deuda – préstamos con ajustes estructurales conducentes a más pobreza y deuda, que llevan a más préstamos con ajustes estructurales- el FMI ha perdido poder de influencia para mantener este ciclo en algunos de los países más vulnerables. Lamentablemente, pero quizá predeciblemente –si tenemos en cuenta que los ministerios de economía están infiltrados con ex empleados del FMI y el Banco Mundial— son pocos los países que aprovechan esta oportunidad. La mayoría ya firmaron nuevos programas restrictivos con el FMI y /o el Banco Mundial antes de finalizar la MDRI (ver No. 3).

Simultáneamente con la MDRI, el FMI introduce un nuevo programa formulado en tándem con las conversaciones para la cancelación de la deuda. El así llamado Instrumento de Apoyo a Políticas (PSI por sus siglas en inglés), está diseñado para ofrecer supervisión y asesoramiento del FMI a los países que ya no necesitan o quieren los préstamos del FMI. En otras palabras, un país que quiere declararse libre del FMI – una “graduación” que el FMI no podría considerar abiertamente como un hecho desalentador- todavía puede verse presionado a someterse a las reglas del FMI. Aunque el primer PSI se aplica en Nigeria, un país que no integra la MDRI, el PSI ha sido pensado evidentemente para la nueva realidad que se le plantea al FMI en el horizonte: aquellos países que pueden declarar su independencia de los créditos del Fondo. Hasta ahora, solamente cuatro países han solicitado el PSI: Nigeria, Cabo Verde, Uganda y Tanzania, y solamente los últimos dos son beneficiarios de la MDRI. Pero es probable que Ghana siga la ruta del PSI, y varios países más están considerando asimismo esa posibilidad.

## **2. Septiembre de 2005: Estados Unidos ataca al FMI**

En un discurso ampliamente comentado, formulado en el Instituto de Economía Internacional en Washington el fin de semana que dio inicio a las reuniones anuales del FMI y el BM, el Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales Tim Adams criticó duramente al FMI ante una audiencia en la que se encontraba presente el Director General del Fondo Rodrigo Rato. El discurso resultó aún más llamativo en la medida en que, en general, se ve al FMI como un organismo muy influenciado por el Tesoro de los Estados Unidos. La prensa centró su atención en la declaración de Adams cuando dijo que al FMI “se lo percibe como un piloto dormido sobre el timón en lo que respecta a su responsabilidad más fundamental, la

vigilancia de la tasa de cambio” –un intento apenas velado de desviar, del Tesoro al FMI, el descontento de los políticos estadounidenses con las tasas de cambio de la China. Pero el discurso también expresó en términos inusualmente claros la necesidad de re-equilibrar el poder de voto en el directorio del Fondo –en momentos en que el statu quo amenaza la legitimidad de la institución- e incluyó en tal sentido un llamado a concentrar los ocho asientos europeos en uno solo. Más importante aún, Adams enfiló sus baterías contra los flacos resultados del accionar del FMI en los países empobrecidos, declarando que “el FMI no es una institución de desarrollo y resulta evidente que la participación financiera del FMI en los países de bajos ingresos ha sido terriblemente desastrosa”. En su discurso exhortó a la AIF, el fondo de créditos del Banco Mundial para los países de bajos ingresos, a hacerse cargo de la mayor parte del trabajo que actualmente realiza el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF por sus siglas en inglés) del FMI, y conminó al Fondo a retornar a su mandato original de realizar préstamos a corto plazo para facilitar correcciones en la balanza de pagos.

El discurso de Adams inaugura en los hechos una suerte de temporada de tiro al blanco contra el FMI, y funcionarios de otros gobiernos y comentaristas independientes ya se han hecho eco del tema de que el FMI perdió el rumbo y corre el riesgo de transformarse en una institución irrelevante.

### **3. Diciembre de 2005: intento fallido de socavar la mdri**

La MDRI anunciada por los ministros de economía del G7 en junio debía ser ratificada a nivel de Directorio por el Banco Mundial y el FMI. Funcionarios del FMI prepararon recomendaciones para su implementación. Esas sugerencias así como el debate posterior son una señal de la amenaza implícita que supone la MDRI tanto para los funcionarios como para algunos miembros del Directorio del FMI. Echando mano de amañadas deducciones, los funcionarios del FMI reinterpretaron las declaraciones bastante directas del G7, traduciéndolas como que el Fondo debía elaborar un nuevo conjunto de criterios de desempeño antes de otorgar la cancelación. Con base en indicadores muy imprecisos, el personal concluye que a seis de los 18 países iniciales –todo un tercio—se le debe postergar la concesión del beneficio. Coincidentalmente, o no, cuatro de los cinco países que dejarían de aplicar los programas del FMI después de obtener los beneficios de la MDRI, figuran en la lista de los seis excluidos. (El sexto, Uganda, se había comprometido poco tiempo antes a transformarse en el segundo cliente del PSI). El Fondo, al parecer, está dispuesto a crear nuevas reglas para preservar su poder e influencia.

La propuesta de los funcionarios recibe el apoyo de los miembros del directorio que representan a los países europeos que no integran el G7, que aparentemente estaban disgustados porque la MDRI les había sido impuesta. Algunos de estos miembros del directorio fueron incluso más allá de las recomendaciones realizadas por funcionarios del Fondo, y sugirieron, por ejemplo, que la cancelación fuese revocable en cualquier momento en caso que el país beneficiario se desviara de la conducta política aprobada por el FMI. La rápida movilización de las organizaciones de la sociedad civil, aparejada con la obstinación de Estados Unidos y el Reino Unido, preservaron a la MDRI en su formato original, salvo por una postergación para Mauritania (que duró seis meses). La intensidad de la batalla del Directorio deja en claro que ésta fue una derrota significativa para el FMI –probablemente el rechazo más importante de las prácticas establecidas y las prioridades políticas de la dirección y los funcionarios de la institución en toda su historia.

### **4. Diciembre 13 de 2005: Brasil paga todas sus deudas con el FMI**

Después de concluir exitosamente su programa con el FMI y no renovarlo, el gobierno brasileño hace un anuncio imprevisto en marzo de 2005: pagará los

restantes US\$ 15.500 millones que le reclama el FMI antes de fines del 2005. Los activistas de la sociedad civil protestan contra la medida argumentando que así el Brasil se priva de los fondos que el país necesita para financiar sus programas sociales, dedicándolos en cambio al pago de lo que consideran reclamos de deuda ilegítima. Aún así, la medida tuvo el efecto de eliminar el poder de influencia del Fondo sobre Brasil.

Brasil no es el primer país en hacer una cancelación completa y adelantada de la deuda con el Fondo. Tailandia también lo hizo, pagando US\$ 12.000 millones en agosto de 2003. Pero la movida de Brasil desata una reacción en cadena en otros países de ingresos medios que adoptan la misma medida. Esto, conjuntamente con el reconocimiento creciente de que los países del este asiático están amasando reservas de moneda sin precedentes para resguardarse contra una eventual vulnerabilidad futura ante el FMI, intensifica la percepción (y la realidad) de que el Fondo atraviesa una crisis de confianza, una crisis de identidad, y una crisis financiera.

#### **5. Diciembre 15 de 2005: Argentina paga todas sus deudas con el FMI**

Tan sorprendente como el anuncio de Brasil resulta el de Argentina, que dos días después, comunica que pagará la deuda de US\$ 9.800 millones que el Fondo le reclama. Aunque la sociedad civil protestó igual que en Brasil, la independencia de Argentina frente al Fondo, obtenida a raíz de la medida fue recibida con aprobación general. La relación de la administración del Presidente Néstor Kirchner con el FMI fue la más problemática de todos los países, y cuando anunció la cancelación, volvió a acusar al FMI de ser responsable del catastrófico colapso de la economía de la Argentina en 2001 –una opinión ampliamente compartida por los argentinos y en toda América Latina. Si bien la medida de Kirchner suma a la crisis de relevancia y legitimidad, y ahora de solvencia, del Fondo, también genera algo de alivio en el FMI, ya que había quienes temían que Argentina eligiera el default en lugar de pagar sus deudas.

#### **6. Febrero de 2006: se debate del futuro del FMI**

El debate inaugurado por el discurso de Tim Adams en septiembre alcanza nuevos picos, ya que varios altos funcionarios se suman al ataque contra el FMI. El director general del Banco Central del Reino Unido, Mervyn King, usa palabras particularmente duras, advirtiendo que el FMI corre el riesgo de “deslizarse a la oscuridad”. Adams nuevamente la emprende contra la vigilancia de la tasa de cambio. Los funcionarios del Banco Central de Canadá se suman a la refriega, igual que el director general del Banco Central de Sudáfrica, Tito Mboweni, que se queja duramente de la marginación de los países africanos del directorio del FMI. Incluso entre los funcionarios del G7, el diagnóstico no es idéntico: King por ejemplo, sostiene que los problemas del Fondo están asociados a su directorio de “microgestión”, un argumento que no han manejado los demás. Otro crítico sugiere fusionar al FMI y la OCDE, otros plantean fusionarlo con el Banco Mundial. La propuesta más común es re-enfocar al FMI de modo tal que se dedique ya no a las operaciones de crédito a países con ingresos bajos o medios, sino a la supervisión mundial, con énfasis en los desequilibrios entre las grandes economías. La presión del establishment para que se produzca un cambio real en el Fondo probablemente nunca ha sido tan enérgica.

#### **7. Marzo de 2006: Bolivia le da la espalda al FMI**

Bajo la presidencia de Evo Morales, Bolivia se transforma en el primer país que se beneficia de la MDRI para terminar sus negocios con el FMI y anunciar que no ingresará en ningún nuevo acuerdo con la institución.

### **8. Abril de 2006: ¿un nuevo rol para el FMI?**

En las reuniones semestrales del FMI y el Banco Mundial, el Fondo publica cifras oficiales en las que pronostica pérdidas para 2007 por primera vez en décadas. Gran parte de la discusión se centra en la reforma del poder de voto en el directorio del FMI, y el G24 y otros bloques de países en desarrollo expresan su disconformidad con la limitada propuesta que puso sobre la mesa Rato, que les daría a cuatro países (México, Turquía, Corea del Sur y China) aumentos inmediatos en su cuota parte, y se inaugura un proceso para considerar cómo realinear todos los votos de la institución. Se crean nuevos comités para analizar los problemas financieros que enfrenta el FMI y el debate de los derechos de voto.

Pero la propuesta que se roba la mayor parte de la atención es el planteo nada excepcional de Rato de dar un giro en el FMI para que juegue un papel más activo en la celebración de reuniones bilaterales y multilaterales entre las economías más importantes en vistas a abordar los desequilibrios más graves (implicando, en particular a China con su polémica tasa de cambio y de superávit comercial, y el déficit masivo de los Estados Unidos). Este “nuevo mandato” para mediar en las fricciones económicas globales es saludado en términos extravagantes por algunos de los que habían sido más entusiastas en sus críticas. Tim Adams está muy satisfecho, y Mervyn King según se informa, está prácticamente en el éxtasis. Pero al final de la mayoría de los comentarios sobre estos acontecimientos hay una nota de precaución: queda por ver si los grandes jugadores realmente permiten que el FMI juegue ese papel de mediador, y si el FMI tendrá la autoridad y la imaginación para llevarlo adelante. Preocupaciones premonitorias, ya que en las reuniones anuales de las instituciones en septiembre, este nuevo mandato que debía revivir al FMI prácticamente desapareció de las conversaciones.

### **9. Mayo 17 de 2006: Serbia paga sus deudas con el FMI**

El gobierno serbio anuncia que pagará los US\$ 500 millones que recibiera en préstamo del FMI, terminando así con todas sus obligaciones con el Fondo (el pago final se realiza en marzo de 2007).

### **10. Mayo 23 de 2006: Indonesia anuncia plan de cancelación anticipada de su deuda con el FMI**

El gobierno indonesio anuncia que pagará todos los reclamos de deuda pendiente con el FMI, que totalizan US\$ 7.800 millones, en dos años. Este monto es lo que queda de unos US\$ 25.000 millones que el Fondo le prestó a Indonesia durante la crisis financiera del este asiático.

### **11. Junio / Julio / Agosto de 2006: ¿Insolvencia del FMI?**

Al mismo tiempo que el comité conformado en abril para considerar mecanismos de financiación alternativos para el FMI —que ya no podrá depender más de los ingresos por concepto de devolución de los préstamos— empieza a organizar su trabajo, surgen informes sobre la profundidad del déficit, que incluye posibles pérdidas por US\$ 100 millones en el año 2007. En un primer momento, se discute la reducción de personal. También se plantea la idea de vender o reevaluar parte de las inmensas reservas de oro —una medida que fue rechazada como mecanismo de financiación para la cancelación de la deuda en 2005. Estados Unidos, cuyo Congreso debe aprobar cualquier cambio en la situación del oro del Fondo, señala que no apoyará esta acción.

### **12. Septiembre de 2006: el FMI y el Banco Mundial se reúnen en Singapur represivo**

El FMI y el Banco Mundial realizan sus reuniones anuales en 2006 en Singapur, a pesar de las advertencias que vaticinaban que dada la historia de supresión de las

libertades civiles en ese país, posiblemente se impidiera una discusión libre con la sociedad civil. Y en efecto, el gobierno de Singapur prohíbe el ingreso de decenas – probablemente más de un centenar- de personas al país, entre ellas 27 que fueron autorizadas por el Banco y el FMI a participar en las reuniones oficiales como delegados de la sociedad civil. Ambas instituciones hacen declaraciones públicas distanciándose de las acciones del gobierno de Singapur y solicitando que se permita asistir a todos los delegados. Pero la mayor parte de la atención de la prensa se concentra en la imagen del FMI y el Banco Mundial que se escudan una vez más en un país con un gobierno represivo como sede de sus reuniones (las reuniones de 2003 –la última vez que se realizaron fuera de Washington- fueron en Dubai, EAU). La publicación de un informe del Banco Mundial sobre “doing business” (“hacer negocios”), en el que Singapur figura como el mejor país donde “hacer negocios”, no ayuda para nada a convencer a nadie de que esas instituciones están del lado de los derechos civiles y los derechos humanos.

### **13. Agosto de 2006: directores africanos protestan por el plan de reforma de la cuota en el FMI**

En una movida muy inusual, los tres Directores Ejecutivos representantes de países africanos envían un memorando a una reunión de Ministros de Economía africanos en Maputo, Mozambique, informándoles que la propuesta de reforma de la cuota que habrá de discutirse en las reuniones anuales podría tener por consecuencia que África, ya marginada en el directorio, viera su voz aún más reducida. Los Directores Ejecutivos señalan que votarán contra la propuesta en su forma actual –nuevamente algo muy inusual- y recomiendan a los países africanos oponerse a la misma en las reuniones anuales si no ésta no se modifica.

### **14. Septiembre de 2006: conversaciones sobre la reforma de la cuota del FMI generan disensos**

La discusión sustantiva que consigue mayor atención en las reuniones anuales es la propuesta de cambios en la estructura de votación dentro del directorio del FMI. La propuesta –en buena medida sin modificaciones, a pesar del debate generado (ver No. 8)—es denunciada por varios países de ingresos medios que creen que el prometido “segundo paso” de la reforma llevará mucho más que el año que se promete, y que podría no completarse nunca. En una medida nada común, se toma el voto formal en las reuniones anuales, lo que lleva dos días. Más de 20 países se oponen a la resolución, incluidos India, Brasil y Argentina, pero sus votos combinados no alcanzan para lograr el 15% del total de votos necesarios para impedir que la resolución sea aprobada (lamentablemente, los gobiernos africanos ablandan su posición debido a las promesas de que se prestará gran atención al proceso, y la mayoría apoya la propuesta). Pero este grado de disenso en ese ámbito del FMI es raro, y los informes indican que las discusiones (que se dan detrás de puertas cerradas) tuvieron como protagonistas a varios gobiernos, fundamentalmente asiáticos, que se quejaron de que la propuesta no representaba ningún tipo de cambio del papel del FMI.

### **15. Octubre / Noviembre 2006: Ecuador se resiste a las presiones del FMI**

A medida que va quedando en evidencia que Rafael Correa podría ganar las elecciones presidenciales en noviembre (como efectivamente ocurre posteriormente), crece la preocupación sobre su oposición a las políticas e intervenciones del FMI expresada durante su breve período como Ministro de Economía (un cargo al que se vio obligado a renunciar por las presiones del Banco Mundial). En la campaña, Correa explícitamente amenaza con repudiar la deuda externa de Ecuador. Pero incluso antes de las elecciones, en octubre, el gobierno ecuatoriano denuncia públicamente las presiones del Fondo para que acopiara divisas para pagar indemnizaciones en caso que un panel de arbitraje fallara en

contra del Ecuador en un juicio llevado adelante por Occidental Petroleum, una compañía estadounidense. Después de ganar las elecciones, Correa se niega a especificar si Ecuador pagará su deuda externa (Al momento de la redacción de este artículo, Ecuador todavía estaba haciendo sus pagos, aunque atrasados, y quizá no completos).

**16. Noviembre 8, 2006: Uruguay anuncia que pagará por adelantado la deuda con el FMI**

El gobierno uruguayo anuncia que pagará anticipadamente todas sus deudas con el FMI, que ascienden a algo más de US\$ 1.000 millones, transformándose así en el tercer país del bloque del MERCOSUR en escapar a la influencia del Fondo.

**17. Diciembre de 2006: ¿un nuevo rol para el FMI? ¡No gracias!**

Los comentaristas informan que el FMI ha tenido que bajar el perfil de las conversaciones que estaba intentando llevar adelante con cinco de las economías más importantes (China, Estados Unidos, la “eurozona”, Arabia Saudita y Japón). Según ese informa, los participantes no se involucraron lo suficiente en las discusiones. Hasta ahí llegaron los grandes planes que anunciaban un nuevo mandato para el FMI en abril.

**18. Diciembre 28 de 2006: Filipinas va a cancelar su deuda y a abandonar sus programas con el FMI**

El gobierno filipino anuncia que después del pago final de US\$ 220 millones que el FMI le reclama, no renovará sus programas con el Fondo.

**19. Enero de 2007: denuncian presiones del FMI al programa de Uganda de lucha contra la pobreza**

En una revisión de conformidad con su programa PSI, el FMI le hace saber al gobierno de Uganda que su programa “Bonna Bagagawale” –en arreglo al cual los bancos son alentados a prestarle dinero a los pequeños agricultores a tasas de interés por debajo de la tasa del mercado- constituye “crédito dirigido” y debe ser detenido o rediseñado. La aseveración de los últimos años de que el FMI está haciendo de la lucha contra la pobreza su primera prioridad, resulta claramente cuestionada por esta decisión. Y queda enterrada cualquier esperanza de que en el marco del PSI el FMI pusiera fin a su práctica de levantar obstáculos al “crecimiento a favor de los pobres”.

**20. Febrero de 2007: el Informe Malán reclama que el FMI deje de prestar a los países de bajos ingresos**

Un comité presidido por el ex Ministro de Economía de Brasil Pedro Malán publica un informe sobre cómo el FMI y el Banco Mundial pueden mejorar su colaboración. Una de las sugerencias de mayor relevancia es la que indica que el FMI, del cual afirma que no está equipado para operar como institución de desarrollo, debería dejar de realizar préstamos a países de bajos ingresos, dejando esa responsabilidad en manos del Banco. El informe anota además que el problema del “espacio fiscal” – la insistencia del Fondo en que las metas de inflación baja deben mantenerse incluso si limitan el crecimiento- ha originado una creciente fricción entre el Fondo y el Banco. Las organizaciones de la sociedad civil han estado enfocando la mira en este tema en forma agresiva durante los últimos dos años, acusando a los toques salariales y las metas de inflación baja fijados por el FMI como responsables de la destrucción de los programas de salud y educación. Lamentablemente, el informe avala que el FMI continúe “evaluando” las economías de los países de bajos ingresos, y explícitamente apoya el PSI.

**21. Marzo 1 de 2007: Argentina se niega a reengancharse con el FMI**

El Presidente argentino Néstor Kirchner afirma que si bien Argentina pretende negociar y pagar su deuda con el Club de París de acreedores bilaterales, bajo ninguna circunstancia entrará en un nuevo acuerdo con el FMI. Para el Club de París, contar con un programa del FMI es un pre-requisito para cualquier reducción o reprogramación de la deuda. El Club de París todavía no ha dado señales sobre si hará una excepción con Argentina.

#### **22. Marzo 6 de 2007: rumores de que Turquía pagará su deuda al FMI**

El Daily News de Turquía, citando informes del boletín diario de negocios Referans, informa que el gobierno turco está considerando la cancelación de toda su deuda con el FMI, que asciende a unos US\$ 8.500 millones, antes de las elecciones de noviembre. Si esto sucede, los países que eran los cuatro grandes deudores del FMI en noviembre de 2005 habrán pagado sus deudas en forma anticipada y se habrán colocado fuera del alcance del control del Fondo.

#### **23. Marzo de 2007: Chávez le imprime mayor vigor a su campaña contra el FMI en América Latina**

Mientras el Presidente estadounidense George W. Bush se prepara para embarcarse en una gira de alto perfil por América Latina, el Presidente venezolano Hugo Chávez publicita sus esfuerzos para eliminar la influencia del FMI en la región. Conjuntamente con el Presidente argentino Kirchner, anuncia que el nuevo Banco del Sur pronto comenzará a operar y permitirá a los países con dificultades financieras obtener fondos de una fuente alternativa.

#### **24. Marzo de 2007: informe interno critica las prácticas del FMI en África**

Un informe publicado por el órgano de vigilancia interna del FMI, la Oficina de Evaluación Independiente (IEO por sus siglas en inglés) dice que el FMI no ha logrado comunicar en forma adecuada sus políticas en África (expresando que ha “hecho poco para encarar la lucha contra la pobreza y la mala distribución del ingreso, a pesar de la retórica institucional en sentido contrario”), no ha cumplido sus promesas (por ejemplo, aumentar las consultas a la sociedad civil), y se ha negado a trabajar para ampliar las posibilidades de asistencia y financiación para los países africanos. Al comentar el tema del “espacio fiscal” (ver No. 20), la agencia del FMI sostiene que el Fondo ha “bloqueado el uso de la asistencia disponible para África sub-Sahariana a través de programas macroeconómicos exageradamente conservadores”.

#### **25. Marzo 2007: Angola cancela las consultas con el FMI**

El gobierno angoleño confirma los informes que indicaban que en febrero había cancelado las consultas planificadas con el FMI. El Ministro de Economía José Pedro de Morais, que fuera en su momento Director Ejecutivo del FMI, declara que un programa del FMI “no ayudará a Angola a preservar la estabilidad económica y social que ha conseguido hasta el momento”, y que el país quiere continuar implementando su exitoso programa macroeconómico “sin someterse a condiciones restrictivas”. Hay mucha preocupación de que el gobierno angoleño quiera evitar investigaciones de corrupción a alto nivel, y que esta maniobra solamente es posible debido a la increíble riqueza petrolera de Angola y la generosa asistencia de China que esos recursos han atraído. Pero el anuncio de Angola constituye un precedente importante –muy probablemente la primera vez que un gobierno africano haya estado en condiciones de rechazar de plano la intervención del FMI.

#### **26. Marzo 28 de 2007: Japón confirma que el nuevo rol del FMI es un chasco**

Al analizar las próximas reuniones semestrales del FMI, los funcionarios japoneses sostienen que no se puede esperar ninguna novedad de la convocatoria del FMI a las potencias económicas para discutir los desequilibrios mundiales. Según Reuters

“ha habido escasa evidencia de avances en el proceso de consulta del Fondo Monetario Internacional sobre los desequilibrios mundiales, y Tokio no espera grandes sorpresas en las reuniones internacionales a mediados de abril en Washington”.

\* Soren Ambrose es coordinador de la red Africa Solidarity Network, un proyecto del Daughters of Mumbi Global Resource Centre, con sede en Nairobi, Kenia.  
[csorena@gmail.com](mailto:csorena@gmail.com)

\*\*\*\*\*

## **DOHA: UN JUEGO DE NÚMEROS PELIGROSO**

### ***Cómo amenazan las negociaciones de la OMC la agricultura, la pesca y las industrias Filipinas.***

por Joseph Purugganan\*

Cuando el Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC) Pascal Lamy visitó Manila en febrero pasado, analizó con el gobierno filipino y el sector empresarial la necesidad de lograr compromisos en las negociaciones en curso de la Ronda de Doha en vistas a obtener un nuevo acuerdo multilateral de comercio. Para Lamy, los países que como Filipinas se beneficiarían con “mayor acceso a mercados, un campo de juego con reglas más justas, nuevas disciplinas y una mayor aplicación efectiva de las reglas existentes” deberían “hacer una contribución” para que las conversaciones avancen.

Sin embargo, a medida que las negociaciones ingresan a lo que Lamy llama el “capítulo final de una larga y a veces tortuosa historia”, cada vez es más lo que está en juego para los países pobres como Filipinas. Las conversaciones, que supuestamente apuntan a abordar temas de desarrollo, giran crecientemente y de manera casi obsesiva en torno a números –sobre las reducciones arancelarias para los productos agrícolas, de la pesca e industriales y sobre los niveles de subsidio admisibles – en tanto que ignoran en gran medida temas como la pobreza, la inequidad, el hambre, las pérdidas de puestos de trabajo, el acceso de los pobres a los servicios sociales como el agua y la salud, que son los temas de desarrollo más preocupantes para los países pobres.

### **Agricultura 20**

En lo que refiere a agricultura, que sigue siendo el área de negociaciones más contenciosa, el juego de los números gira en torno a los subsidios. El G20 –una agrupación de países en desarrollo exportadores de productos agrícolas que incluye a Filipinas- y la Unión Europea han estado exhortando a Estados Unidos a reducir su enorme ayuda interna a la agricultura, de los US\$ 50.000 millones de ayuda consolidada que actualmente está autorizado a dar, a US\$ 20.000 millones.

Pero Estados Unidos no cede en este tema de apoyo a la agricultura que tiene tanto peso político. Antes habían ofrecido reducir sus subsidios distorsionantes del comercio en un 60%. Esta propuesta reduciría los niveles de ayuda interna a la agricultura hasta alrededor de US\$ 23.130 millones. Muchos analistas comerciales sostienen sin embargo que la oferta de Estados Unidos no es más que un “recorte en los papeles”. Considerando que los niveles de ayuda interna efectivamente aplicados están en el orden de los US\$ 23.940 millones, la oferta en realidad se traduce en una reducción real de nada más que US\$ 800 millones, en otras palabras, se trata de una reducción insignificante de solo 3%.

Si bien el tema de los subsidios agrícolas está en primer lugar en la agenda de los países exportadores, para los países pobres como Filipinas, que no tienen capacidad para equiparar los niveles de subsidios de los países más ricos, los números verdaderamente importantes son los que determinan los niveles de protección y flexibilidad para un rango de productos especiales –productos que se consideran cruciales para la seguridad alimentaria, las formas de sustento y el desarrollo rural.

Otro agrupamiento de países en desarrollo, el G33, en el cual Filipinas juega un papel de liderazgo junto con Indonesia, está impulsando que se permita a los países en desarrollo designar al menos un 20% de sus líneas arancelarias agrícolas como Productos Especiales (PE), y que se les permita aumentar los aranceles y poder defenderse de olas de importaciones por medio de un mecanismo de salvaguardia especial (MSE). Para Filipinas que tiene alrededor de 700 líneas arancelarias agrícolas, la cobertura del 20% de productos especiales implicaría proteger unas 140 líneas arancelarias agrícolas de las reducciones arancelarias que se acuerden para el resto.

Estas disposiciones sin embargo están siendo atacadas por los países desarrollados, que sostienen que una cobertura de Productos Especiales tan amplia podría socavar la meta de la Ronda de Doha de lograr avances sustanciales en materia de acceso a los mercados agrícolas. Estados Unidos, por ejemplo, quiere que la cobertura de los productos especiales se mantenga en un mínimo, y propuso el año pasado rebajar las cifras de cobertura de PE a tan solo cinco líneas arancelarias. En el caso de Filipinas esto significaría una cobertura de productos especiales de menos del 1% (0.71%).

Según informa Oxfam en Ginebra, el 93% del total de la ayuda interna de Estados Unidos se destina solamente a cinco cultivos: maíz, arroz, soja, algodón y trigo. Estos cultivos altamente subsidiados son los mismos en los que Estados Unidos busca ampliar sus mercados. En otras palabras, no quiere que los mercados de los países en desarrollo pongan restricciones a estos productos muy subsidiados, al amparo de la cláusula sobre Productos Especiales en el acuerdo.

## **NAMA 15**

En el área menos conocida pero igualmente polémica de las negociaciones sobre acceso al mercado de productos no agrícolas (NAMA por sus siglas en inglés) también hay una danza de números en juego en torno a la fórmula para las reducciones arancelarias.

En la Conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005, los Miembros acordaron adoptar una fórmula ambiciosa (conocida como la Fórmula Suiza) con dos coeficientes –uno para los países desarrollados y otra para los países en desarrollo– para la reducción de los aranceles en los bienes industriales y los productos de la pesca. A diferencia de la ronda anterior en que los recortes porcentuales se aplicaron a un rango de aranceles, en la ronda de Doha, la propuesta ha sido determinar los recortes a partir del nivel de un coeficiente que se agregaría a la fórmula. Un valor de coeficiente inferior llevaría a recortes arancelarios mayores.

Los números en juego en el NAMA ahora giran en torno al valor de los coeficientes. Estados Unidos y la Unión Europea piden coeficientes de 10% para los países desarrollados y de 15% para los países en desarrollo.

En su edición del 8 de marzo, el Washington Trade Daily informaba sin embargo que Brasil e India habían rechazado la propuesta de EEUU y la UE de un coeficiente de

“15” para los países en desarrollo, argumentando que “las metas de desarrollo” de las negociaciones son inalcanzables en el marco de esta propuesta.

En su lugar, tanto India como Brasil, que surgieron como países claves para las negociaciones luego del colapso de las conversaciones en Cancún, presionan por una ampliación de la diferencia entre los dos coeficientes, el de los países industrializados y el de los países en desarrollo, del orden de 25, lo que significa que debería haber una diferencia de 25 entre los coeficientes para los países en desarrollo y los de los países desarrollados.

Los negociadores de comercio de Filipinas han puesto la mira y trabajado en base a un coeficiente de 30 como punto de partida de las negociaciones. Tanto el Departamento de Comercio e Industria (DTI por sus siglas en inglés) como la Comisión Arancelaria sostienen que con un coeficiente de 30%, los recortes arancelarios que se acordaran afectarían nuestros aranceles consolidados pero no afectarían la mayor parte de los aranceles efectivamente aplicados a los productos industriales y de la pesca.

En el marco de la Ronda anterior, Filipinas consolidó sus aranceles industriales a tasas más altas que las que se aplican en realidad a las importaciones de estos productos. Nuestro arancel consolidado promedio para todos los productos industriales está en el entorno del 23,40%, mientras que la tasa aplicada promedio es 12,85%. La situación de Filipinas es bastante peculiar, ya que dadas las reducciones arancelarias unilaterales que realizara anteriormente, es un país en desarrollo con aranceles industriales muy bajos.

La diferencia entre la tasa aplicada y la tasa arancelaria consolidada es importante, ya que constituye el espacio político disponible para el gobierno si quiere utilizar los aranceles como herramienta para promover el desarrollo.

En simulaciones realizadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), (1) se aprecian los efectos del NAMA sobre ese espacio político de Filipinas. A un coeficiente de 30, nuestras tasas consolidadas para los productos industriales absorberían un promedio del 48% de los recortes, estando los recortes más grandes en los sectores del Cuero y el Calzado (62,5%), Alimentos y bebidas (57%), Muebles (57%) y Papel y productos de papel (51%).

Por otra parte, los recortes propuestos resultarían no simplemente en una reducción de las tasas consolidadas sino en una clara reducción de las tasas aplicadas en el caso de varios productos. Entre los productos afectados se encontrarían productos farmacéuticos, fertilizantes, productos químicos varios, plásticos, textiles, calzado y maquinaria y equipos eléctricos. (2)

Eso significa que con un coeficiente de 15, los efectos de los recortes arancelarios sobre los productos industriales serían incluso más sustanciales.

Las tasas consolidadas de los productos no agrícolas se reducirían en promedio un 63%. Aunque las nuevas tasas consolidadas para los productos que siguen se mantendrían por encima de las tasas aplicadas, los siguientes sectores absorberían asimismo una erosión sustancial de ese espacio político: las tasas consolidadas de los textiles se reducirían de 30% a 10%. Con tasas aplicadas de 9% esta reducción implica una erosión del 96% del espacio político. Entre los cinco sectores principales que serían afectados negativamente se encuentran los productos de caucho (95%), metales fabricados (87,7%), madera y productos de madera (87,3%) y papel y productos de papel.

Los siguientes sectores son los que enfrentarían la mayor erosión en materia de espacio político, ya que quedarían sujetos a recortes efectivos de las tasas aplicadas. Al sector muebles le serían recortadas en un 9% las tasas aplicadas; las industrias del plástico, del cuero y el calzado se verían afectadas por un recorte efectivo de 13%; y para el sector vestimenta el recorte de las tasas aplicadas ascendería al 33%. Pero el sector que se vería más afectado sería la industria automotriz que absorbería un recorte efectivo de los aranceles aplicados del orden del 61%.

Ante la perspectiva de grandes recortes arancelarios en los productos industriales, Filipinas como parte del grupo conocido como NAMA 11 ha reclamado que se autorice a los países en desarrollo a exonerar el 5% de sus productos de pesca e industriales de las reducciones arancelarias, y que se les otorgue flexibilidad para aplicarle al 10% de sus productos recortes menores a los de la fórmula. Al igual que en agricultura, sin embargo, estas propuestas de flexibilidades para los países en desarrollo están siendo cuestionadas por los países industrializados que presionan por una cobertura general en el NAMA.

### **Los números que realmente cuentan**

A pesar de la insistencia de los países en desarrollo de mantener los “objetivos de desarrollo” en las negociaciones de la Ronda de Doha –supuestamente una ronda sobre desarrollo- el énfasis exagerado que se ha puesto en los números durante las negociaciones ha generado una situación en la cual temas realmente cruciales del desarrollo como la pérdida de ingresos y empleos en los países en desarrollo han sido ampliamente ignorados.

Según el informe presentado recientemente por Sam Laird, asesor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), los ingresos por aranceles en los países en desarrollo en su conjunto se reducirán en un 41% en el marco de un escenario ambicioso de reducción arancelaria, partiendo de una base de US\$ 156.000 millones.

Por otra parte, en ese mismo escenario, las proyecciones muestran pérdidas de empleo significativas, en especial en el sector automotriz, que sería el principal sector en el que el mundo en desarrollo sufriría pérdidas.

El uso de mano de obra en el sector automotriz sufriría reducciones: en China, del orden del 10,4%, en India 5,6%, en el resto del sur de Asia 36,8%, en el sudeste asiático en su conjunto 6,6%, en Brasil 4,3%, en los países del Pacto Andino 9,6% y en Centroamérica y el Caribe 2,1%.

Para el sudeste asiático se proyecta asimismo que habrá pérdida de puestos de trabajo en el sector de metales no ferrosos (6,4%), en otros sectores manufactureros (2,3%), en la industria automotriz (6,6%) y en la industria electrónica (1,7%).

En Filipinas, es posible que se produzcan pérdidas de empleo en el sector automotriz, que actualmente cuenta con unos 39.000 puestos de trabajo, en el sector vestimenta que cuenta con un número de empleos aún mayor que ronda los 370.000, en el sector del cuero y el calzado que tiene alrededor de 69.000 trabajadores, en el sector muebles con unos 143.000 puestos y en el de productos plásticos que emplea unos 54.000 trabajadores.

Éstos son los números que nuestros negociadores deberían tener en mente a la hora de considerar si hay que salvar o no la Ronda de Doha. Cinco años de negociaciones de una llamada ronda de desarrollo han dejado claro que los números

que PRE-ocupan la mente de los negociadores de comercio sencillamente no suman al desarrollo de los países pobres.

\* Joseph Puruganan es investigador asociado de *Focus on the Global South*, radicado en Filipinas.

#### **Notas**

(1) Preparado por Esther Busser de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) en Ginebra. Marzo 2006

(2) Edgardo B. Abon. Presentación: Focused Group Discussion on Modalities in NAMA, 7 de febrero 2006

\*\*\*\*\*

**Enfoque Sobre Comercio** es un boletín mensual de distribución electrónica, publicado por *Focus on the Global South*, que proporciona noticias y análisis sobre las tendencias regionales y mundiales de la economía y el comercio, la economía política de la globalización y las luchas populares de resistencia y alternativas al capitalismo mundial. Sus contribuciones y comentarios son bienvenidos, escriba a [n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org) y [comercio redes@gmail.com](mailto:comercio redes@gmail.com)

**Enfoque Sobre Comercio** es editado por Nicola Bullard ([n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org)) .

Traducción: Alicia Porrini y Alberto Villarreal ([comercio redes@gmail.com](mailto:comercio redes@gmail.com)) para REDES-Amigos de la Tierra Uruguay ([www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy))

Para **suscribirse** gratuitamente escriba a [pablo.cardozo@redes.org.uy](mailto:pablo.cardozo@redes.org.uy) especificando "suscripción Enfoque sobre Comercio" en el encabezamiento, o descárguelo en [www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy)

Para recibir la edición original en **inglés** o la traducción en **bahasa indonesio**, por favor escriba a [n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org)

*Focus on the Global South* es un programa autónomo de investigación y acción sobre políticas, asociado al Instituto de Investigación Social (CUSRI) de la Universidad de Chulalongkorn, con sede en Bangkok, Tailandia. Para ponerse en contacto con nosotros, por favor diríjase a:

*Focus on the Global South* (FOCUS)

c/o CUSRI, Universidad de Chulalongkorn

Bangkok 10330 TAILANDIA

Tel: 662 218 7363/7364/7365

Fax: 662 255 9976

Correo Electrónico: [n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org)

Sitio en Internet: <http://www.focusweb.org>