

CENTRO DE INVESTIGACIONES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL



**NUEVA ÉPOCA (II)
No. 3 / ENERO 2003
LA HABANA, CUBA**

Temas de Economía Mundial

Consejo de Redacción

Oswaldo Martínez, Director
Ramón Pichs, Jefe de Redacción
Mario Fernández, Editor
Susana Más, Editora

Diseño y Distribución

Ivette Miranda
Rosa M. Cabrera
Héctor Álvarez

***Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Calle 22 No. 309 entre 3ra. y 5ta. Avenida, Miramar,
Habana 13, C.P. 11 300, CUBA***

***Teléfonos: (537) 209 29 69 y 209 44 43
Dirección Electrónica: temas@ciem.cu***

CONTENIDO

	Página
1. La deuda externa del Tercer Mundo. Evolución histórica y perspectivas <i>Gladys Cecilia Hernández Pedraza</i>	4
2. Medio Ambiente y Desarrollo. Balance de los últimos diez años <i>Ramón Pichs Madruga</i>	18
3. Situación y perspectivas de México frente a la OPEP y su apertura petrolera <i>Ángel de la Vega Navarro</i>	31
4. Desigualdad y pobreza en América Latina: Crítica al enfoque de los organismos internacionales <i>Blanca Munster Infante y José Ángel Pérez García</i>	48
5. De Lomé a Cotonou, ¿Avance o Retroceso para África Subsahariana? <i>Roberto Smith Hernández</i>	60
6. Reseña bibliográfica sobre el libro "La Calidad del Crecimiento" editado por el Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud y la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud <i>Blanca Munster Infante</i>	73

1

La deuda externa del Tercer Mundo. Evolución histórica y perspectivas

Gladys Cecilia Hernández Pedraza

Coordinadora del Grupo de Finanzas Internacionales del CIEM

Al cierre del año 2002, la deuda externa de los países subdesarrollados (excluyendo a los deudores de Europa Central y Oriental) superaba los 2.2 millones de millones de dólares, según cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI). De acuerdo con esta fuente, dicho monto creció en alrededor de 5.3% por año entre 1990 y 2002.

Debe señalarse, asimismo, que a juzgar por las estadísticas aportadas por el propio FMI los pagos efectuados por estos países como servicio de su deuda externa entre 1990 y 2002 ascendían a 3.4 millones de millones de dólares. Es decir, en esos años los países del Tercer Mundo pagaron como promedio anual alrededor de 260 mil millones de dólares por concepto de servicio de la deuda y al final del período seguían debiendo una cifra astronómica.

El mayor nivel de endeudamiento absoluto se observa en América Latina, con un monto de 753.9 mil millones de dólares en el año 2002, de acuerdo con las cifras del FMI, lo que representa el 34.3% de la deuda externa total del Tercer Mundo. Cabe destacar que el servicio de la deuda de Latinoamérica se ha mantenido por encima del 40% de los ingresos por exportaciones de la región desde 1992 (41% en 2002).

La región asiática (excluyendo al Medio Oriente) se ubica en el segundo puesto, con un monto de deuda acumulada hasta el 2002 de 682.8 mil millones de dólares (31% del total). La deuda externa del Medio Oriente y Turquía era de 495.3 mil millones de dólares al cierre de 2002 (22.5% de la deuda total).

Aunque en términos absolutos la deuda externa de África es la menor dentro del conjunto de los países subdesarrollados (268.9 mil millones de dólares en el año 2002, equivalente a 12.2% del total), el fenómeno adquiere mayor gravedad en virtud del atraso económico de la región. El monto de la deuda africana en el 2002 superaba en un 81.2% a las exportaciones de bienes y servicios, y era equivalente al 62.8% del PIB regional. El servicio de dicha deuda representaba el 23.2% de las exportaciones africanas de bienes y servicios.

Iniciativas para el alivio de la deuda lanzadas por los acreedores.

Las renegociaciones iniciadas en 1982 han devenido un círculo vicioso de nuevos ciclos de renegociación cuyo final no se vislumbra, dado el carácter y alcance de las medidas que se han ido aplicando paralelamente. Este mecanismo les sirvió a los acreedores para ganar tiempo en el fortalecimiento de sus posiciones y evitar el colapso del sistema financiero que la moratoria de un gran deudor o de un grupo de deudores pudo haber ocasionado en el período inmediato a 1982. Los acreedores han logrado un nivel de coordinación con fuerza suficiente para imponerse a los países deudores; y la estrategia fundamental utilizada ha sido la renegociación caso a caso.

La certeza de que las condiciones más onerosas eran insostenibles y amenazaban con una radicalización relativa de las posiciones deudoras, llevó a su paulatina relajación en rondas posteriores de renegociación, incluyendo reescalonamientos multianuales, que siguieron siendo evaluados caso a caso, no se hicieron extensivos a todos los países y mantuvieron el principio de la condicionalidad a la aplicación de programas de ajuste del FMI.

Bajo el objetivo declarado de equilibrar las economías de los países deudores, a razón de su crisis financiera, se ha garantizado en realidad, a través de esta forma peculiar de ajuste de la balanza de pagos, la continuidad de los flujos de pagos provenientes de los países deudores, en la mayor cuantía posible para cada período, reduciendo simultáneamente el papel del sector público y creando nuevos mercados para la inversión transnacional.

La agudización de la crisis incrementó la explosividad social, lo que obligó a los países acreedores a adoptar algunas propuestas de supuesto alivio.

El lanzamiento por Estados Unidos, en 1985, del llamado "Plan Baker", se inscribe dentro de esta línea. Este proyecto planteaba un incremento del aporte financiero combinado de fuentes privadas y oficiales, reconocía explícitamente la necesidad de lograr un crecimiento de las economías de los países deudores, pero insistía en transformaciones de corte neoliberal tales como la privatización del sector estatal y la liberalización a la inversión extranjera.

El *Plan Baker* fue catalogado como una iniciativa tardía y pobre, teniendo en cuenta los escasos aportes que implicaba (29 mil millones de dólares: 20 mil millones procedentes de la banca privada y 9 mil millones del Banco Mundial), en un contexto de creciente deterioro económico y agravamiento de la crisis del Tercer Mundo.

De los quince países subdesarrollados seleccionados para la aplicación del Plan, 10 pertenecían a América Latina (Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia, Uruguay, Brasil, México, Venezuela y Perú). Según estimados del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) los préstamos que recibirían los países de la región a través del Plan, no serían suficientes ni siquiera para pagar la cuarta

parte de los intereses de su deuda externa (por este concepto América Latina pagó 28 530 millones de dólares en 1985 y 27 706 millones de dólares como promedio anual en 1980-1990). El Plan fue un fracaso, ya que en la práctica, los créditos provenientes de la banca privada se redujeron.

Después del Plan Baker se observó una avalancha de propuestas por parte de los acreedores, que se mantuvieron sobre la línea descrita. La gravedad de la deuda, las declaraciones de moratoria y suspensiones de pagos por parte de algunos países de la región, la depreciación del valor de las deudas en el mercado secundario y el fracaso de las diferentes iniciativas por parte de los deudores para enfrentar el problema, llevaron a los acreedores a fortalecer sus posiciones.

Por una parte, los acreedores disminuyeron sustancialmente su grado de exposición en la región, en especial los bancos norteamericanos que eran los que ofrecían un panorama más comprometedor. Al inicio de la crisis, los compromisos que el sistema bancario norteamericano tenía en la región latinoamericana equivalían a 124% de su capital primario, cifra que en 1989 se había reducido a 38,9%.

Por otra parte, desde el inicio de la crisis, los bancos acreedores comenzaron a incrementar sus reservas para deudas incobrables. Los principales bancos disponen de reservas entre el 40% y el 100% de los préstamos otorgados. Este es un elemento esencial ya que puede determinar la reticencia de los bancos privados a renovar créditos a los países deudores, sobre todo cuando en 1993 entraron en vigor nuevas normas del Banco de Pagos Internacionales que estipulaban que todos los bancos tendrían que incrementar su coeficiente de capital con relación a los préstamos, como mínimo al 8%.

Todos estos hechos dieron auge a la búsqueda de mecanismos que tenían como objetivo el cobro parcial a través del llamado "*Menú de Opciones*". Entre las variantes que este sugiere se encuentran el canje de deuda por propiedad, bonos, o derechos de inversión, recompra por los propios deudores, entre otros. Tanto el menú de opciones como el desarrollo del mercado secundario de títulos de deuda y el traspaso a pérdidas de una parte de estos títulos se vinculan más directamente con la tendencia al fortalecimiento de la base capital de los bancos, con la diversificación de su cartera y con su mayor capacidad para resistir pérdidas que con una posible aceptación de la necesidad de promover el crecimiento económico en los países subdesarrollados.

El énfasis fundamental se puso en la capitalización o conversión de la deuda en capital de riesgo, aplicada en varios países. Según CEPAL, las operaciones de capitalización explicaron en parte la reducción experimentada por la deuda de la región latinoamericana en 1988, por primera vez desde 1982.

Resulta importante destacar el carácter desnacionalizador de este mecanismo, además de que no significó en realidad la llegada de dinero fresco ni de nueva inversión para incrementar la capacidad productiva existente. Simultáneamente,

poseía efectos inflacionarios comprobados que obligaron a los gobiernos a tomar medidas restrictivas en otros renglones monetarios, con efectos recesivos.

Dentro del gran número de propuestas provenientes de la parte acreedora merecen ser destacadas las iniciativas formuladas por el gobierno de Japón.

La primera de estas iniciativas fue la lanzada a fines de septiembre de 1987 por el gobernador de Japón ante el Comité Interino del FMI, Sotshi Sumita, en la reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial, según el cual el Banco de Exportación e Importación de Japón concedería préstamos a países subdesarrollados de medianos ingresos en coordinación con el FMI, a través de lo cual recircularía hacia estos una parte de su superávit de cuenta corriente.

A continuación, en la Conferencia Cumbre de Toronto de junio de 1988, fue presentado el llamado *Plan Miyazawa*, según el cual el FMI podría administrar una cuenta en divisas de países deudores, que sería utilizada para respaldar el canje a bonos de parte de sus deudas con la banca privada, previa aceptación por esta del esquema. El canje sería al valor nominal de los bonos, por un monto de préstamos a los que se reconocería su valor corriente en el mercado secundario de deudas. Los títulos ganarían intereses superiores a los del mercado y el fondo de ganancias se nutriría con parte de la reserva de los países deudores y con un aumento del respaldo financiero oficial. El resto de la deuda sería reprogramado a tasas de interés más bajas.

Con relación a estas propuestas, ambas cayeron en el olvido después que fuera lanzada la propuesta norteamericana conocida como *Plan Brady* en 1989.

Este Plan, fue la respuesta que Estados Unidos decidió dar al deterioro económico y la inestabilidad política y social derivados de casi 8 años de crisis sin perspectivas de solución. Su formulación reconoce, implícitamente, la impagabilidad de la deuda, al hacer énfasis en la necesidad de reducir los montos absolutos de los compromisos en 39 naciones seleccionadas.

La estrategia norteamericana incluía varios elementos clave: continuación del ajuste económico en los países deudores, descuentos del 20%-30%, reducción de la deuda por la banca privada, sin concretar cifras; garantías en instituciones multilaterales para el principal, dispensa por tres años en las cláusulas bancarias que frenan las operaciones de reducción de deuda; y proclamó la necesidad de financiamiento flexible y oportuno para los deudores, pero tampoco señaló en qué monto.

A finales de 1995, sólo 23 países habían conseguido una refinanciación tipo Brady, lo que involucraba unos 200 miles de millones de dólares, con un descuento de 40 mil millones. De ellos, 10 son países latinoamericanos (México, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Argentina, Brasil, República Dominicana; Ecuador, Panamá y Perú).

A finales de la década de los ochenta, Francia también lanzó su propuesta. Las declaraciones de F. Mitterand en este sentido resumían la esencia del plan. No ofrecía descuentos y proponía una reducción pequeña de los intereses. Esta propuesta incluía la sustitución de la deuda vieja por obligaciones que contarían con un fondo de garantía a nutrirse de nuevas asignaciones financieras. También se promovía el cambio de obligaciones de deuda por bonos a largo plazo garantizados por un fondo. Esta propuesta estaba dirigida fundamentalmente al continente africano.

Para fines de la década de los ochenta la situación se vuelve insostenible para muchos deudores y de forma individual se ven forzados a declarar moratorias, suspensiones temporales de pago, compras de deudas propias a valores disminuidos y aparecen o se refuerzan otras variantes novedosas como el pago de parte de la deuda por productos y por naturaleza.

Este cambio adoptó diferentes formas en países específicos. Algunos gobiernos plantearon limitar el servicio de la deuda a niveles compatibles con el crecimiento, como son los casos de Perú (10% de sus ingresos por exportación) y Brasil (2,5% del PIB).

Se dieron también intentos fallidos de eludir la condicionalidad del FMI y llegar a acuerdos directos con los acreedores (Perú, Brasil, Venezuela); y la adopción de políticas heterodoxas como en los casos de Argentina y de Brasil que implicaron un rompimiento temporal con el tipo de ajuste exigido por el FMI, incluyendo la subordinación del servicio de la deuda a prioridades internas.

Paralelamente se dio un mayor acercamiento, sobre todo entre los países latinoamericanos y africanos, alrededor del debate de estos problemas, utilizando como escenarios a organismos y organizaciones internacionales como el SELA y la UNCTAD.

Al surgir los esquemas de capitalización de deudas (cambio de deuda por acciones), muchos deudores acogieron estas operaciones, dando facilidades a la inversión extranjera, así como modificando regulaciones. Sin embargo, a pesar de que en algunos países se lograron reducciones, los cambios de deuda por acciones resultan demasiado limitados si se comparan con la gran deuda del Tercer Mundo.

Entre 1989 y 1990, el discurso oficial incluye cada vez más a menudo y en mayor número de países, el reconocimiento de la impagabilidad de la deuda, algo que a mediados de la década no parecía previsible.

Aprovechando esta circunstancia, la Secretaría del SELA elaboró un proyecto cuya versión original fue discutida en el Consejo Latinoamericano en el verano de 1989. La primera variante de este proyecto no contó siquiera con el apoyo suficiente de los países latinoamericanos y el SELA se encargó de reelaborarlo. La

segunda versión proponía la reducción en 75% de los intereses sobre la deuda nominal del momento y la reducción en 75% del capital del monto de la deuda.

Los acreedores también han ido flexibilizando ciertos términos en cada una de las rondas de renegociaciones. Los *Términos de Toronto* adoptados en 1988, son aplicables a los países de ingresos bajos y consideran la cancelación posible de un tercio de la deuda no concesionaria así como la reprogramación a largo plazo de los préstamos concesionarios.

Con posterioridad se adoptaron nuevos términos que incrementaron los niveles de concesionalidad pero que ignoraron la situación de los países de ingresos medios. Las propuestas de alivio han concentrado su atención en el grupo de países considerados más pobres, pero este grupo sólo responde por el 9% de la deuda externa del mundo subdesarrollado.

Sin embargo, para el grupo de países de medianos ingresos que representa el 85% de la deuda externa de los países subdesarrollados, la única medida adoptada fue la relativa a los *Términos de Houston* en 1990, que no comprende ningún tipo de cancelación y sólo ofrece la posibilidad de efectuar operaciones de conversión de deuda.

Los términos aplicados a partir de 1994 y conocidos como los *Términos de Nápoles* podían aplicarse a cualquier país, ya fuera de ingresos bajos o medianos e incluían como novedad la posible reducción del monto acumulado de la deuda, elemento este sumamente significativo y que evidencia el grado de pragmatismo a que ya en esta etapa alcanzaron los acreedores.

Sin embargo, la aplicación de los Términos de Nápoles, revela un alto grado de incertidumbre con relación a la capacidad objetiva de aliviar sustancialmente la carga de los deudores. En 1995, 18 países refinanciaron su deuda externa con el Club de París; de ellos, 13 se beneficiaron de los nuevos términos de Nápoles, que pueden implicar deducciones del 50% ó 67% y plazos muy prolongados (23 y 40 años), aunque para solicitar estos términos, los países debían mostrar, como siempre, una evolución económica que se corresponda con las demandas del Banco Mundial y el FMI.

Por espacio de más de diez años, los países desarrollados no ofrecieron ninguna variante de alivio al problema realmente importante. En general, todas estas acciones han resultado insuficientes e incapaces de resolver el problema del endeudamiento externo. A medida que se ha ido agravando la crisis económica, profundizada por la carga de la deuda y por la naturaleza de las políticas afines implementadas, los deudores se han visto en la necesidad de fortalecer sus posiciones, aunque sin llegar a una radicalización consecuente.

Como ha podido apreciarse, las soluciones aportadas por las propuestas aplicadas han sido pobres y limitadas. Simultáneamente, el incremento acelerado

de la deuda ha continuado sobre la base de las nuevas renegociaciones donde se contraen nuevos compromisos.

A pesar de las medidas adoptadas por el Club de París para hacer más manejable la situación, los resultados reales son muy contradictorios.

En la práctica, para los países de bajos ingresos altamente endeudados, la parte rígida de la deuda, la que no es susceptible de ser renegociada, va en aumento y por lo que se deduce, la solución del problema cae fuera de los marcos tradicionales de la reprogramación.

Durante los años 90, la relativa disminución de la relación entre el pago de intereses y las exportaciones generó fuertes campañas por parte de los acreedores y las organizaciones internacionales acerca de que el problema de la deuda había sido superado.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las relativas disminuciones en los pagos de intereses se han debido principalmente, no a disminuciones sustantivas de la vieja deuda, sino a la reducción de las tasas de interés.

La realidad revela que en los últimos años, las economías deudoras han tenido que liberar recursos del ahorro interno e incluso utilizar los provenientes del ahorro externo (que a su vez se ha visto restringido) para cumplir con el servicio de la deuda, que de otra manera hubieran financiado un mayor nivel de inversión. Esto se logró con la consecuente disminución de las importaciones que ha permitido generar un excedente en divisas para estos fines. Como resultado, los países subdesarrollados siguen siendo exportadores netos de capitales.

La crisis de la deuda lejos de ceder, se ha reforzado por la falta de dinamismo económico, la permanencia de desequilibrios macroeconómicos, la caída de la inversión, la inflación, el desempleo, el mayor deterioro de los niveles de vida y el incremento de la polarización social.

Dado el carácter coyuntural y condicionado del financiamiento otorgado al Tercer Mundo en los ochenta y los noventa, cabe esperar que se sigan incrementando los problemas existentes. Tampoco puede obviarse los efectos negativos que en el futuro pudieran tener sobre las economías receptoras las modalidades de financiamiento externo aplicadas.

Iniciativa para el Alivio de la deuda de los Países Pobres Más Endeudados

La deuda externa total de los 41 países considerados como altamente endeudados sumaba 205 mil millones de dólares a finales de 1996. El peso de la deuda de estos países como grupo mantiene condiciones críticas: la relación deuda / exportaciones supera el 300%, muy por encima del 200%, nivel considerado como límite para una deuda manejable.

Para los países pobres altamente endeudados, la estructura de la deuda es mayoritariamente deuda pública, cerca del 80% garantizada oficialmente. El monto marginal de deuda privada y de bonos refleja las restricciones que enfrenta el sector público de estos países para recibir préstamos. De la deuda contraída a largo plazo, el 30% se contrajo con fuentes multilaterales, el 54% con fuentes bilaterales y el 16% con privadas.

En septiembre de 1996, el FMI y el Banco Mundial aprobaron la aplicación de la Nueva Iniciativa para Países Pobres más Endeudados. El propósito principal de este proyecto es propiciar que los 41 países que clasifican para esta iniciativa logren un nivel de deuda sustentable en seis años, así como ofrecerles a estos países una salida del proceso de renegociación.

Con la excepción de ocho países, todos los seleccionados pertenecen al África Subsahariana. Aunque la iniciativa constituye una cierta salida para estos países, en términos reales sólo el 9% de la deuda de los países subdesarrollados se considera en este esquema.

La situación en estos países es realmente dramática. Varios países africanos gastan más en el pago del servicio de la deuda que en salud y educación para sus ciudadanos. Se estima con certeza que por cada dólar de la ayuda al desarrollo, tres dólares vuelven a los países ricos en forma de pago del servicio de la deuda.

Esta iniciativa no parte de un análisis integral de los problemas estructurales que afectan a los países subdesarrollados. No se trata solamente de lograr la tan aclamada sostenibilidad de la deuda, sino de crear las condiciones objetivas para el desarrollo de dichos países.

Cuando los funcionarios del Banco Mundial y del FMI se refieren a la sostenibilidad de la deuda y a una "salida" para la carga de la deuda, se refieren al hecho de que una deuda menor (es decir, por debajo del 200% del valor de la relación deuda / exportaciones), supuestamente debe generar una mayor inversión, lo que pudiera impulsar el crecimiento, permitiendo a los países mantenerse al día con el servicio de la deuda.

La reducción considerable de este umbral contribuiría a promover el desarrollo pero los problemas económicos de los países afectados no permiten esta reducción. Otra crítica importante es que, sencillamente, los países de ingresos medios no entran en la categoría de los países pobres más endeudados. La mayoría de los países incluidos en esta iniciativa son países africanos muy pobres con infraestructura rudimentaria y mano de obra poco calificada.

El aspecto final, y tal vez más importante, de la iniciativa para los países pobres más endeudados es el condicionamiento macroeconómico y estructural vinculado a la ejecución real de la iniciativa por el FMI. Largamente criticados por grupos representantes de los intereses del Tercer Mundo que los acusaban de aumentar

la pobreza, los programas de ajuste estructural también obtuvieron resultados negativos bajo las propias evaluaciones internas y externas encomendadas por el FMI, y también fueron criticados por académicos independientes, que los calificaron de ineficaces.

Para el FMI, de igual manera que para otros acreedores, la iniciativa no tuvo que ver con la reducción de la pobreza, ni siquiera con la sostenibilidad de la deuda, sino con las reformas de liberalización. La razón principal para las demoras en la aplicación de la Iniciativa ha sido la valoración del FMI de que los países no están introduciendo las reformas con suficiente rapidez.

A pesar de las insuficiencias detectadas el Grupo de los 8, reunido en Génova a fines de julio del 2001, se limitó a ratificar la Iniciativa para los países pobres más endeudados.

Entre 1990 y 1996, el monto de la deuda de los países pobres más endeudados aumentó un 30%, pasando de 158.4 miles de millones de dólares a 205,5 miles de millones de dólares. En 1996 el Grupo de los 7, el FMI y el Banco Mundial anunciaron una anulación que podría ascender a un 80% de la deuda total, pero en la práctica, lejos de disminuir, la deuda prosiguió su curva ascendente, llegando a los 241,9 miles de millones de dólares en el 2001.

Simultáneamente, las transferencias negativas netas se han incrementado. En 1999, los países pobres más endeudados reembolsaron 1680 millones de dólares más de lo que recibieron en calidad de nuevos préstamos

Entre 1996 y 1999, según el Banco Mundial, el servicio de la deuda de los países pobres aumentó un 25%, pasando de 8.860 millones de dólares en 1996 a 11.440 millones de dólares en 1999.

El Banco Mundial y el FMI proclaman que las anulaciones, ya anunciadas para 24 países representarán un alivio de 34 mil millones de dólares distribuidos a lo largo de varios años. En realidad, ni el FMI ni el BM anularán estas deudas.

En el Informe Anual 2000 del FMI se advierte que la suma efectivamente desembolsada por el FMI, entre la fecha de la iniciativa para los países pobres más endeudados en 1996 y el año 2000, es del orden de los 400 millones de dólares, monto inferior al pagado a los 2300 empleados del FMI, unos 451 millones de dólares sólo en el 2001.

Además, es preciso destacar que lo que desembolsan el FMI y el BM, vuelve a reingresarles inmediatamente bajo la forma de reembolsos o pagos del servicio de la deuda.

El alivio real de la deuda de los países pobres más endeudados sólo responde parcialmente a las deudas bilaterales. En este caso, las anulaciones proceden de los Estados acreedores, generalmente en el seno del Club de París.

Las condiciones para acceder al supuesto alivio son tan draconianas que dos países que habían sido seleccionados por el BM y el FMI para integrar el grupo de los 41 países pobres más endeudados decidieron en el 2000, rechazar la oferta. Fueron Ghana y la República de Laos.

El alivio en el servicio de la deuda pronosticado por el FMI y el Banco Mundial a principios del 2001, de aproximadamente 34 mil millones de dólares es una falacia. En realidad muchos países gastarán todavía más en deuda que en educación básica o salud después de haber recibido un alivio de la deuda dentro del marco de la iniciativa para los países pobres más endeudados.

El Banco Mundial ha utilizado en sus informes cálculos tremendamente optimistas sobre el crecimiento de las economías de los 24 países que forman parte de la iniciativa. Teniendo en cuenta que las proyecciones de los ingresos están vinculadas al crecimiento económico, dichas proyecciones han sido sobrevaluadas y es probable que la deuda absorba una parte de los ingresos del gobierno mucho mayor que la que establece el Banco Mundial en su pronóstico.

Los países integrantes de la iniciativa enfrentan enormes obstáculos para su desarrollo, que se han agudizado debido a las implicaciones de fenómenos climatológicos extremos. A los desastres climáticos hay que sumar el fuerte impacto que tienen en estos países las violentas fluctuaciones en los flujos de financiamiento para el desarrollo, las exportaciones e importaciones y las ganancias reales que ingresan a los presupuestos.

- 23 países integrantes de la iniciativa padecieron desastres climáticos en los últimos 10 años, 17 de ellos originados por la sequía y 8 por inundaciones y huracanes.
- 34 de los 41 países integrantes de la iniciativa sufrieron la incertidumbre relacionada con los flujos de ayuda.
- 16 países son monoexportadores, afectando esta situación más del 50% de sus ganancias por exportaciones y 28 de ellos han sufrido la volatilidad de las exportaciones. Las ganancias de países integrantes de la iniciativa tales como Etiopía y Uganda dependen en un 65% y un 50%, respectivamente de sus de exportaciones de café, cuyos precios han bajado más de dos terceras partes desde 1997.

De los 24 países que están recibiendo un alivio de la deuda dentro del marco de la iniciativa, unas tres cuartas partes se calcula destinaron niveles insostenibles de financiación para pagar el servicio de la deuda – entre un 10% y un 27% de los ingresos del gobierno para el 2001- restando recursos vitales de los esfuerzos para reducir la pobreza.

Adicionalmente, 16 países gastaron más en el pago de la deuda que en atención sanitaria y 10 países gastaron más en el pago de la deuda que lo que podrían haber invertido en educación primaria y salud.

Resulta inaceptable para cualquiera de los países que integran la iniciativa tener que gastar más del 10% de sus ingresos en el pago de la deuda. Pero incluso si la iniciativa para los países pobres más endeudados realmente proporcionara un adecuado nivel de alivio de la deuda, los recursos generados de esta manera no serían suficientes para permitir a estos países alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo establecidos para el 2015, tales como reducir la pobreza a la mitad de sus niveles actuales, garantizar a cada niño una educación elemental gratuita y de buena calidad, y reducir la mortalidad infantil en unas dos terceras partes.

La realidad demuestra que el futuro servicio de la deuda previsto para los 24 países de la iniciativa, de unos dos mil millones de dólares cada año, casi iguala los gastos que tendrán que realizar estos países para alcanzar los objetivos de educación y salud, calculados en alrededor de unos 2.7 mil millones, como promedio anual.

En su resumen de marzo de 2001 sobre el impacto de la iniciativa, el Banco Mundial apunta que el servicio medio de la deuda se reducirá de un 27% a un 12% de los ingresos en los próximos años. Pero detrás de esas cifras agregadas subyace la realidad preocupante de los 16 países que gastan más en el pago de la deuda que en atención sanitaria.

En el 2001, 4 países gastaron más de una quinta parte de los ingresos del gobierno en el pago de la deuda. En Mauritania, Zambia y Guinea estos gastos superaron los gastos totales en educación primaria y salud y en Níger el servicio de la deuda excedió los gastos totales en salud. En todos estos países alrededor de una quinta parte de los niños mueren a causa de enfermedades que se pueden prevenir.

En el futuro cercano, para finales del 2002, la proporción de ganancias del gobierno gastadas en el pago de la deuda realmente se incrementará, especialmente en los casos de Guinea, Honduras y Nicaragua. En Nicaragua, el servicio de la deuda saltará de un 16% a un 26% de los ingresos del gobierno. En muchos de los países integrantes de la iniciativa esto ocurre debido a las crecientes obligaciones que estos contraen con el FMI.

Para el 2003, Guinea, Nicaragua y Zambia gastarán un 20% o más de los ingresos del gobierno en el servicio de la deuda y otros 12 países estarán en la insostenible situación de tener que gastar entre un 10% y un 20% de sus ganancias de exportación en el servicio de la deuda.

Resulta evidente que la solución del problema de la deuda externa de los países subdesarrollados no llegará aplicando iniciativas como esta de aliviar la deuda para los países pobres más endeudados.

Iniciativas para el alivio de la deuda desarrolladas por los países subdesarrollados y por fuerzas progresistas

Otras propuestas interesantes han surgido a raíz de los movimientos sociales que la campaña Jubileo 2000 ha desarrollado.

La *Conversión de deuda o canje*. Esta propuesta incluye a los acreedores, al gobierno deudor, a una ONG proveniente de los países desarrollados o al gobierno benefactor que decide aplicar esta propuesta, y a la ONG del país afectado.

Según esta propuesta, una ONG de un país acreedor asume el pago de un porcentaje de la deuda de un país subdesarrollado y esta queda cancelada. A cambio, el país subdesarrollado se compromete a invertir una cantidad mayor que la suma pagada, en proyectos de desarrollo.

Las ventajas de esta propuesta son evidentes. Los países deudores recibirían donaciones internacionales y se incrementaría la inversión en proyectos de desarrollo. También se pueden sustituir pasivos en dólares por pasivos internos en moneda local lo que mejoraría la balanza de pagos. Asimismo podría aumentarse el gasto presupuestario en aspectos sociales.

Otra de las propuestas más escuchadas es la *condonación de deuda*. Es la anulación del importe total de la deuda. Los partidarios de la condonación de la deuda se apoyan en que la mayor parte de la deuda fue contraída por regímenes corruptos, utilizada en fines diferentes al desarrollo de los pueblos y en que con los altísimos intereses existentes ha sido ya pagada.

Los detractores de esta fórmula se apoyan en que la condonación dejaría a los países deudores sin posibilidad de recibir más créditos (o éstos tendrían un interés muy alto por el mayor riesgo existente), en que no asegura que el dinero condonado se vaya a utilizar en el desarrollo de estos países y en que podría desestabilizar el sistema financiero internacional.

Por su parte, el PNUD también ha estado reiterando la necesidad de cumplir con el compromiso establecido acerca de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, conocido por *Propuesta del 0.7%* que consiste en dedicar el 0.7% del PNB de los países ricos al desarrollo de los países pobres.

Los partidarios del *Impuesto Tobin*, convencidos de la necesidad de regular los flujos de capital financiero especulativos plantean gravar el movimiento especulativo internacional con un impuesto entre 0.1% y el 0.5% y destinar los recursos que se acumulen por este concepto al desarrollo de los países pobres.

La Cumbre Social también aprobó la Propuesta 20/20, un compromiso que establece la necesidad de dedicar el 20% del PIB de los países pobres a necesidades básicas y el 20% de la Ayuda Oficial al Desarrollo generado por los países ricos a dichos fines.

También se ha discutido la urgencia de crear *mecanismos de insolvencia internacional* capaces de declarar la quiebra o la suspensión de pagos de un país deudor cuando no disponga de suficiente liquidez para afrontar sus necesidades básicas.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial. *Informe de Desarrollo Mundial*. 2001
- BID. *América Latina frente a la Desigualdad*. Informe 1998, 1999, 2000. Washington D.C.
- CEPAL. *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2001.
- CEPAL. *Estudio Económico de América Latina 1999-2000*.
- CEPAL. *Perspectivas de América Latina en el Nuevo Contexto Internacional*, 2001.
- FMI. *World Economic Outlook*, mayo 2000, mayo 2001 y septiembre 2002.
- Intermón Oxfam*, abril de 2001.
- PNUD. *Informe de Desarrollo Humano*. 2001
- UNICEF. *Estado Mundial de la Infancia*. 2001.
- UNCTAD. *Trade and Development Report*, 1998, 1999, 2000 y 2001, New York.

2

Medio Ambiente y Desarrollo. Balance de los últimos diez años

Ramón Pichs Madruga

Subdirector del CIEM

Los diez años transcurridos entre la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de Río de Janeiro, Brasil (1992) y la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, de Johannesburgo, Sudáfrica (2002), se caracterizaron por el continuo deterioro de la calidad ambiental mundial, al tiempo que se agudizaron los principales problemas socioeconómicos internacionales. En el proceso de negociaciones internacionales, se ha hecho cada vez más evidente el carácter global de muchos de los fenómenos ambientales que más preocupan a la humanidad, la interrelación que existe entre ellos y la creciente brecha socioeconómica que caracteriza a las relaciones Norte-Sur.

Estas realidades confirman que una solución duradera a los problemas ambientales globales y el avance en materia de desarrollo sostenible pasa necesariamente por una profunda reestructuración de las relaciones económicas y políticas internacionales, sobre bases de equidad y justicia social.

El desarrollo sostenible debe ser definido como un proceso multidimensional, basado en objetivos económicos, sociales y ambientales; y donde cada una de estas dimensiones constituye una condición necesaria pero no suficiente para la sostenibilidad.

Luego de dos décadas de predominio de las corrientes neoliberales a escala global, los resultados registrados en materia económica, social y ambiental son decepcionantes, sobre todo si se analizan desde la perspectiva Norte-Sur.

En el *plano económico*, la brecha que separa a los países desarrollados y subdesarrollados continúa siendo preocupante. Los países subdesarrollados, con 78% de la población mundial, aportan sólo el 20% de las exportaciones de bienes y servicios y el 38% del PIB global; mientras que a los países desarrollados¹, con alrededor del 15% de la población mundial, les corresponde el 75% de las exportaciones totales y más del 56% del PIB global. Debe tenerse en cuenta que la mayoría de los países subdesarrollados son afectados por serias restricciones

¹ Excluidas las llamadas “economías en transición” de Europa del Este y la ex URSS.

comerciarles y financieras, vinculadas directa o indirectamente a la elevada deuda externa que gravita sobre sus economías.

Sólo los EE.UU., con menos del 5% de la población del mundo muestran niveles de PIB y exportaciones que casi duplican los registros agregados correspondientes de toda América Latina y África, que en su conjunto representan más del 20% de la población mundial.

Tales disparidades en el orden económico se traducen en grandes inequidades en el *plano social*, que se expresan en un creciente número de pobres e indigentes en las áreas más subdesarrolladas del planeta e incluso en la proliferación de cinturones de pobreza en los propios países desarrollados. Según datos del Banco Mundial, alrededor de 1200 millones de personas viven con menos de 1 dólar al día y 2800 millones con menos de 2 dólares por día. Por demás, la pobreza de ingresos se asocia a registros negativos en los principales indicadores de salud, educación, alimentación, vivienda y otras áreas básicas del desarrollo humano.

En el *orden ambiental*, han continuado agravándose los problemas ambientales que más preocupan a la humanidad, como expresión de los limitados esfuerzos internacionales para hacer frente al deterioro del medio. Si bien los principales elementos causales del deterioro de la calidad ambiental global se asocian, sobre todo, al impacto adverso de la actividad socioeconómica en los países industrializados; la actitud de los gobiernos de estos países dista mucho del reconocimiento de sus niveles de responsabilidad histórica en este campo.

En este contexto, la degradación ambiental está provocando, entre otras cosas, desastres naturales cada vez más severos, que durante la pasada década se tradujeron, según reportes recientes, en un costo ascendente a unos 608 miles de millones de dólares; cifra comparable al monto combinado de las cuatro décadas anteriores. Como es de suponer, las mayores afectaciones se concentran en las regiones más pobres del planeta, que son además las más vulnerables desde el punto de vista económico, social y ecológico para enfrentar situaciones o eventos ambientales extremos.

Como se expresa en el Mensaje de Cuba a la Cumbre de Río de Janeiro 1992, un análisis integral de la relación entre medio ambiente y desarrollo en el actual contexto internacional debe tomar en consideración la deuda ecológica del mundo desarrollado y la persistencia de un entorno de subdesarrollo, pobreza y deterioro ambiental, que afecta a las tres cuartas partes de la humanidad.

Por un lado, *los patrones de crecimiento seguidos por los países industrializados* han ocasionado los mayores daños al medio ambiente global, sobre todo si se analizan los irracionales patrones de producción y consumo que han predominado en estos países, desde una perspectiva histórica.

Según estimados del PNUD, a finales de la pasada década el 20% más rico de la población mundial, residente en los países de mayores ingresos absorbía:

- 86% del total de gastos en consumo privado (frente a sólo 1.3% captado por el 20% más pobre de la población mundial);
- 45% de toda la carne y el pescado (apenas 5% fue captado por la quinta parte más pobre de la población);
- 58% de toda la energía (sólo 4% correspondió al 20% más pobre);
- 84% de todo el papel (1% fue utilizado por la quinta parte más pobre); y
- 87% de la flota mundial de vehículos (1% los más pobres).

Según datos correspondientes a los años 90, se calcula que en el curso de su vida, un habitante de los EE.UU. consume como promedio 540 toneladas de materiales de la construcción, 18 toneladas de papel, 23 toneladas de madera, 16 toneladas de metales y 32 toneladas de productos químicos de origen orgánico, lo que refleja patrones extravagantes de consumo frente a las realidades de los países subdesarrollados.

Este país, con una población de unos 280 millones de personas, 4.8% del total mundial a finales de los años 90, absorbe porciones significativas del consumo mundial de importantes materias primas como el acero (13%), níquel (16%), zinc (16%), cobre (24%), plomo (26%) y aluminio (27%). Adicionalmente, el consumo per cápita de energía comercial de los EE.UU. supera en más de cinco veces a la media mundial; y por cada 1000 habitantes circulan 750 vehículos de motor en ese país, lo que contrasta con 8 vehículos por mil habitantes en China, 7 por mil en la India, 22 por mil en África y 88 por mil en América del Sur, según datos de mediados de los años 90.

En correspondencia con las estadísticas antes expuestas, la quinta parte de la población mundial que vive en los países de mayores ingresos es la que genera la mayor parte de la contaminación del medio ambiente global. En el caso de las emisiones de CO₂, les corresponde más del 50%; y sólo EE.UU. emite más del 22% de este gas de efecto invernadero. Cada habitante de los EE.UU. emite como promedio al año casi 20 toneladas de CO₂; es decir, más de nueve veces las emisiones correspondientes a un habitante promedio del Tercer Mundo y casi 8 veces las emisiones per cápita de un latinoamericano y caribeño medio.

Adicionalmente, EE.UU. emite unos 63.7 kg per cápita de dióxido de azufre (SO₂) por año, es decir, 38% más que el promedio correspondiente a los países de la OCDE; genera desechos nucleares equivalentes a 2.700 toneladas métricas de metal pesado por año; y libera alrededor de 173 millones de toneladas métricas anuales de residuos peligrosos; según datos correspondientes a la pasada década, publicados por el PNUD en años recientes.

Por otro lado, *la pobreza* ha sido identificada como uno de los principales obstáculos para un desarrollo ambientalmente seguro y la mayoría de estos pobres (60%) viven en áreas ecológicamente vulnerables. La Cumbre de Río de Janeiro 1992 mostró que en torno al eje Norte-Sur se acumulan los más agudos contrastes en lo que respecta a la equidad y la justicia social.

En este contexto, no resulta casual que el número de refugiados por razones ambientales ascienda a unos 25 millones de personas, según estimados recientes. Entre otros problemas, resultan particularmente preocupantes las presiones a que están sometidos importantes recursos naturales, como los suelos y las reservas de agua dulce en las naciones subdesarrolladas.

Se estima que la *degradación del suelo* ha afectado a unos 1900 millones de hectáreas de tierras en todo el mundo, con impactos muy negativos especialmente para las economías subdesarrolladas, altamente dependientes de las actividades agrícolas. Se calcula que en los años 90 unos 1035 millones de hectáreas de las llamadas “tierras secas susceptibles” del mundo (20% de este tipo de tierras) estaban afectadas por la degradación de los suelos provocada por el hombre; y de ese total 45% estaba afectado por la erosión del agua, 42% por la erosión del viento, 10% por el deterioro químico y 3% por el deterioro físico de la estructura de los suelos.

Con relación a los *recursos de agua dulce*, el crecimiento del consumo mundial de este recurso vital más que duplicó a la tasa de crecimiento poblacional durante el siglo XX; y cerca de la tercera parte de la población mundial, ubicada preferentemente en naciones del Tercer Mundo, vive en países con problemas moderados o severos de falta de agua. Esta cifra podría ascender a dos terceras partes en el año 2025, con serias afectaciones sobre todo para países africanos y de Asia Occidental.

Diversas fuentes especializadas consideran que la disminución de recursos de agua dulce, en términos de cantidad, y el deterioro de su calidad podría llegar a ser el problema dominante en materia de medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI, según reportes recientes del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Alrededor de 50% de la población mundial carece de sistemas adecuados de saneamiento; y en general, entre el 30% y el 60% de la población urbana de los países de bajos ingresos siguen sin disponer de viviendas adecuadas con acceso a los servicios básicos. Se calcula que a nivel global las aguas contaminadas influyen en la salud de aproximadamente 1200 millones de personas y contribuyen al fallecimiento de unos 15 millones de niños cada año.

De acuerdo con estimados del Banco Mundial, se requerirían inversiones del orden de los 600 mil millones de dólares en infraestructura para el suministro de agua en los próximos diez años. En los últimos años han proliferado los negocios privados en el suministro de agua y en los servicios de saneamiento; y en 1990-1997 los gastos de capital del sector privado en estas actividades ascendieron a unos 25 mil millones de dólares, frente a sólo 297 millones de dólares en 1984-90. Estas inversiones privadas tienden a concentrarse en las áreas urbanas más prósperas y por tanto más atractivas, quedando relegadas las zonas más pobres y de difícil acceso.

La grave situación socioeconómica y ambiental que afecta a las naciones pobres podría tornarse aún más difícil en las próximas décadas, sobre todo si se tiene en cuenta que casi 2000 millones de personas adicionales se sumarán a la población mundial en el período 2000-2025, y casi todo ese incremento tendrá lugar en los países subdesarrollados.

Aunque las preocupaciones en torno al vínculo entre medio ambiente y desarrollo, ya expresadas en los objetivos, principios y programa de acción de la Cumbre de Río de Janeiro 1992, reflejan el carácter urgente de las medidas de mitigación y adaptación a adoptar, muy poco se ha avanzado en las direcciones requeridas para lograr un desarrollo sostenible.

En efecto, los recursos financieros destinados al desarrollo sostenible siguen siendo extremadamente limitados, y muchas veces condicionados; el acceso de las naciones más pobres a las tecnologías ambientalmente idóneas continúa siendo sumamente restringido; no se han registrado modificaciones sustanciales en los patrones insostenibles de funcionamiento socioeconómico global; y consecuentemente, se han agravado muchos de los problemas ambientales locales, regionales y globales que afectan a la humanidad.

En los pasados diez años, los países industrializados, en lugar de adoptar programas de mitigación viables y en correspondencia con sus niveles de responsabilidad internacional en torno al vínculo entre medio ambiente y desarrollo, han ejercido fuertes presiones para reinterpretar, en función de sus intereses, la letra de diversos acuerdos internacionales en esta materia, y eludir la adopción de compromisos concretos.

En franco contraste con las aspiraciones de equidad y justicia en las relaciones internacionales, el "nuevo orden mundial globalizado", que se va imponiendo en las esferas económica y política, obstaculiza el avance en materia de integración entre medio ambiente y desarrollo.

En *materia financiera*, la Agenda 21 (Programa de Acción que integra medio ambiente y desarrollo, aprobado en la Cumbre de Río) destaca que los países subdesarrollados requerirían unos 125 mil millones de dólares anuales, procedentes de fuentes externas, sin considerar el aporte que deben realizar los propios países del Sur, lo que contrasta notablemente con las cifras de los desembolsos reales. Entre 1994 y 1997, los recursos a disposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, principal mecanismo de financiamiento en esta esfera, sólo ascendían a unos 2 mil millones de dólares; y su presupuesto para 1998-2002 es de 2.75 mil millones de dólares.

Además, en condiciones en que la deuda externa de este grupo de países ha continuado creciendo hasta superar los 2.5 millones de millones de dólares; la proporción que representa la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) con relación al PNB de los países industrializados cayó de 0.34% en 1992 a 0.27% en 1995, y

apenas 0.22% en 2000, frente a un compromiso internacional de aportar el 0.7% del PNB de los países desarrollados para tales fines.

Hasta el momento, las escasas iniciativas que han pretendido vincular la solución al problema de la deuda y la protección del medio en los países subdesarrollados han presentado serias limitaciones, como refleja la experiencia de los *canjes de deuda por naturaleza*. Durante la segunda mitad de los años 80 y comienzos de los 90, que fue el período de mayor auge de esa fórmula financiera, el monto agregado de deuda externa involucrada era de apenas unos 100 millones de dólares, y muchas de las expectativas creadas en relación con las “bondades” de ese mecanismo de mercado se han disipado con el tiempo.

Las políticas macroeconómicas aplicadas en la mayoría de los países subdesarrollados en los últimos diez años, lejos de contribuir a repartir equitativamente los costos de la crisis y del ajuste entre los distintos sectores de la población, han provocado un deterioro aún mayor de los estratos más pobres. Este acelerado proceso de marginalidad y de transformación de la marginalidad en exclusión, calificado por algunos autores como un proceso de *apartheid social*, tiene implicaciones ambientales altamente nocivas.

En medio de la aguda competencia por atraer inversiones de capitales extranjeros, las naciones receptoras han recurrido muchas veces al peligroso expediente de subvalorar los recursos naturales por la vía de la no fijación de restricciones para su uso por parte de los inversionistas foráneos, lo que compromete seriamente la capacidad productiva de economías subdesarrolladas. Este enfoque, basado en el uso indiscriminado de los recursos naturales, guarda una estrecha relación con la visión de mercado y la perspectiva neoliberal, predominante en diversos círculos internacionales.

En lo referido a la *transferencia internacional de tecnologías ambientalmente idóneas*, el requerimiento de un mayor acceso de los países subdesarrollados a los nuevos adelantos tecnológicos continúa chocando con las nuevas estrategias corporativas y las actuales políticas comerciales de los países industrializados, que tienden a imponer normas más estrictas y uniformes para la protección de la propiedad intelectual; como se refleja en los resultados de la Ronda Uruguay y en las directivas de la Organización Mundial de Comercio.

Hasta el momento, a nivel internacional, se ha avanzado preferentemente en el desarrollo de tecnologías ambientales de fase final, destinadas a controlar la contaminación una vez que esta se ha producido; en lugar de dar mayor prioridad a aquellas tecnologías limpias orientadas a reducir sustancialmente la contaminación, desde las primeras fases del ciclo productivo, o a eliminarla cuando sea posible y que, por tanto, suponen cambios significativos en los patrones de producción y consumo. Según algunas estimaciones, el mercado global de las tecnologías ambientales a finales de los años 90 era del orden de los 500 mil millones de dólares; y la mayor parte de este monto correspondía al comercio de tecnologías de fase final.

También resulta preocupante que, en muchas ocasiones, el suministro de ciertas tecnologías a países subdesarrollados se condicione a la aceptación por la parte receptora de desechos peligrosos generados en países desarrollados y que, supuestamente, podrían ser utilizados como fuentes de energía o material reciclable. El incremento del costo de tratamiento de los desechos tóxicos en los países industrializados (hasta unos 3 mil dólares por tonelada) ha estimulado la exportación de desechos tóxicos de países desarrollados a los países subdesarrollados, donde se pueden enterrar sin tratar por unos 5 dólares la tonelada.

Adicionalmente, debe recordarse que históricamente una de las vías de exportación de contaminación desde el Norte industrializado hacia el Sur subdesarrollado ha sido la transferencia de tecnologías ineficientes y contaminantes, que han contribuido a la difusión de patrones de consumo y de funcionamiento económico derrochadores de materias primas y de energía en los países receptores.

En los últimos años se han reforzado las presiones de los países industrializados sobre los subdesarrollados con respecto al modo en que estos últimos deben utilizar sus recursos naturales. Para los exportadores del Sur uno de los principales retos del presente, para mantener o mejorar su capacidad competitiva internacional, es la rápida incorporación en sus procesos productivos de las normas ambientales que rigen en los países desarrollados que son sus principales mercados.

Debe tenerse en cuenta que la aplicación de normas ambientales uniformes a escala internacional tiene el inconveniente de que no respetarían las legítimas diferencias entre los distintos países con relación a su grado de desarrollo, estructura económica, niveles de ingreso, entre otras. Consecuentemente, se ha reforzado la incertidumbre con relación al acceso futuro a los mercados de países industrializados por parte de los exportadores de países de menor desarrollo.

Uno de los documentos fundamentales aprobados en la Cumbre de Río fue la *Agenda 21*, considerada como un plan general de acción mundial, que contiene estrategias para prevenir el deterioro del medio ambiente y establecer las bases para un desarrollo sostenible a escala planetaria en el siglo XXI. Con el propósito de dar un seguimiento efectivo a los acuerdos de la Cumbre -en especial a lo expresado en la Agenda 21-, en 1992 se establece la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS), que se ha reunido anualmente para evaluar el cumplimiento de lo acordado.

La Agenda 21 dedica especial atención al financiamiento para el desarrollo sostenible; la transferencia de tecnologías idóneas; el cambio de los patrones de producción y consumo insostenibles; la lucha contra la pobreza; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo de capacidades técnicas, financieras e institucionales internas en los países subdesarrollados; entre otros temas, en los que lejos de registrarse un progreso significativo, más bien se ha retrocedido a nivel internacional en los últimos diez años.

El debate y las negociaciones sobre medio ambiente y desarrollo durante el período post-Río se han enriquecido notablemente con la participación de un número creciente de *organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONGA)*, orientadas en muchos casos a fomentar experiencias comunitarias de desarrollo sostenible y educación ambiental. Aún considerando su enorme dispersión y heterogeneidad, muchos de estos grupos ambientalistas sintetizan los esfuerzos y prioridades de amplios sectores y grupos de la población (campesinos, mujeres, estudiantes, indígenas, etc.), que por lo general son excluidos del proceso de toma de decisiones en sus respectivos países, y que son portadores de propuestas alternativas en cuanto a desarrollo tecnológico, patrones de producción y consumo, formas y medios de financiamiento, entre otras cuestiones.

Durante los últimos años se han hecho mucho más evidentes algunos de los problemas ambientales globales, que más preocupan a la humanidad, tales como el reforzamiento del *efecto invernadero*; la pérdida de la diversidad biológica; el deterioro de la capa de ozono; la contaminación urbana; el tráfico transfronterizo de desechos peligrosos; la contaminación de los mares, océanos y zonas costeras y el deterioro ambiental asociado a las condiciones de subdesarrollo y pobreza en que viven las tres cuartas partes de la población mundial. Con el objetivo de mitigar algunos de estos problemas ambientales, a partir de la Cumbre de la Tierra se han adoptado nuevas convenciones internacionales y se han reforzado las ya existentes.

La *Convención sobre Diversidad Biológica*, que entró en vigor en 1993, refleja un cambio de actitud en la estrategia global para la conservación de la biodiversidad; es decir se procura satisfacer las necesidades humanas de recursos biológicos y, simultáneamente, asegurar la sostenibilidad a largo plazo del capital biológico de la Tierra. Esta Convención tiene tres objetivos básicos, que son la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes, y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de dicho uso. Esta Convención ha sido ratificada por más de 180 países, con la notoria exclusión de EE.UU. que no la ha ratificado.

Con relación a la importancia estratégica de los recursos de biodiversidad, debe tenerse en cuenta, entre otras consideraciones, que todos los años se derivan medicamentos por un valor superior a los 100 mil millones de dólares de las plantas y de los animales de los bosques del mundo. Se estima además que unos 3000 millones de personas dependen de los medicamentos tradicionales como fuente principal de medicinas.

Hasta el momento, el avance operativo de esta Convención ha sido insuficiente, lo que resulta preocupante, dada la persistencia de una pérdida creciente de la diversidad biológica a escala global. Se estima que el número total de especies sobre la Tierra es de entre 13 y 14 millones, y de esas especies sólo 1.75 millones han sido descritas. Alrededor del 90% del total de especies existentes tienen su hábitat en las selvas tropicales húmedas, que cubren cerca del 8% de la superficie terrestre del planeta. Así, las regiones más ricas en biodiversidad son áreas subdesarrolladas de África, Asia-Pacífico y América Latina.

Las especies de algunos grupos de plantas y animales se están extinguiendo a un ritmo de entre 50 y 100 veces más rápido que la velocidad media natural prevista, y por tanto cada año se pierden unas 50 mil especies de plantas y animales.

Entre los factores que han provocado la destrucción del hábitat natural de la flora y la fauna silvestre, y pérdidas de la biodiversidad se encuentran la deforestación y los incendios forestales, el cambio climático, la contaminación ambiental y la introducción de especies exóticas. La amplia difusión de la agricultura intensiva, ha significado en muchos casos el desplazamiento de variedades locales por otras genéticamente uniformes, con las consecuentes afectaciones para la biodiversidad.

En el diseño de estrategias para la conservación de la biodiversidad, no debe relegarse la solución a los problemas de pobreza que afrontan sectores mayoritarios de la población en regiones ricas en biodiversidad. Cabe destacar que en las 25 “zonas críticas” para la protección de la biodiversidad, identificadas por la organización “Conservación Internacional”, residen 1100 millones de personas, con una tasa de crecimiento poblacional que supera, como promedio, a la media global; y un alto grado de dependencia de la agricultura. La ayuda internacional orientada hacia el sector agrícola de los países subdesarrollados entre 1986 y 1996 declinó en casi 50%, en términos reales.

Las afectaciones en el ambiente marino costero y en las aguas interiores son provocadas en gran medida por la destrucción del hábitat, la contaminación y la pesca excesiva. En este sentido cabe destacar, por ejemplo, que alrededor del 60% de las poblaciones de peces se ha sobreexplotado. Asimismo, más de la mitad de los arrecifes coralinos del mundo están amenazados por la actividad del hombre.

Con relación a las zonas marinas y costeras, debe tenerse en cuenta que más de la tercera parte de la población mundial vive a menos de 100 km de un litoral; y aproximadamente, mil millones de personas dependen de la pesca como principal fuente de proteínas. En América Latina y el Caribe, 60% de la población y 60 de las 77 mayores ciudades se ubican cerca de la costa.

Otro de los resultados de la Cumbre de Río fue la *Declaración de principios sobre los bosques*, es decir un conjunto de directrices para el ordenamiento sostenible de los bosques a nivel mundial.

Más de un 80% de los bosques que recubrían la Tierra han sido talados, fragmentados o degradados de una u otra forma; y un 39% de los bosques naturales remanentes se encuentran bajo peligro de deforestación. De la superficie total de bosques de 3500 millones de hectáreas, algo más de la mitad se encuentra en los países subdesarrollados. Se estima que un total de 13.7 millones de hectáreas de bosques, son talados o incendiados cada año; con grandes afectaciones registradas en América Latina, África y Asia. La

deforestación se ha reforzado en las últimas décadas como resultado de la ampliación de la frontera agropecuaria, la extracción de madera con fines comerciales, y la utilización con fines energéticos en zonas pobres, entre otros factores.

En 1995 se estableció el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre los Bosques, donde se ha abogado por continuar el diálogo intergubernamental sobre políticas forestales, pero no se ha logrado acuerdo en aspectos tan cruciales como la asistencia financiera, los aspectos comerciales y las negociaciones para una convención global sobre los bosques.

En estas negociaciones, mientras los países desarrollados insisten en la necesidad de conservar a toda costa los bosques tropicales húmedos, ubicados preferentemente en naciones subdesarrolladas; la mayoría de los países subdesarrollados se han pronunciado contra aquellas propuestas que puedan erosionar el control soberano de cada país sobre los bosques y los productos forestales.

Adicionalmente, los países subdesarrollados han destacado la necesidad de adoptar un enfoque integral sobre los bosques, que considere los requerimientos de financiamiento adicional, el acceso a tecnologías ambientalmente idóneas, programas concretos para combatir la pobreza y asegurar los beneficios a las comunidades locales, la garantía de que las medidas comerciales con fines ambientales no enmascaren barreras comerciales no arancelarias, y la inclusión en las negociaciones de los distintos tipos de bosques, no sólo tropicales, sino también los templados y boreales.

Considerando que la desertificación afecta a la sexta parte de la población mundial y a la cuarta parte del área terrestre del planeta, en el período post-Río se adoptó la *Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación*, que entró en vigor en diciembre de 1996. En la actualidad más de 170 países han ratificado esta Convención.

La desertificación avanza sobre tierras agrícolas a ritmos de más de 6 millones de hectáreas anuales, lo que representa una importante amenaza para las zonas áridas, semiáridas y sub-húmedas secas del planeta, que cubren alrededor del 40% de la superficie terrestre y constituyen el hábitat de más de 1000 millones de personas.

También durante el período posterior a la Cumbre de Río, los países firmantes de la *Convención de Basilea* sobre movimientos de residuos peligrosos (1989) decidieron introducir reglamentaciones más estrictas a nivel internacional, entre las que se incluye la prohibición absoluta de la exportación de residuos peligrosos a países no miembros de la OCDE, aprobada en 1994. No obstante, la entrada en vigor de esta prohibición entraña el riesgo de que, aún cuando sea efectiva, estimule una mayor exportación de industrias contaminantes hacia los países subdesarrollados, de tal

forma que los residuos peligrosos sean generados en esos países y no haya necesidad de trasladarlos.

Asimismo, las partes firmantes de la *Convención de Viena* para la protección de la capa de ozono (1985) y del *Protocolo de Montreal* sobre sustancias nocivas para la capa de ozono (1987) acordaron un calendario más estricto de actividades. Bajo las provisiones de estos acuerdos internacionales, el 1º de enero de 1996 debió concluir la producción de clorofluorocarbonos (CFC) en los países desarrollados; en tanto que los países subdesarrollados tendrían un período de gracia de 10 años para eliminar la producción de esos gases.

Se estima que globalmente el deterioro de la capa de ozono ocurre a un ritmo de 3% por década, y se considera que una sus consecuencias principales es el incremento de las radiaciones ultravioleta, lo que puede provocar quemaduras, cáncer en la piel, depresión del sistema inmunológico y ceguera. Se calcula que cada punto porcentual de disminución de la columna de ozono aumentará la incidencia de cataratas y glaucoma en un 0,6%-0,8%, lo que implica unos 100 mil a 150 mil nuevos casos de ceguera en el mundo.

Aún considerando que se cumpla lo acordado en el Protocolo de Montreal, para eliminar la producción de clorofluorocarbonos (CFC), las emisiones anteriores de estos gases continuarían erosionando la capa de ozono estratosférico durante décadas, y la completa recuperación de dicha capa no ocurriría antes del año 2100.

Diversas fuentes internacionales se refieren a las altas temperaturas, que caracterizaron a los años 80 y 90, como una posible consecuencia del reforzamiento del *efecto invernadero*. En efecto, los 10 años más calurosos de los últimos 130 años se ubican en este período. En este sentido, la *Convención Marco sobre el Cambio Climático*, puesta en vigor en 1994 y ratificada por más de 165 países, busca controlar las emisiones de los principales gases que contribuyen al efecto invernadero, tales como dióxido de carbono, metano, óxido nítrico y clorofluorocarbonos. A finales del decenio de los años 90, las emisiones anuales de dióxido de carbono cuadruplicaban el nivel del año 1950, y las concentraciones atmosféricas de este gas habían alcanzado su nivel más elevado en 160 mil años.

En el presente, los combustibles fósiles (petróleo, carbón y gas natural), que representan alrededor del 90% del balance mundial de energía comercial, son responsables del 80% de las emisiones globales de dióxido de carbono, principal gas del *efecto invernadero*. Según estimaciones del PNUD, se requerirían inversiones anuales del orden de los 200 mil millones de dólares, sólo para reestructurar el sistema energético global sobre bases sostenibles. En ausencia de políticas efectivas para reducir el consumo de combustibles fósiles, para el año 2010 esos portadores energéticos aportarían las tres cuartas partes de la energía comercial demandada, aún considerando un crecimiento de las fuentes renovables de energía.

No debe olvidarse que mientras los países desarrollados han basado su desarrollo en el despilfarro de los combustibles fósiles y son los principales responsables

históricos de las emisiones de gases de efecto invernadero; alrededor de 2 mil millones de personas, ubicadas en países subdesarrollados, todavía dependen de los combustibles tradicionales como la leña, y entre 1500 y 2000 millones de personas no tienen acceso a servicios de electricidad. Existen pocos indicios de que los países desarrollados hayan adoptado las medidas necesarias para hacer efectivos los compromisos de reducir sus emisiones de CO₂ para el 2008-2012, con relación a los niveles de 1990, como establece el Protocolo de Kyoto.

En sentido general, el balance de los últimos 10 años confirma que la solución a los dilemas económicos, sociales y ambientales que enfrenta la humanidad a inicios del nuevo milenio, reclama una buena dosis de voluntad política de los tomadores de decisiones para la puesta en práctica de estrategias de desarrollo sostenible que reconozcan la necesaria integración entre los problemas económicos, sociales y ambientales, como dimensiones que se complementan y refuerzan entre sí. Desde una perspectiva de largo plazo y con un enfoque integral, el crecimiento económico resulta incompatible con rezagos en términos de equidad y calidad ambiental.

Bibliografía

- Clapp, J., "The Toxic Waste Trade with Less-Industrialised Countries: Economic Linkages and Political Alliances", *Third World Quarterly*, vol. 15, No. 3, 1994.
- CMCC (1997), *Protocolo de Kyoto de la CMCC*, Kyoto, FCCC/CP/1997/L.7/Add.1.
- CNE (Climate Network Europe), *An NGO Guide to the Global Environment Facility*, Bruselas, 1996.
- International Institute for Sustainable Development, *Earth Negotiations Bulletin*, varios números.
- IIED (International Institute for Environment and Development), OPINION World Summit on Sustainable Development, 2002 (Sitio WEB: www.iied.org).
- IMF, World Economic Outlook, abril 2002 (Sitio WEB: www.imf.org).
- IRELA, *Diálogo Unión Europea-Grupo de Río sobre Desarrollo Sostenible*, 1997.
- JIQ (*Joint Implementation Quarterly*), Groningen, Holanda, varios números.
- Naciones Unidas, *Boletín Mensual del Centro de Información de las Naciones Unidas*, julio de 1997.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Ediciones Mundi-Prensa, Nueva York, varios números.
- PNUMA, *Evaluación Mundial de la Biodiversidad*, Cambridge University Press, 1995.
- PNUMA, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO 2000)*, Ediciones Mundi Prensa, Madrid - Barcelona - México, 2000.
- Simms, Andrew, "The social and economic cost of global warming will block all progress in the developing world", *Gardian Newspapers Limited*, Londres, 19 junio 2002.
- UNDP, *Energy after Rio. Prospects and Challenges*, New York, 1997.
- UNDP, *Industry and Environment*, varios números.
- World Coal Institute, *Ecoal*, Londres, varios números.
- WRI, *World Resources*, Washington, varios números.

3

Situación y perspectivas de México frente a la OPEP y su apertura petrolera

Ángel de la Vega Navarro

Profesor, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

El petróleo se encuentra, una vez más, en el centro del conflicto internacional. Aquellos que pretendieron “banalizarlo” para hacer de esta fuente de energía «a *typical world market commodity*», es decir un bien cualquiera intercambiable como cualquier otro, deben ahora reconsiderar el análisis que implicaba el abandono de consideraciones estratégicas. Los países productores y exportadores de petróleo no pueden ignorar cuestiones que están ahora en juego de manera central así como los intereses y estrategias presentes en la actual escena petrolera. Un petróleo considerado ‘seguro’ como el de México toma un relieve particular en la coyuntura actual.

México, vecino y socio comercial del principal consumidor de petróleo del mundo, es un importante productor y exportador de ese energético y dispone al mismo tiempo de una economía relativamente diversificada y comprometida en un proceso de integración ya bastante avanzado con la de Estados Unidos. Sus reservas probadas ocupan el segundo lugar en el hemisferio occidental, después de las de Venezuela; su producción (3.2 millones de b/d) se sitúa en el 5º lugar mundial y a lo largo del 2001 exportó alrededor de 1.6 millones de b/d. Esta última cifra lo mantiene en el 10º sitio entre los más importantes exportadores del mundo y en el tercer lugar entre los exportadores no-OPEP, después de Rusia y de Noruega.

El petróleo de México se dio a conocer en el mundo, en el pasado reciente sobre todo con los *shocks* de los años 70s², cuando la subida de los precios lo volvió rentable y atractivo en un momento en el que era importante para los países consumidores encontrar y tener disponible petróleo en zonas no-OPEP. Entre 1977 y 1981 se produjo así un «boom» pasajero durante el cual las reservas probadas de hidrocarburos fueron multiplicadas más de diez veces y la producción dos veces y media, todo ello acompañado de una explosión del endeudamiento

² Sin olvidar que la producción comercial de petróleo comenzó en México en 1901 y que a principio de la década de los años 20 del siglo pasado fue el segundo productor de petróleo del mundo.

externo que desembocó en 1982 en la peor crisis que había conocido hasta ese momento el país. Sin embargo, México logró penetrar el mercado petrolero internacional del cual se había ausentado desde la nacionalización de 1938 y adquirir una importancia que puede sorprender, ya que en términos de volumen no es de ninguna manera un *swing producer*³. De hecho puede decirse que su principal ventaja, en relación con otros países exportadores, es su proximidad geográfica con el mercado de los Estados Unidos. Sus exportaciones son básicamente de petróleo crudo, sobre todo de crudo pesado⁴, y se orientan masivamente al vecino del norte, del cual es uno de los principales proveedores⁵. México envía así cerca de 85% de sus exportaciones de crudo al vecino del norte y se comporta respecto a ese país como un proveedor seguro, en particular después del 11 de septiembre, a pesar de las disposiciones del TLCAN en ese campo⁶.

Esta situación ilustra uno de los aspectos del dilema ante el cual se encuentra México en el mercado petrolero internacional: cooperar con otros países exportadores, en particular con los miembros de la OPEP o con los importadores, en particular con Estados Unidos, su principal socio comercial y co-participante en el TLCAN⁷. Si coopera con los primeros, siguiéndolos, por ejemplo en una política de reducción de la producción o de las exportaciones, puede beneficiarse de los precios que de ello pueden resultar⁸. Si prefiere sacar provecho de su proximidad con Estados Unidos puede poner su capacidad de producción y sus exportaciones a la disposición de ese país, a pesar del riesgo de contribuir a una sobreproducción y a una caída de los precios. En este último caso la apuesta parece ser esperar cierta comprensión sobre otros problemas de la agenda bilateral: migración, comercio, narcotráfico.

No es posible afirmar que México haya resuelto con claridad ese dilema. Sin embargo, dado su interés en una mayor estabilidad de los precios internacionales del petróleo, hacia fines de los 90s entendió que para lograrla son necesarias acciones concertadas entre la OPEP y países no-OPEP.

En este trabajo se evocarán algunos aspectos del papel que México ha desempeñado recientemente en el mercado petrolero internacional y algunas de

³ País capaz de adaptar su producción a las variaciones de la demanda total y de la oferta de los demás productores para asegurar el equilibrio global del mercado. Arabia Saudita desempeñó ese papel durante varios años.

⁴ En 2001 el porcentaje de los crudos pesados exportados por México fue preponderante: el Maya (22° API; 3.4% de S) representó 74% del total.

⁵ En los 9 primeros meses del 2002, México fue el principal proveedor de petróleo crudo de Estados Unidos, por encima de Arabia Saudita, Canadá y Venezuela.

⁶ Contrariamente a Canadá, México conservó, al firmar ese tratado, el derecho a determinar sus niveles de exportación de petróleo sin garantizar a sus socios, en particular a Estados Unidos, un aprovisionamiento preferencial.

⁷ Estados Unidos es para México el principal socio comercial y la fuente principal de inversiones directas. México es el segundo importador de bienes de Estados Unidos y 80% de sus exportaciones totales se dirigen hacia ese país.

⁸ También puede beneficiarse como «pasajero clandestino», sin participar en las reducciones de producción decididas por la OPEP.

las razones que han guiado sus posiciones respecto a la OPEP, en particular aquellas que se relacionan con restricciones de tipo macroeconómico. Enseguida se plantearán algunas interrogantes acerca de las implicaciones que tiene para México, como país exportador, el movimiento generalizado de privatización de las actividades de E&P (Exploración y Producción), en el plano global y específicamente en los países de la OPEP. Para un país que permanece cerrado a los intereses extranjeros esa situación puede tener consecuencias en un plazo más o menos largo si su capacidad de producción no puede seguir el ritmo impuesto por la competencia internacional a la cual se ven sometidos tanto los exportadores OPEP como no-OPEP. De hecho en la actualidad se reconoce, desde un punto de vista oficial que «La principal ventaja estructural que tiene PEMEX es que opera con costos relativamente bajos», puesto que su costo medio de producción por barril de petróleo crudo equivalente es de 4.63 dólares⁹. Esto significa que la producción de petróleo en México se realiza en condiciones naturales extremadamente favorables, en relación a las de cualquier otro país no-OPEP, las cuales se traducen en elevados niveles de renta. Solamente se ve superado, desde ese punto de vista, por países del Medio Oriente.

En México se elevan voces en el sentido de la apertura, puestos los ojos en el mercado de Estados Unidos y en el objetivo estratégico de este país de no depender demasiado del petróleo del Medio Oriente. Ciertas inquietudes se manifiestan acerca del papel de Rusia en el marco de su búsqueda de una alianza estratégica con Estados Unidos en el campo energético. ¿Cuáles son las implicaciones para México, situado entre las evoluciones energéticas de América del Norte y las realidades de los demás países exportadores? ¿Tiene realmente la posibilidad de definir estrategias claras en su relación con estos países? ¿Estará siempre a la merced de los vaivenes de la coyuntura, de sus necesidades fiscales, de las presiones externas?.

1. El papel de México en el mercado petrolero internacional: implicaciones respecto a las tendencias internacionales a la apertura

El papel que desempeña un país exportador en el mercado petrolero internacional no se basa solamente en sus posibilidades de corto plazo, es decir las cantidades que puede producir y exportar en un momento dado. Un aspecto fundamental tiene que ver con su capacidad de producción y con el grado de flexibilidad que esa capacidad tiene para adaptarse a las exigencias del mercado. La mayoría de los países exportadores considera ahora que para ampliar esa capacidad requiere la participación de capitales privados, sobre todo provenientes del exterior.

⁹ Raúl Muñoz Leos, Director General de PEMEX, discurso ante la Academia Nacional de Ingeniería, México, 31 agosto 2001. Según este funcionario, ese mismo costo sería para Royal Dutch/Shell de 6.49; para BP/Amoco de 7.62 y para Exxon/Mobil de 8.65 dólares.

1.1. Factores explicativos del reciente papel de México en el mercado petrolero internacional

México, después de haberse beneficiado durante varios años de medidas tomadas unilateralmente por la OPEP para reducir su producción, lo que ha conducido a esta organización a mantener una fuerte capacidad de producción no utilizada, decidió asumir su parte de responsabilidad y, desde 1998, ha aceptado formalmente reducir sus exportaciones en coyunturas en las que los precios han caído muy bajo. Habiéndose llegado así a una cooperación con resultados satisfactorios, ha quedado demostrado que las bajas radicales de precios se explican en buena parte por las dificultades de la cooperación entre la OPEP y los exportadores no-OPEP.

En ese sentido, el papel que México desempeña actualmente en la escena petrolera internacional proviene de hechos convergentes que he analizado con más detalle en otro lugar (*Ángel de la Vega Navarro, 2002a*):

- Un desplazamiento que ha tenido lugar en años recientes: de la necesaria cohesión interna entre los miembros de la OPEP a la coordinación con ciertos países exportadores no-OPEP. Para poder mantener su influencia reguladora sobre los precios, la OPEP debe ahora coordinarse con ciertos países que no son miembros de esa organización, entre los cuales se encuentra México. Así, el poder de regulación del mercado que puede tener la OPEP –‘la institución regulatoria más importante de los mercados petroleros mundiales’, según la definición de Alí Rodríguez [2002] – es ahora un poder compartido con países no-OPEP.
- En lo que respecta a México, después de la grave caída de los precios que tuvo lugar hacia fines de 1997, comprendió que tenía interés en buscar una cooperación entre la OPEP y países no-OPEP para decidir el retiro de petróleo de un mercado en excedente. Esto se produjo a principios de 1998 y también a fines de diciembre 2001, en una coyuntura similar de baja de precios.
- A pesar del hecho de que las exportaciones de petróleo ocupan un peso relativamente reducido en las exportaciones totales de México (alrededor del 8%), continúan desempeñando un papel importante en la gestión macroeconómica del país. Una caída de los precios del petróleo se resiente inmediatamente en el nivel de las finanzas públicas –como sucedió de manera dramática en 1986 y, más recientemente, en 1998- ya que los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras continúan ocupando un lugar muy importante en los ingresos fiscales totales. En años recientes los ingresos fiscales provenientes del petróleo han representado más de un tercio de los ingresos del gobierno federal, un porcentaje en total desproporción con el lugar del petróleo en la economía, tanto en términos de su participación en el PIB (entre 2 y 3%) como de las exportaciones totales.

Por lo anterior, en el papel desempeñado por México estos últimos años en el mercado petrolero, en los cuales se ha concertado con la OPEP, los problemas

para equilibrar el presupuesto, han tenido un lugar muy importante. Durante los primeros años del gobierno del Presidente Fox esta situación se ha agudizado, luego de las dificultades del gobierno para aprobar su propuesta de reforma fiscal y a las que resultan de la reducción de las tasas de crecimiento de la economía (0% en 2001; quizás 1.4% en 2002).

1.2. Un factor explicativo que se traduce en presiones a la apertura petrolera

La contribución fiscal de Pemex es capital para el gobierno, pero coloca a esa empresa pública en una situación difícil; en particular, desde el punto de vista del financiamiento de sus inversiones, del reemplazo de sus reservas y de sus proyectos de expansión y de modernización. La carga fiscal que Pemex debe soportar es superior, según estimaciones, al 61% de sus ingresos brutos y superior a sus utilidades antes del pago de derechos e impuestos. Como lo afirma Adrian Lajous, ex-Director General de Pemex (1995-1999): «Dependiendo de las definiciones y convenciones contables utilizadas, la tasa impositiva sobre las utilidades ha fluctuado [en los últimos 4 años] entre 108 y 118 por ciento. Esto explica los números rojos que aparecen en los estados de resultados de la empresa»¹⁰.

Esta situación, para una empresa petrolera que pretende desempeñar un papel en el mercado internacional es preocupante, al reflejarse con fuerza en sus reservas y capacidad de producción. Las reservas de petróleo disminuyen regularmente desde 1992, a causa de los nuevos métodos de cálculo que sólo les dan ahora una duración de 22 años, en lugar de 45 en 1990, y sobre todo a causa de la insuficiencia de las inversiones en exploración y producción. Éstas últimas, debe señalarse, han empezado a aumentar, pero la referencia inmediata de ese aumento es la caída que tuvieron entre 1983 y 1985 y el estancamiento que tuvo lugar entre 1985 y 1995.

Tomando en cuenta esta situación, las autoridades actuales del sector energético han lanzado una serie de acciones dirigidas a abrir la industria, las cuales podrían desembocar, según algunos analistas, en la privatización parcial o total de PEMEX. En México, la industria petrolera se ha mantenido cerrada a las inversiones extranjeras por razones y factores de tipo histórico-institucional que hemos estudiado anteriormente (A. de la Vega Navarro, 1999), pero también por razones de tipo fiscal. Pemex constituye una fuente de ingresos fiscales en niveles tales que no aceptaría ninguna compañía petrolera privada. De darse una apertura, estas compañías aceptarían venir únicamente si se les ofreciera un régimen fiscal más flexible y adecuado a sus intereses: ¿en dónde, se acostumbra decir, estaría el interés del Estado mexicano?.

¹⁰ Adrián Lajous [2002], p. 2. Según esta misma fuente, la industria petrolera pagó, en 2001 solamente, 21.1 mil millones de dólares en impuestos directos y 14.5 mil millones de dólares en impuestos indirectos.

En la actualidad, con la administración que dio inicio el 1 de diciembre del 2001, se considera que la apertura a las inversiones privadas, extranjeras en particular, es necesaria porque Pemex no puede hacer frente a las inversiones que requiere la industria para la expansión de las reservas y de la producción. De aquí a algunos años, según esa línea de argumentación, México puede convertirse en importador neto¹¹.

Tomando en cuenta las disposiciones constitucionales respecto a la propiedad de los recursos del subsuelo, pero también la exclusividad del Estado en prácticamente toda la industria petrolera, en particular en la fase de exploración y producción (E&P), los esfuerzos de apertura se han enfocado en México, hasta ahora, en el gas natural no asociado. Considerando que el gas no tiene la misma carga ideológica y política, el gobierno propuso un nuevo tipo de contratos que, desde el punto de vista oficial, no se sitúan en contraposición con las disposiciones constitucionales: los «*multiple services contract*». Se trata de una fórmula que permitiría a las compañías extranjeras proveer servicios «en paquete», sin tocar a los derechos sobre las reservas, los cuales permanecerían en manos del Estado. Sin embargo, una solución aceptable que no provoque problemas legales no ha sido encontrada aún, sin hablar de otro tipo de contratos –como los *risk contracts*– los cuales son abiertamente anticonstitucionales.

1.3. A los factores internos que empujan a la apertura se agregan los externos

Los impulsos internos pesan, como se ha visto, pero la apertura no es solamente un asunto interno. El tema principal para los EE.UU., en particular para el gobierno de George W. Bush, es el de una política energética común en el sentido de un “enfoque que considera a toda América del Norte como un mercado gigante”, según la definición del Vice-Presidente Cheney. Desde la campaña presidencial del 2000, George W. Bush empezó a delinear su política respecto a México en el plano energético, como lo expuso en el primer debate de esa campaña:

"Tenemos también necesidad de una política energética hemisférica en la cual Canadá, México y Estados Unidos caminen juntos (...) hablé con él (Vicente Fox¹²) sobre la mejor manera de facilitar la exploración del gas natural en México y de transportarlo a Estados Unidos para ser menos dependientes de las fuentes extranjeras de petróleo crudo"¹³.

¹¹ El actual Director General de Pemex, R. Muñoz Leos, dramatizó la situación hace unos meses al poner de relieve un escenario que llamó ‘El escenario del colapso’: “En consecuencia, de ser un exportador petrolero prominente pasaríamos a ser un importador neto importante en casi todos los conceptos. De resultar así, las exportaciones pueden caer hasta representar, hacia el 2006, sólo el veinte por ciento de las del año pasado, un año de precios altos, en tanto que las importaciones tenderían a casi duplicarse. En ese extremo, podríamos pasar de una balanza comercial favorable de más de once mil millones de dólares en el 2000, a otra desfavorable que probablemente superaría los quinientos millones tan sólo seis años después”. Discurso ante la Academia Nacional de Ingeniería (México, 31 agosto 2001).

¹² En ese momento Presidente electo de México.

¹³ La traducción de las citas que originalmente se encuentran en inglés o en francés ha sido hecha por el autor de este trabajo (AVN).

El presidente Bush, proviene del círculo de los grandes intereses petroleros estadounidenses. Parece pensar –además de ya no considerar al petróleo mexicano como fuente extranjera- que ha llegado el momento de que la industria petrolera mexicana se abra más, de manera particular en las actividades de E&P. Por otra parte, desde el punto de vista del desarrollo de la economía moderna globalizada el mantener sectores cerrados constituye una anomalía: no se debe mantener ningún coto cerrado a la libre entrada de capitales. En el contexto de la integración norteamericana, Canadá sí ha aceptado la apertura total de su sector energético. Este país se encuentra en una situación de simbiosis energética con Estados Unidos, y esa situación es considerada por éste último como un modelo para la integración energética de América del Norte. Quizás por ello Bush y Fox mencionaron en la famosa conferencia de prensa que sostuvieron el mes de febrero del 2001, en el Rancho San Cristóbal (la cual coincidió con un bombardeo de Irak por Estados Unidos): “estamos hablando acerca de la posibilidad de crear una política energética que será común a toda la parte norte del país, Canadá, Estados Unidos y México y parte de América Central” (Fox) y “una buena política energética es una que comprende no solamente a México, sino también a Canadá”; “así, cuando hablamos acerca de una política en casa, lo hacemos también en el contexto de México y Canadá” (Bush).

Para Fox y Bush parece que ha llegado el momento de que termine la excepción o anomalía mexicana. Bush lo dijo con toda claridad: “Hablamos acerca de la posibilidad de exploración en Canadá, en Estados Unidos y México”. Bush sabe que eso no se puede hacer en México por razones constitucionales; cuando dice que “hablamos acerca de la posibilidad” eso significa que se está considerando en serio la apertura en ese campo. Si Bush se propuso someter a la explotación petrolera los terrenos de propiedad federal en los Estados Unidos y a la reserva de Alaska, ¿cuál es el problema para intentarlo en México?.

2. Las aperturas petroleras en el plano internacional: el acceso libre a los recursos es la forma principal de la desregulación y de la reorganización de las industrias petroleras

Como país productor y exportador de petróleo, México tiene, además de sus propios condicionantes internos, los que provienen –como se ha visto- de su marco particular de integración, en particular de los derivados de las necesidades de la economía dominante en la zona. Es necesario, sin embargo, ampliar y precisar al mismo tiempo el marco de análisis. En la industria de los hidrocarburos en el plano internacional se tiende a imponer una *vía única*: la apertura total, el acceso libre a los recursos como la forma principal de la desregulación y de la reorganización de las industrias petroleras de los países productores-exportadores. Se habla incluso de la instauración de un "mercado competitivo de alcance mundial en derechos de exploración"¹⁴, lo que indica una orientación

¹⁴ "World wide competitive market in exploration rights". Cf. CERA, «Shuffling the pack: acreage flexibility and exploration success», mayo 1997, report, 8 p.

hacia reglas de organización de la industria petrolera, en particular de las actividades *upstream* mucho más flexibles.

2.1. - La cuestión del acceso a los recursos petroleros en la nueva industria petrolera internacional

En la actualidad se encuentra en el centro del debate las formas de acceso a los recursos naturales en el proceso de transnacionalización de la industria petrolera y de globalización de las economías y sus implicaciones. Los procesos de apertura que se llevan a cabo en varios países productores y exportadores de hidrocarburos presentan cambios contractuales, legales, institucionales y políticos respecto a las nacionalizaciones que se habían efectuado en los setenta en la mayor parte de los países productores y exportadores de hidrocarburos.

De lo que se trata ahora en los diferentes procesos de apertura es de explorar y producir petróleo por quien pueda hacerlo en condiciones adecuadas de rentabilidad, incluso si ello implica el retiro del Estado de esas actividades y el abandono de las compensaciones fiscales que exigía anteriormente.

Estos hechos parecen configurar una tendencia hacia un nuevo régimen petrolero internacional: en el caso del acceso a los recursos naturales se estaría pasando de la afirmación de los derechos de la nación a su progresiva eliminación; en cuanto al Estado, se considera que ya no debería ser un actor directo en el negocio petrolero. Para algunos especialistas la industria petrolera ha entrado en una nueva fase histórica en la cual el nacionalismo relacionado con los recursos está muerto, iniciándose así una "era de los mercados". Todo ello tiene diversas implicaciones sobre los derechos de propiedad de los recursos y sobre la propiedad y formas de organización de las empresas públicas petroleras o compañías petroleras nacionales (CPN)¹⁵.

Bernard Mommer ha estudiado los nuevos fenómenos que involucran a los países productores-exportadores en lo que él llama en su libro reciente [2002a] "*a new governance of global oil*". Después del viejo sistema de concesiones de tipo colonial en los cuales los derechos soberanos de los países productores se veían reducidos a un mínimo absoluto -en particular en el terreno fiscal- y de las conquistas del breve período de la "revolución OPEP", se estaría construyendo, según él, una nueva estructura en beneficio exclusivo de la economía global. En esa estructura los intereses de los países consumidores y de las compañías petroleras internacionales vuelven a predominar en detrimento de los de los países productores-exportadores. Las compañías nacionales de éstos últimos tienden a ser convertidas de agentes colectores de impuestos para sus Estados respectivos en promotoras de la inversión extranjera con bajos niveles de

¹⁵ Sin entrar en una discusión de fondo en este trabajo se preferirá este último término, sobre todo porque algunas CPN se encuentran parcialmente privatizadas.

imposición fiscal. Así: “Nuevas formas de contratos *upstream*¹⁶, los cuales incluyen comúnmente a las compañías nacionales petroleras como asociadas, están remplazando el sistema de concesiones del pasado”¹⁷.

Esto último es importante. Una apertura petrolera no necesariamente es sinónimo de privatización, entendida ésta como la venta de activos públicos. Sin embargo, sí tiene consecuencias sobre las compañías nacionales petroleras.

2.2. Aperturas petroleras y privatización

Por apertura petrolera se entiende el conjunto de medidas y acciones orientadas a proporcionar las condiciones y facilidades para que capitales privados, en particular extranjeros, exploren y produzcan hidrocarburos, según diferentes formas de concesión o contratación. En el momento actual se han flexibilizado los regímenes petroleros de la mayoría de los países y las compañías extranjeras pueden entrar de nuevo en zonas que hasta hace pocos años les estaban vedadas, ya sea porque pertenecían anteriormente al mundo socialista (como algunas repúblicas de la ex-URSS, China, Vietnam o Cuba) o bien en países que se habían cerrado después de las nacionalizaciones de los 70s como Argelia o Venezuela.

Una precisión importante: una apertura petrolera puede ser compatible con el mantenimiento de la propiedad pública de los recursos del subsuelo. De hecho, en la mayor parte de los países se mantiene esa forma de propiedad. El único país en el cual los recursos del subsuelo son propiedad privada son los Estados Unidos. Esa situación es reconocida y tomada como un dato en las relaciones entre las compañías petroleras internacionales y las nacionales:

“Las relaciones entre las Compañías Petroleras Nacionales (CPN) y las Compañías Petroleras Internacionales (CPI) son críticas para facilitar u obstaculizar las inversiones por una razón muy simple: cerca de 90% de las reservas mundiales de petróleo y gas son propiedad de los gobiernos (incluyendo CPN parcialmente privatizadas), y cualquier inversión de las CPI en el sector upstream implica una interacción cercana con una CPN o con una agencia gubernamental”¹⁸

Esa situación es considerada como una base objetiva para encontrar formas nuevas de cooperación¹⁹ entre las compañías internacionales y las CPN. Sin embargo, la apertura y la reorganización de las industrias petroleras de los países productores representan de hecho nuevas posibilidades para las primeras y para el fortalecimiento de sus posiciones, en particular en el *upstream* petrolero y gasero. Un

¹⁶ *Upstream*: Actividades situadas “hacia arriba” de la industria petrolera, es decir, básicamente las actividades de Exploración y Producción, las cuales usualmente se mencionan por las siglas **E&P**. En este artículo se utilizarán indistintamente esas dos expresiones.

¹⁷ Bernard Mommer [2002b].

¹⁸ Vahan Zanoian [2002]

¹⁹ Por cooperación se entiende aquí las relaciones que son establecidas de manera contractual entre compañías petroleras internacionales y Compañías Petroleras Nacionales para realizar en común actividades en las cuales cada una de las partes encuentra interés y ventajas..

acceso nuevo a las reservas y a un aprovisionamiento más seguro después de la "des-integración"²⁰ de la industria petrolera internacional por la acción de los países productores en los años de 1970, es un elemento importante en la estrategia de las compañías internacionales, las cuales disponen de las ventajas comparativas que les proporcionan su mejor acceso a mercados, capitales, tecnología, innovaciones, capacidades de gestión, etc.

La apertura puede tener lugar al mismo tiempo que se mantiene una CPN como empresa pública o desarrollarse con su privatización. Ahora bien, es preciso distinguir dos cosas que a veces se confunden:

- privatización en el sentido estricto;
- privatización en el sentido amplio y apertura petrolera.

2.2.1. Apertura y privatización en el sentido estricto y en el sentido amplio del término

En el primer caso se encuentran países en los cuales la apertura ha desembocado en la privatización de la CPN. En América Latina los principales casos son el de Argentina²¹, con la venta de YPF a Repsol y el Petroperú. En otras regiones se han dado también privatizaciones de ese tipo: Reino Unido, Argentina, Francia, Italia y Rusia. En el caso de este último país la transición hacia una economía de mercado implicó la privatización de una gran parte de la industria, incluida la industria petrolera, aunque a un ritmo más lento.

Sin embargo, ese tipo de privatización no se ha generalizado en los países productores y exportadores de petróleo. La apertura de las actividades de Exploración y producción o de otros segmentos de la industria petrolera y del gas al sector privado, especialmente extranjero, se han dado sin que necesariamente sea vendida la empresa pública petrolera. Lo que se ha dado más bien, en un proceso de entrada a actores y comportamientos nuevos, es la privatización en el sentido amplio. Esta implica la instauración de nuevos dispositivos institucionales y regulatorios en los cuales se inserta la empresa pública, con nuevos criterios de gestión y de evaluación de ese tipo de empresas, con nuevas reglas que resultan de la introducción de la competencia.

Así, las CPN se mantienen en la mayoría de los casos con la apertura: tal es el caso de países como Brasil (Petrobras), Venezuela (Pdvsa), Argelia (Sonatrach), entre otros ejemplos. Se podría añadir el caso de Cuba (Cupet), país que ha abierto su territorio, incluida la parte que le corresponde en el Golfo de México, a la participación de empresas extranjeras para explorar y producir hidrocarburos.

²⁰ El término "des-integración" -un neologismo inventado durante los años setenta- designa los cambios organizacionales que se produjeron en la industria petrolera cuando se rompió el control vertical de todas sus fases por operadores únicos ("desde el pozo hasta la bomba") y se pasó a una segmentación de sus diferentes actividades. En cierta medida, ese fenómeno está relacionado con una mayor presencia de los países productores y de sus compañías petroleras en las actividades de exploración y producción (E&P).

²¹ Sobre el caso Argentino, véase el reciente trabajo de Roberto Kozulj [2002].

Lo importante en estos casos de apertura es estudiar las modalidades y las reglas, los contratos, los nuevos regímenes fiscales, la manera como el Estado cumple su papel como representante de la nación propietaria de los recursos y la manera como evoluciona la CPN en un nuevo entorno de competencia o de nuevas relaciones con actores privados, sobre todo internacionales.

Esos procesos de apertura o re-apertura en países productores y exportadores de hidrocarburos se han visto acompañados, efectivamente, de importantes cambios contractuales, legales, institucionales y políticos respecto a las nacionalizaciones que se habían efectuado en los setenta. Entre otras implicaciones en la actualidad se da una redefinición de las condiciones contractuales establecidas entre los estados productores y las compañías internacionales, no solamente en los países del Medio Oriente y de África del Norte, sino también de países como Venezuela, Ecuador y algunas repúblicas de la ex-URSS.

2.2.2. Causas y modalidades de las aperturas petroleras en los países exportadores

La casi totalidad de los países productores se ha abierto a las inversiones extranjeras, por causas diversas:

- necesidad de atraer capitales;
- acceder a nuevas tecnologías, especialmente en E&P;
- compartir riesgos mediante diferentes formas de asociación o cooperación con compañías petroleras;
- evitar rezagos en capacidades de producción.

¿Por qué preocupa tanto la apertura?. Porque en las que se han llevado a cabo se tienden a imponer nuevas reglas, respecto a las que prevalecieron después de las nacionalizaciones de los setenta y de los intentos por construir industrias petroleras nacionales:

- Pueden ser atentatorias contra la propiedad y soberanía sobre los recursos;
- Generalmente imponen arbitrajes internacionales;
- Cuestionan la soberanía fiscal e introducen prácticas discriminatorias que favorecen a las compañías extranjeras sobre las propias empresas públicas petroleras.

Todo ello tiene múltiples implicaciones para países productores y exportadores:

- Desmantelamiento institucional; revisión de leyes y constituciones; erosión de soberanía;
- Cambios en los derechos de propiedad de los recursos y en la propiedad y formas de organización de las empresas públicas;
- Redefinición de condiciones contractuales entre Estados productores y compañías.

Venezuela inició el movimiento internacional hacia la apertura en 1989, pero desde el cambio de gobierno que se efectuó a principios de 1999, intenta una nueva política sin cuestionar, sin embargo, el principio mismo de la apertura:

- busca relaciones más equilibradas con las compañías extranjeras;
- planteó una "apertura hacia el interior" para dar un lugar más importante a los capitales privados nacionales.

Las aperturas petroleras, así como sus modalidades concretas no han sido, pues, pura y simplemente impuestas por los países del Norte y sus compañías petroleras. En los países productores-exportadores ha habido, sobre todo en la década de los noventa un proceso de redefinición de las concepciones de soberanía. Además, durante esa década tomaron forma los proyectos de reformas económicas que tenían por objeto insertar esas economías en el marco de la economía globalizada, con una aceptación de las élites dirigentes de los países exportadores. En América Latina, paralelamente a las reformas económicas de conjunto, se han desarrollado reformas del sector energético, las cuales incluyen, de manera particular, nuevas actitudes y nuevas políticas respecto a la inversiones extranjeras. Ese proceso ha tenido lugar al mismo tiempo que esos países han debido afrontar graves problemas macroeconómicos. Así, varios países de América Latina modificaron sus legislaciones sobre la contratación para la exploración de petróleo con compañías extranjeras. Esas modificaciones incluyen la disminución de la carga fiscal, la libre disponibilidad de crudo extraído y condiciones más flexibles en varios aspectos, por ejemplo, plazos más largos para los contratos de exploración.

¿Acaso algunos países productores podrían escapar a ese movimiento?. Es en ese sentido que el estudio del caso mexicano es interesante, ya que hasta el día de hoy no ha abierto su *upstream* petrolero y gasero y la exclusividad del Estado subsiste en una gran parte de las industrias de los hidrocarburos.

3. La seguridad energética de los países consumidores y las aperturas petroleras de los países de la OPEP

La seguridad del aprovisionamiento en petróleo encuentra un lugar prioritario dentro de los objetivos de los países consumidores, en particular de Estados Unidos. Además, tomando en cuenta el lugar que ocupa el Medio Oriente en las reservas mundiales y como fuente importante de aprovisionamiento, cuestiones ligadas a la vulnerabilidad geopolítica se encuentran una vez más en el centro de las preocupaciones. Según estimaciones de la IEA y de otras fuentes, los años venideros estarán marcados por un aumento de la demanda mundial de petróleo²² que exigirá el desarrollo de capacidades de producción importantes en los países

²² A pesar de la situación económica internacional, la IEA (Agencia Internacional de Energía) hasta fechas muy recientes mantiene sus previsiones de crecimiento de la demanda petrolera mundial. Por ejemplo, en su informe mensual de septiembre, estimaba que esa demanda crecería en 220 000 Mb/d para todo el 2002 y en 1.1 Mb/j en 2003, hasta llegar a 77.8 Mb/j.

OPEP y No-OPEP, así como la movilización de recursos financieros colosales. Se confirme o no ese aumento, la ampliación de las capacidades de producción, sólo traerá beneficios para los países consumidores. De confirmarse, se asegurará el aprovisionamiento futuro y de no darse o no hacerse realidad en las magnitudes esperadas, se dispondrá de capacidades ociosas, las cuales se convertirán en un factor importante para presionar los precios hacia la baja. Desde el punto de vista de los países consumidores y de los principales actores de la escena energética, parece pues evidente que ningún país productor-exportador permanecerá fuera de un movimiento que se desarrollará a escala planetaria. Por su parte, la mayoría de los países de la OPEP se preparan y abren de par en par sus industrias de hidrocarburos, sobre todo la del gas natural.

Es interesante recordar las razones de esa apertura o, como autores de esa zona la llaman, de la privatización de las actividades de E&P de los países de la OPEP (N. Ait-Laoussine, 2001) y de examinar las consecuencias que puede tener para México. Esos países tuvieron que enfrentar una situación muy difícil en el curso de la década 1980, a causa de las perturbaciones del mercado petrolero que la OPEP no logró estabilizar. Las caídas de precios que se dieron desde 1982, y sobre todo 1986, provocaron graves dificultades financieras a esos países, los cuales han buscado aumentar su capacidad de producción y sus reservas realizando inversiones masivas en E&P. Debido a sus restricciones, el recurso a los capitales y a las tecnologías extranjeras se impuso progresivamente y, para lograrlo, esos países tuvieron que efectuar numerosas adecuaciones de tipo jurídico e institucional. Las compañías petroleras pudieron regresar entonces a países de los cuales había sido expulsadas algunos años antes o en países que habían instaurado obstáculos a su intervención. Por su lado esas compañías tenían razones precisas para regresar : la reconstitución de sus reservas, la búsqueda de menores riesgos para sus inversiones, costos técnicos más bajos.

Según ese autor, N. Ait-Laoussine, un resultado esperado de ese movimiento es la reversión de una tendencia constatada desde hace algunos años: la multiplicación de inversiones en las zonas de 'petróleo caro' en detrimento de las inversiones en el 'petróleo barato de la OPEP'. Así, cierta convergencia de intereses entre los países de la OPEP y las compañías « debería pues conducir normalmente a un aumento de las inversiones en el *upstream* OPEP en detrimento de la zona no-OPEP»²³. Es por ello que:

«(...) la privatización del upstream OPEP constituye un desarrollo benéfico para la Organización y la industria petrolera en general porque permitirá en cierto plazo aumentar la producción OPEP en detrimento de la zona no-OPEP, lo que, en principio, debería reforzar la capacidad de la Organización de regular los precios del petróleo, algo que no ha podido hacer de manera continua durante los últimos veinte años »²⁴.

²³ N. Ait-Laoussine, 2001, p. 13.

²⁴ *Ibidem*.

Dos observaciones: 1) cuando el autor habla del reforzamiento de 'la capacidad de la Organización de regular los precios del petróleo', no se hace ninguna pregunta acerca de las implicaciones –un tema por lo demás poco estudiado en la literatura – que tendrá para el funcionamiento de la OPEP el regreso masivo de las compañías petroleras y su presencia creciente en la producción y en la capacidad de producción de los países miembros. 2) Sería más preciso decir « en detrimento de ciertos países no-OPEP», en particular de aquellos cuya industria llega a madurez, como el Reino Unido o Noruega. Otros, como Rusia, intentan, por su parte, interesar a los inversionistas extranjeros, en particular provenientes de Estados Unidos. Para algunos, este país, tomando en cuenta su enorme potencial, podría inquietar a la OPEP²⁵, lo cual ampliaría los márgenes de maniobra de Estados Unidos.

Lo que es evidente es que para Estados Unidos la apertura de todas las zonas petroleras constituye no solamente una línea tradicional de su política internacional, sino un elemento clave de su seguridad energética, como lo muestra claramente el Informe del NEPDG [2001]²⁶. Esta apertura es buscada en todas las direcciones ya que: «La concentración de la producción petrolera mundial en una sola región, cualquiera que ella sea, es un contribuidor potencial a la inestabilidad del mercado (...) Una mayor diversidad de la producción petrolera mundial sigue siendo importante»²⁷.

Países OPEP y No-OPEP responden claramente a esos lineamientos, al abrir plenamente su industria. México se sitúa a contracorriente, por lo menos hasta ahora, y legítimamente se puede inquirir acerca de las consecuencias de esa decisión, sobre todo si pretende al mismo tiempo conservar una presencia en el mercado petrolero internacional. Probablemente profundizará su repliegue sobre su industria nacional y su mercado interno, cerrados a los intereses extranjeros. En esa situación México ya no deberá preocuparse de sus relaciones con la OPEP ; pero independientemente de indagar si ese escenario es factible y viable ¿podrá México seguir en ese marco cerrado el ritmo de los cambios tecnológicos y organizacionales y aprovisionar eficazmente en energía un aparato productivo profundamente inserto en la mundialización?.

²⁵ «El renacimiento del petróleo de Rusia coincidió también con los ataques terroristas del 11 de septiembre, los cuales han dado a Moscú la posibilidad de desplazar a la OPEP como el proveedor clave de (...) En términos políticos, los recursos energéticos pueden ser usados para apuntalar el objetivo de Moscú de convertirse en el socio clave de Estados Unidos". Cf. MORSE Edward L., RICHARD J. [2002], p. 14. Esta cuestión merecería ser analizada en profundidad, tomando en cuenta la evolución posible de las reservas, de la producción y de las exportaciones de Rusia y, de manera especial, la flexibilidad de sus capacidades de producción.

²⁶ Véase en particular el Capítulo 8 de ese Informe: "Enhancing National Energy Security and International Relationships". Ahí se puede leer en particular: « Podemos fortalecer nuestra propia seguridad energética (...) trabajando de manera cooperativa con países e instituciones clave para expandir las fuentes y los tipos de la oferta energética global (p. 8-3). "Comercio e inversiones en expansión entre países importadores y exportadores de petróleo pueden aumentar los intereses compartidos al mismo tiempo que mejoran la seguridad energética y económica global" (p. 8-6)

²⁷ *Ibidem*, p. 8-6.

La reforma del conjunto del sector energético constituye uno de los aspectos centrales de las transformaciones necesarias para llegar al nuevo tipo de desarrollo que requiere el país. Por lo que ve a la industria petrolera, el 'colapso' que teme el actual Director General de Pemex no es la única salida que se puede considerar para una industria en la cual se puede mantener una EPP modernizada, dotada de una mayor autonomía y capaz de entablar relaciones nuevas con los principales actores petroleros internacionales. En el caso de que ciertas formas de apertura e internacionalización²⁸ –dos procesos que pueden converger- se hagan presentes, necesariamente someterán a PEMEX a cambios sobre los cuales es preciso reflexionar desde ahora, así sea de manera hipotética. En ese sentido la experiencia de Venezuela y de su compañía nacional PDVSA es particularmente aleccionadora, sobre todo desde el punto de vista de su comportamiento fiscal:

«La opacidad de la política comercial de PDVSA ha hecho posible que esta compañía reduzca su ingreso sujeto a impuesto, a través de transferencias simultáneas de renta hacia entornos de impuestos bajos y la importación de costos a entornos de impuestos elevados. Ciertamente, las operaciones integradas de PDVSA son principalmente responsables de las fenomenales diferencias en su carga fiscal relativas a las de su más cercana compañía par, PEMEX. Por ejemplo, en el año 2000, los ingresos brutos de PEMEX (...) se elevaron a 50.3 mil millones de USD y sus contribuciones fiscales al gobierno mexicano (...) a 29 mil millones. En ese mismo año, los ingresos brutos de PDVSA alcanzaron la cifra de 53.6 mil millones de USD, pero sus contribuciones fiscales se elevaron solamente a 11.23 mil millones» (J.C. Boué y L. Figueroa [2002] p. 172-173).

Consideraciones finales

Los países exportadores de petróleo tienen interés en una mayor estabilidad y predictibilidad de los precios internacionales; para lograrlas se hacen necesarias, aunque no sean suficientes, acciones concertadas entre la OPEP y los países no-OPEP.

Ahora bien, la mayoría de los países exportadores, miembros o no de la OPEP, que han aceptado las nuevas tendencias internacionales, han avanzado en la vía de la apertura a las compañías petroleras extranjeras, aceptando o asumiendo las múltiples implicaciones institucionales, fiscales o de otro tipo que traen consigo ese tipo de procesos. Aumentar sus capacidades de producción para poder desempeñar un papel en el mercado internacional no era factible, en sus circunstancias específicas, sin abrir sus puertas a las compañías petroleras internacionales.

Ese regreso de grandes actores internacionales en los países de la OPEP, con la intensificación de las aperturas petroleras, no facilitará el reforzamiento de la

²⁸ Contrariamente a otras CPN (como Petronas de Malasia, Sonatrach de Argelia, la China National Petroleum Corporation, Pdvsa o Petrobras, ...), Pemex tiene un grado de internacionalización muy limitado, tanto en sus actividades *upstream* como *downstream*.

coordinación entre la OPEP y los países no-OPEP: están lejos las situaciones que podían teóricamente existir en el marco creado luego de las nacionalizaciones de los años 70s. En ese marco, tomando en cuenta la existencia de monopolios de Estado en la mayor parte de los países miembros, la decisión de aumentar o de reducir la producción podía ser considerada como una decisión política. Ahora, tal como se verifica ya con las dificultades de la participación de Rusia a las acciones coordinadas con la OPEP, se deberá tener cada vez más en cuenta el surgimiento de actores privados o su regreso, como es el caso de las compañías petroleras internacionales (¿cuál será su papel en las nuevas modalidades de fijación de los precios del crudo?). Esas dificultades se presentarán de manera creciente no solamente a causa de una mayor presencia de actores privados internacionales, sino también de las diferencias entre las compañías nacionales de los países exportadores, tanto desde el punto de vista de su autonomía respecto a sus estados respectivos, como de sus diferentes culturas empresariales y del tipo de relaciones que mantienen con las compañías petroleras internacionales.

Desde todos esos puntos de vista PEMEX se mantiene como un caso aparte. Los fenómenos y datos que se han analizado en este trabajo justifican plenamente las reflexiones y dudas acerca de las bondades de la apertura y de la internacionalización para un país en el que los ingresos fiscales provenientes de Pemex continúan ocupando un tan importante lugar en los ingresos públicos. Pero a esta empresa, además de los problemas concretos que debe encarar –como por ejemplo un adecuado reemplazo de sus reservas- se le plantea de manera urgente una estrategia mínima de sobrevivencia, en particular en lo que respecta a sus relaciones fiscales con el gobierno, de tal manera que el ‘colapso’ o la privatización no sean las únicas salidas posibles.

BIBLIOGRAFÍA

- AIT-LAOUSSINE Nordine [2001], «Privatisation de l'amont pétrolier dans les pays producteurs», *Medénergie*, No. 1, octobre.
- BOUÉ Juan Carlos, FIGUEROA Liliana [2002], *The Market for Heavy Sour Crude Oil in the Gulf Coast: The Pemex/PDVSA Duopoly*, Oxford Institute for Energy Studies, SP 13, January, 215 p.
- CLAES Dag H. [2001], *The Politics of Oil-Producer Cooperation*, Westview Press, 407 p.
- DE LA VEGA NAVARRO Angel [1999], *El Componente Petrolero en el Desarrollo y la Transición de México*, PUE-UNAM, México, 1999, 377 p. + anexo estadístico.
- DE LA VEGA NAVARRO Angel [2002a], «Dilemmes et options du Mexique face à l'OPEP», *Revue de l'Énergie*, Paris, septembre
- DE LA VEGA NAVARRO Angel [2002b], «Le pétrole mexicain dans la conjoncture actuelle», *Panorámica Latinoamericana*, revista trimestral publicada en Bélgica por la Maison de l'Amérique Latine.
- KOZULJ Roberto [2002], *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 46, CEPAL, Santiago de Chile, julio, 84 p.
- LAJOUS VARGAS Adrián [2002], *Financiamiento de la inversión en la industria petrolera mexicana*, documento presentado en la mesa redonda "Medio ambiente y financiamiento del sector", IV Congreso de la Asociación Mexicana para la Economía Energética", junio.
- MOMMER Bernard [2002a], *Global Oil and The Nation State*, Published by the Oxford University Press for the Oxford Institute for Energy Studies, 255 p.
- [2002b], "Sovereignty and Oil", *Oxford Energy Forum*, Oxford Institute for Energy Studies, Agosto.
- MORSE Edward L., RICHARD James [2002], "The Battle for Energy Dominance", *Foreign Affairs*, March/April 2002.
- NATIONAL ENERGY POLICY DEVELOPMENT GROUP (NEPDG) [2001], *Reliable, Affordable, and Environmentally Sound energy for America's Future*, Report, US Government Printing Office.
- RODRÍGUEZ ARAQUE Alí [2002], "The Future of OPEC: New Realities, New Challenges", Carta abierta dirigida a los ministros participantes en la Conferencia Extraordinaria del 26 junio 2002, *Middle East Economic Survey*, Vol. XLV, No. 26, 1 julio.
- ZANOYAN Vahan [2002], "NOC-IOC Relations and their impact on Investment in the Upstream Sector", *Middle East Economic Survey*, Vol XLV, No. 41, 14 octubre.

4

Desigualdad y pobreza en América Latina: Crítica al Enfoque de los Organismos Internacionales

Blanca Munster Infante y José Ángel Pérez García

Investigadores del CIEM

La pobreza en sus diferentes dimensiones es un fenómeno global. Según el Informe sobre Desarrollo Mundial publicado por el Banco Mundial en el año 2001, en el mundo hay no menos de 1200 millones de pobres los cuales representan 1/5 de la población mundial estimada en 6 300 millones de personas. De ellos, el 46% vive en el África Subsahariana, el 40% en el Asia Meridional, el 15 % en Asia Oriental y el Pacífico y el 16 % en América Latina.

Sin embargo, la medición de la pobreza continúa siendo muy controversial, tal es así que la CEPAL en su último informe muestra cifras diferentes a las aportadas por el Banco Mundial las cuales se registran en la tabla que aparece a continuación.

Pero la pobreza no es un problema nuevo para América Latina y el Caribe. Entre 1970 y el 2000 la pobreza se duplicó y la indigencia creció en un 60%²⁹.

América Latina y el Caribe. Expansión de la pobreza entre el año 1970 y el año 2000

(Millones de personas)

	1970	1980	1990	2000
Población	279,8	354,8	436,2	515,1
Pobres	112,8	135,9	195,9	224,0
Indigentes	60,0	62,4	93,5	98,0

Fuentes: CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1993. Pág. 169.

CEPAL. *Idem anterior*. Año 2000, pág. 173.

Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno. *El Universo Neoliberal. Recuento de sus lugares comunes*. Alianza Editorial, 1995, pág. 188.

Como se puede apreciar en los datos que se ofrecen en la tabla, en las dos últimas décadas en las que han predominado en Latinoamérica y el Caribe

²⁹ Cálculos del autor a partir de CEPAL.

políticas de ajuste neoliberales, la pobreza se ha expandido como en ningún otro período de la postguerra. En 1970 el número de pobres registrados en la región representaba alrededor del 40,3% de la población³⁰. Este porcentaje retrocedió dos puntos porcentuales en 1980, pero en el año 2000 había subido hasta el 43,4% de la población de ese momento³¹. Para el 2002, el Panorama Social de América Latina y el Caribe publicado por la CEPAL en noviembre de ese año, indica que el número de pobres en la región es de 226 millones los cuales representan el 44% de la población total de Latinoamérica y el Caribe estimada en 515 millones de personas.

Hacia mediados del siglo XX, las ciencias sociales de la región comprobaron que la urbanización y el avance de la industrialización no garantizaban el bienestar de toda la población. Se comenzó a utilizar el concepto de marginalidad con el objetivo de explicar los enclaves de pobreza que tendían a consolidarse en lugar de desaparecer. La inquietud perfiló dos grandes paradigmas: el primero vinculado con el funcionalismo, intentó comprender los patrones culturales que subyacían al comportamiento de los marginales, el segundo influido por el Marxismo concibió la marginalidad como un fenómeno típico del capitalismo dependiente.

Durante los años 60 y 70, la polémica entre ambos enfoques alimentó una extensa literatura. Luego, el término marginalidad fue paulatinamente relegado a un segundo plano, mientras que las preocupaciones sobre la informalidad ganaban espacio en los debates académicos de los 80. Para todas ellas, el carácter lineal del desarrollo como movimiento capaz de atenuar de modo progresivo las desigualdades sociales había sido refutado. Los debates actuales se entremezclan con términos (heterogeneidad estructural, exclusión y pobreza) que han contribuido a complejizar y, a la vez a fragmentar las discusiones.

Con el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la crisis de la deuda en los países subdesarrollados comenzó a perfilarse una perspectiva alentada, no ya por las ciencias sociales locales, sino por los organismos internacionales de crédito.

Resumido en un conjunto de postulados que asignaba al Estado la responsabilidad de la crisis, el *Consenso de Washington* sirvió de matriz privilegiada para decodificar la realidad social y operar sobre ella. Bajo su égida se llevaron a cabo sucesivos planes de ajuste, con la certeza de que era suficiente estabilizar la economía, liberalizarla y privatizarla para retomar el crecimiento. Desde luego, la prioridad de la economía en la agenda política, ignoró inicialmente los costos sociales de las reformas. Años después, sus efectos negativos eran ya indiscutibles.

Enmarcado en lo que algunos autores denominan la segunda generación de las reformas neoliberales, el pensamiento de los organismos internacionales comenzó

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

a incorporar a sus imperativos macroeconómicos, análisis destinados a definir estrategias para aliviar los impactos sobre las condiciones de vida de la población. Así, sus reflexiones académicas y técnico-políticas desembocaron en el mismo dilema planteado 40 años atrás: la persistente contradicción entre crecimiento y equidad.

Desde este ángulo nos interesa contrastar diversas perspectivas sobre el fenómeno, perspectivas, cuyo valor radica más en sus consecuencias prácticas que en sus aportes académicos. Nos interesa determinar de qué modo la “cuestión de la pobreza” es pensada por los principales organismos internacionales e indagar si sus diagnósticos y sugerencias confluyen o se diferencian.

Las ideas enarboladas por los organismos internacionales tienen importancia en cuanto estructuran consensos y orientan políticas en toda la región. En este trabajo serán revisados dos Informes recientes consagrados al estudio de la desigualdad, el primero del Banco Mundial “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001” con un carácter global y el segundo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “América Latina frente a la desigualdad”, con una perspectiva regional.

El Banco Mundial: el diagnóstico

En el caso del Informe del Banco Mundial, se examinan lo que a su juicio constituyen las causas de la pobreza y las respuestas de los gobiernos, a partir de la experiencia de los años noventa en Asia Oriental y las crisis anteriores de América Latina y África.

El Banco Mundial estima que para investigar las causas de la pobreza es necesario examinar las dimensiones puestas de manifiesto por los mismos pobres:

- Falta de ingresos y activos para satisfacer sus necesidades básicas.
- Sensación de impotencia y falta de representación en las instituciones del Estado
- Vulnerabilidad ante las crisis, debido a la incapacidad para hacerles frente.

Luego se detiene a clasificar los diferentes tipos de activos a disposición de los pobres y su rentabilidad (o productividad) e inestabilidad. Los activos son de diferentes clases:

- Activos humanos, como la capacidad de desempeñar una actividad laboral básica, los conocimientos especializados, etc.
- Activos naturales, como la tierra.
- Activos físicos, como el acceso a la infraestructura.
- Activos financieros, como el ahorro y el acceso al crédito.
- Activos sociales, como las redes de enlace y las obligaciones recíprocas a las que se puede recurrir en momentos de necesidad, y la influencia política sobre los recursos.

Tanto la rentabilidad como la estabilidad de los activos de los pobres dependen fundamentalmente del comportamiento de los mercados y de las instituciones estatales y sociales.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID): el diagnóstico

Otro documento que analiza las causas de la pobreza y la desigualdad, lo constituye el Informe del BID. En dicho documento, en una primera parte se destacan los factores estructurales que generan y reproducen el círculo vicioso de la pobreza: la dotación de recursos de cada país, el tipo de instituciones con que se cuenta, la calidad del capital humano y el papel del entorno económico.

El BID reconoce que es en América Latina donde se encuentran las mayores desigualdades de ingreso. Esta desigual distribución del ingreso ha implicado a su vez, la extensión de la pobreza en la región. Más de 150 millones de latinoamericanos se encuentran por debajo de un nivel de ingreso de 2 dólares diarios que se considera el mínimo necesario para cubrir las necesidades elementales de consumo.

El Informe considera que si la distribución del ingreso actual de los países latinoamericanos permaneciera sin cambios, el ritmo de reducción de la pobreza sería muy lento, incluso con tasas de crecimiento relativamente elevadas. Según estimaciones del BID, con un aumento del ingreso per cápita del 3% anual se requerirían entre 15 y 25 años, dependiendo del país, para reducir a la mitad los niveles de pobreza actuales. Esto es así por la cantidad de pobres que se encuentran muy por debajo del nivel mínimo de ingreso de 2 dólares diarios.

Al analizar los perfiles de la pobreza en América Latina el BID considera que hay cuatro rasgos que distinguen a las familias más pobres: los bajos niveles de educación de sus jefes de hogar, el tipo de trabajo que realizan, su ubicación urbana y el elevado número de hijos. Por lo tanto, las personas que tienen menos instrucción, las que viven en zonas rurales y las que trabajan en actividades primarias, de servicios y de construcción, así como en el sector informal, tienen mayores posibilidades de ser pobres. Además, incluso controlando la influencia de variables tales como el grado de instrucción y otras, las mujeres que trabajan tienen mayores posibilidades de ser pobres que los trabajadores varones.

Al considerar que el factor educativo es un elemento diferenciador de las familias en América Latina, se destaca el problema de que en la región el nivel promedio de la educación de la fuerza de trabajo ha avanzado más lentamente que en otras partes del mundo y que a principios de los noventa no llegaba a los 5 años de escolaridad.

Dos argumentos recorren todas las sugerencias del Banco: en primer lugar, la necesidad de asegurar una mayor eficiencia de las políticas públicas y, en segundo la conveniencia de abandonar los postulados progresistas

manifiestamente inviables por medidas levemente regresivas pero eficaces. Dicho esto, divide sus sugerencias en 4 grandes grupos: las políticas sociales, laborales, financieras y tributarias o fiscales.

Sin duda, son las medidas sociales las que merecen mayor preocupación e insistencia. En este punto, para el BID, uno de los factores primarios para mejorar la distribución de los ingresos es la participación económica de la mujer.

Teniendo en cuenta que la mujer, es una de las más afectadas por las crisis y la situación económica, el BID señala la necesidad de motivar la actividad femenina, para esto propone aumentar sus niveles educativos, extender los servicios sociales, ampliar los programas de guarderías y salud infantil y velar por su salud reproductiva.

Con respecto a las políticas laborales, el BID corrobora que los regímenes de protección vigentes en la región alcanzan a un sector minoritario de la población. Invita a los formuladores de políticas a profundizar las medidas de flexibilización con el fin de garantizar un balance entre protección, equidad y competitividad a una mayor cantidad de trabajadores.

En lo que concierne a las políticas financieras, sus recomendaciones se centran sobre la importancia de modificar los regímenes de crédito, a fin de facilitar a las pequeñas empresas y los pobres el capital necesario para desarrollar sus actividades.

Finalmente, las políticas fiscales deben abandonar sus pretensiones progresistas en pos de garantizar una recaudación eficaz de los recursos. Para el BID, la progresividad de las políticas públicas deben reflejarse en el uso focalizado de sus recursos, no en el perfil social de su recaudación.

Además en dicho documento, el BID incorpora como variables explicativas de la desigualdad y la pobreza en América Latina, la geografía y la dotación de recursos naturales que caracteriza a los países tropicales.

Estas son algunas de las afirmaciones que aparecen en el documento del BID y donde se muestra como los países tropicales tienen desventajas en su lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Puntos de contacto

A pesar de las diferencias de matices entre uno y otro informe, entre ambos se observan varios puntos de coincidencia que reflejan las opiniones de estos organismos internacionales con respecto a las causas que generan mayores niveles de desigualdad y pobreza en el mundo y las posibles vías de solución.

El recorrido que proponen los dos informes es semejante. Ambos documentos plantean una radiografía de la pobreza y la desigualdad y acercan sugerencias sobre las líneas de acción más efectivas.

En los dos casos asistimos al despliegue de un discurso predominantemente economicista que enfatiza en el comportamiento cíclico de la economía, sobredimensiona las fuentes de información estadística, y se nutren fundamentalmente de las encuestas de los hogares de la región.

En estos Informes, predominan conceptos reduccionistas sobre la pobreza y la desigualdad en tanto se coloca el énfasis de la pobreza en el problema de la adquisición de ingresos y se remite sobre todo a procesos individuales, a esfuerzos pasados o futuros de los individuos, no se analiza la situación de las personas en un proceso social mucho más complejo y contradictorio, donde las relaciones económicas estructurales del sistema van generando un tejido social cada vez más excluyente y selectivo.

En el abanico de enfoques sobre la pobreza, se encuentran también posiciones extremas como las del BID, que asumiendo una posición fatalista encuentra las causas de la desigualdad en la dotación de recursos naturales y en la ubicación geográfica de los países

Otro aspecto a señalar, es que en estos informes se destaca el hecho, de que al analizar las causas que provocan la desigualdad y la pobreza, primero se coloca el énfasis en las necesidades no satisfechas (educación, salud, alimentos, vivienda), luego se coloca el acento en las capacidades, las personas que no tienen capacidad para generar los medios con los cuales satisfacer dichas necesidades, fundamentalmente porque no cuentan con el nivel de instrucción suficiente que les permita tener un trabajo bien remunerado. Según este enfoque, el pobre es pobre porque es incapaz de producir sus propios medios, o porque no posee la destreza, o porque teniéndola, no logra conseguir empleo.

Un nivel de educación insuficiente limita las oportunidades de las personas de insertarse en un medio cada vez más exigente, esto reduce sus ahorros y las posibilidades de contar con determinados activos que les permitan ser menos vulnerables a los desequilibrios y tensiones económicas. De ahí parte la propuesta común de estas instituciones de la necesidad de crear “capital humano” como una vía indispensable para romper el círculo vicioso de la pobreza. Como de forma muy acertada señalara Eduardo Galeano “el código ético de la globalización condena el fracaso y no la injusticia”.

Por lo tanto los gastos en educación, formación, servicios médicos, etc., son inversiones que producen capital humano y que sobre todo la educación tiene un efecto causal positivo sobre variables como el ingreso y el empleo.

En ambos casos, se le asigna un lugar privilegiado al mercado de trabajo como eje articulador de las relaciones sociales y por ende, como mecanismo que reproduce

pobreza y desigualdad pero que a su juicio, mejor conducidos puede contribuir a su superación.

El BID menciona la necesidad de optar por un modelo de trabajo intensivo que compita con los países asiáticos y otro de capital intensivo que explote las calificaciones de la población. Para el Banco Mundial, el modelo se debe construir sobre la base de “mercados más eficientes para los pobres” e instituciones sociales que protejan a los pobres de los diferentes riesgos.

Igualmente inverosímil resulta el argumento del BID de que las mujeres deben volcarse masivamente al mercado de trabajo para garantizar el desarrollo de sus países.

El resultado no ha sido el esperado por el BID:

- Gran parte del aumento de la población económicamente activa femenina alimentó el ejército de los desempleados.
- Las ocupaciones en que lograron insertarse evidencian las condiciones más precarias y peor remuneradas del mercado.
- Sus salarios no se incrementaron sino que compensaron la caída de los ingresos de sus parejas.

Otro elemento en lo que coinciden ambos organismos es en cuanto a la ineficiencia del gasto social, que es explicada exclusivamente por la mala voluntad de los políticos y los técnicos responsables de gestionar el gasto. Cuando realmente, la incapacidad del gasto social responde más bien a la subordinación de los programas y acciones a un patrón de acumulación que excluye más rápidamente de lo que compensa.

Llama la atención al hecho de que se está evolucionando desde una política social en la que el Estado era el que financiaba e implementaba el desarrollo socioeconómico, hacia una política social en la que predomina un fuerte proceso privatizador.

Este nuevo paradigma de política social, adolece de una serie de limitaciones. En primer lugar, aborda los problemas de la desigualdad y la pobreza después de los hechos, no intentan eliminarla, lo que hace es intentar contenerla para impedir que empeore la situación.

No enfrentan directamente las fuentes de la pobreza y la desigualdad, siguen tratando estas cuestiones como si fueran problemas sectoriales que pudieran resolverse con un conjunto de intervenciones dirigidas a grupos específicos y con determinadas redes de protección social. Aquí se destaca el discurso de la focalización de la pobreza, donde estas instituciones pretenden concentrar los escasos recursos disponibles en una población identificada y luego diseñar el proyecto o programa para atender determinadas necesidades insatisfechas de los

pobres. Estos programas adquieren un carácter asistencialista, sin atacar los factores estructurales que generan la pobreza.

Una deficiencia general de los programas es su falta de integración y la división que producen entre política económica y política social, ya que esta última aparece como un subproducto del crecimiento económico y del mantenimiento de determinados equilibrios macroeconómicos que deben garantizar mayores niveles de equidad y la reducción de la pobreza.

Son insuficientes los métodos de evaluación de las políticas sociales implementadas, se hace necesario desagregar el gasto social y analizar quiénes son sus reales beneficiarios, no basta con declarar que ha aumentado el gasto social cuando los más necesitados sean los que menos acceden a los servicios ofertados

De esta manera, los discursos oficiales del Banco Mundial y el BID aunque en apariencia han cambiado en cuanto al manejo de las políticas sociales, en esencia pretenden legitimar un modelo de acumulación neoliberal, que no responde a las necesidades de las mayorías, sino a las necesidades de valorización del capital.

La pobreza no puede enfocarse de manera economicista pues por esta vía, llegaríamos a la conclusión equivocada de que con un mejor comportamiento económico, o un mayor desarrollo de las fuerzas productivas estaría resolviéndose el flagelo de la pobreza. Los hechos concretos en Latinoamérica y el Caribe -y fuera de esta región- demuestran que también en los ciclos de crecimiento económico ha tenido -y tiene- lugar una expansión de la pobreza.

América Latina y el Caribe en el decenio de los años 70 reportó la mejor tasa de crecimiento económico de la postguerra (5,9%)³² y aún así, como se apuntó al inicio de esta ponencia, la pobreza se abatía sobre el 40% de la población de ese momento. Otra expresión de que no debe esperarse una relación directamente proporcional entre crecimiento y reducción de la pobreza la tenemos en el decenio de los años 90.

En la década de los años 90 el crecimiento económico de América Latina y el Caribe fue estimado por la CEPAL en 3,3 %³³ y sin embargo, la pobreza pasó de 195,9 millones de personas en 1990 a 224 millones en el 2000 y de estos, cerca de 98 millones clasificaron como indigentes.

Reconocemos que en los ciclos recesivos de la economía, la contracción del producto y su impacto en el mercado de trabajo y en las políticas públicas puede hacer más difícil el objetivo de abatir la pobreza y hasta puede expandirla, como

³² CEPAL. *División de Estadísticas sobre la base de informaciones oficiales proporcionadas por los gobiernos.*

³³ CEPAL. *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile, 2000. Pág. 85.

ya ocurrió en el contexto de la década perdida de los años 80, cuando el magro crecimiento del producto, de sólo 1,0%³⁴, lanzó el número de pobres en Latinoamérica y el Caribe de 135,9 millones de personas en 1980 a 195,9 millones en 1990 pero no es cierto que un ciclo de mejor comportamiento del producto, contribuiría necesariamente a abatir la pobreza.

Europa y Estados Unidos de América que tienen un mayor desarrollo económico que América Latina y el Caribe en su conjunto tampoco han podido abatir el flagelo de la pobreza aunque su magnitud y dimensión cualitativa sean menos traumáticas que en los países del Tercer Mundo. A finales del pasado siglo, se estimaba por las Naciones Unidas que en los países altamente desarrollados, no menos de 100 millones de personas vivían por debajo de la línea de pobreza³⁵.

En el año 2000, el Informe sobre Desarrollo Humano publicado por el PNUD en ese año, reconoció que más del 17% de la población de Estados Unidos de América³⁶ (unos 46 millones de estadounidenses) clasificaba como pobre de ingreso y que en Inglaterra, esta manifestación de la pobreza afectaba al 10% de los ingleses³⁷, o sea, a unos 6 millones de personas.

La pobreza tampoco puede explicarse con un enfoque reduccionista, o sea, colocando el énfasis en el ingreso. Ciertamente, los problemas para el acceso adecuado a la riqueza nacional y el déficit de ingreso agravan el nivel de la pobreza pero el problema central, más que de ingreso es de desigualdad extrema en la distribución del ingreso.

En nuestro contexto latinoamericano tenemos países en los que el nivel de ingreso per cápita que se reporta no es bajo y sin embargo, el nivel de pobreza es alto. Brasil por ejemplo con una población en el año 2000 de 170,4 millones de habitantes³⁸, un potencial económico que según algunos analistas ubican a esta nación en el décimo lugar mundial y primer lugar de Latinoamérica, y un PIB per cápita de unos 6000 dólares (estimados de la UNESCO sujetos a revisión)³⁹ exhibe una pobreza extrema estimada en 45 millones de personas⁴⁰.

Argentina cuya población es de 36,9 millones de habitantes⁴¹, un potencial económico que la ubica entre las seis economías más importantes de América Latina y el Caribe y un PIB per cápita en el 2002 de 2797 dólares⁴² tiene el 53% de su población sumida en la pobreza⁴³ (casi 16 millones de argentinos).

³⁴ CEPAL. Idem. Año 1999, pág. 89.

³⁵ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1997, pág. 3.

³⁶ PNUD. Idem. Año 2000, pág. 152.

³⁷ PNUD. Idem.

³⁸ PNUD. Idem. Año 2002, pág. 163.

³⁹ PNUD. Idem. pág. 160.

⁴⁰ Cálculos del autor a partir del *Informe sobre Desarrollo Humano* del año 2002.

⁴¹ *Revista del Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE)*. No. 100, pág. 18.

⁴² *Argentina. Indicadores Económicos Claves 1994/2002*.

⁴³ Idem.

¿Cómo explicarse esta paradoja?

Por la alta incidencia que tiene en el nivel de la pobreza la abismal diferencia en la distribución del ingreso entre los segmentos más ricos y los segmentos más pobres de la población en estos países y en toda Latinoamérica aunque por supuesto, no es sólo este factor el responsable de la espiral de pobreza en ambas naciones así como en otros países de Latinoamérica y el Caribe.

La nación brasileña clasifica entre las de mayor injusticia en la distribución del ingreso. En este país la diferencia entre el 20 % más rico de la población y el 20% más pobre es 29 veces⁴⁴. El crecimiento económico se ha resentido al erosionarse la base endógena que lo caracterizaba en las décadas anteriores y debilitarse considerablemente -o desaparecer- los mecanismos de defensa de la economía nacional ante los choques externos procedentes de la economía mundial. El desempleo afecta al 6.3% de la población económicamente activa brasileña⁴⁵.

Argentina, un país que clasificaba en el decenio de los años 70 como de desarrollo medio sostenido en América Latina y el Caribe, hoy exhibe un cuadro aterrador. La crisis económica que asola a esa nación desde 1998 (quince trimestres consecutivos en recesión) y su impacto social han agravado el panorama del desempleo y el empleo precario. A mediados del año 2001, alrededor de 2,6 millones de trabajadores estaban desempleados y 2,3 millones precariamente empleados⁴⁶. Esto representaba al 31,3% de la población económicamente activa. Al cierre del primer semestre del 2002, se estimaba por fuentes argentinas que la tasa de desempleo era ya del 25,0% de la población económicamente activa⁴⁷ superando con creces la cifra de 5 millones de trabajadores argentinos desempleados o precariamente empleados.

Otra consecuencia de la crisis es el aumento de la diferencia en la distribución del ingreso entre los segmentos más ricos y los segmentos más pobres de la población.

La diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre pasó de 26 veces al cierre del 2001 a 33 veces en el primer semestre del 2002.

La política de privatizaciones del sector público, la extranjerización de la economía, el vaciado del tejido productivo, comercial y financiero nacional, la desregulación del mercado de trabajo, el desempleo y la precariedad del empleo entre otros factores explican la espiral de pobreza en la nación argentina.

⁴⁴ PNUD. Idem. Año 2002, pág. 195.

⁴⁵ CEPAL. *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, 2001. Cuadro A-5.

⁴⁶ *Revista Instituto para el Modelo Argentino (IMA). Informe Económico I*, pág.46.

⁴⁷ *Argentina. Indicadores Económicos Claves 1994/2002*.

Lo que acontece en Brasil y Argentina es una alerta para México, otro país en el que se han profundizado mucho las políticas neoliberales así como para Colombia, Perú y otros países sudamericanos. Si en dos de los países más grandes y de mayores reservas de Latinoamérica y el Caribe está instalada una crisis de grandes proporciones ¿qué no podrá ocurrir en los países centroamericanos y los pequeños estados insulares del Caribe de continuar el rumbo que llevan la políticas de ajuste?.

Tampoco la pobreza obedece a un enfoque fatalista. Los dos países antes señalados son ricos en dotación de recursos y en bondades naturales: los dos poseen en sus bastos territorios. Brasil y Argentina tienen una extensión territorial de 8,5 y 3 millones de kilómetros cuadrados respectivamente⁴⁸, todos los tipos de climas y tierras que clasifican entre las más fértiles a nivel mundial. Argentina produce alimentos para unos 300 millones de personas, una importante reserva de agua, una significativa base genética y ninguno de los dos son azotados por los desastres naturales más reiterados en Latinoamérica y el Caribe como ciclones tropicales, terremotos etc. y sin embargo, el nivel de pobreza es alto.

Todo esto explica por qué los niveles de pobreza rebasan los enfoques cíclicos, el ingreso per cápita nominal y la dotación -o no- de recursos naturales. Refleja también mala salud y educación, la privación de conocimientos y posibilidades de comunicación, la incapacidad para ejercer derechos humanos elementales y hasta el deterioro de la dignidad humana. La pobreza es un estado de privación de condiciones de vida elementales⁴⁹ que constituye hoy una vergüenza teniendo en cuenta el desarrollo por la ciencia, la técnica y la innovación. Es una negación a la salud, a la educación, a una alimentación y vivienda decorosa en un mundo que transita de la era analógica a la era digital, del microchip a la nanotecnología, de la ingeniería genética a la genómica y que está en capacidad potencial para proveer a la población más vulnerable y menos favorecida una vida modesta pero decente.

Desde el punto de vista económico, político y social la pobreza es un fenómeno estructural del funcionamiento del capitalismo que por supuesto, se ha agravado como consecuencia de las políticas de ajuste de matriz neoliberal, cuya carga de privatizaciones, desregulación de la economía y los mercados, ajustes fiscales sucesivos que implican contracción de los programas sociales, erosión de los compromisos sociales de los partidos políticos, endeudamiento y dependencia, constituyen las causas medulares y estructurales de la pobreza.

⁴⁸ Almanaque Mundial, 1997.

⁴⁹ PNUD. Idem, 1997. Pág. 17.

BIBLIOGRAFÍA.

- Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000/2001*.
- BID. *América Latina frente a la desigualdad, 1998-1999*.
- CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, enero, 2000.
- CEPAL. *La brecha de la equidad, 1999*.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 1999-2000*.
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1993 y 2000*.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001 y 2002*.
- UNICEF. *El Progreso de las Naciones, 1999*.
- OIT. *Informe sobre el empleo en el mundo, 1998-1999*.
- Julio Fuchs y José Carlos Vélez. *Argentina de rodillas. Terrorismo económico: de Martínez de Hoz a Cavalho*. Tribuna Latinoamericana, Buenos Aires. Argentina, Diciembre, 2001.
- Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno. *El Universo Neoliberal: recuento de sus lugares comunes*. Alianza Editorial. Madrid / Buenos Aires, junio, 1995
- Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE).
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

5

De Lomé a Cotonou, ¿Avance o Retroceso para África Subsahariana?

Roberto Smith Hernández
Investigador del CIEM

Introducción

La mayoría de los estudios sobre el tema africano defienden la tesis de que la abundancia de recursos naturales que posee la región contribuyó al logro de un nuevo y superior escalón en el proceso de la internacionalización de las relaciones de producción capitalista y al definitivo establecimiento del sistema colonial imperialista. Agregan, además, que ese potencial de riquezas sirvió, paradójicamente, para sumir al continente africano en los niveles de subdesarrollo más dramáticos del llamado Tercer Mundo. En la era de la globalización tales conclusiones no han perdido su vigencia.

La globalización propició una profundización de los vínculos entre las naciones en todos los órdenes, pero la hegemonía del neoliberalismo y el incremento de la apología a sus paradigmas, la desregulación, la liberalización y la preferencia por dejar al mercado hacer, condicionó que se hiciera más eficaz el dominio de los grandes centros de poder de la economía mundial sobre la periferia y, al mismo tiempo, incrementó la competencia entre los poderosos por expandirse hacia nuevos mercados para consolidar su capacidad competitiva a nivel global.

A tono con lo anterior, el recientemente firmado Convenio de Cotonou, que es en esencia una readaptación al nuevo contexto internacional de lo que fue el Convenio de Lomé⁵⁰, persigue el objetivo de continuar apoyando la dinámica

⁵⁰ Recordemos, que bajo esa asociación los países ACP, se beneficiaban de ventajas comerciales por las que sus exportaciones llegaban a la Unión Europea con márgenes preferenciales no recíprocos que no ostentaban otros países subdesarrollados, además de mantener una cuota y precios seguros para las exportaciones de productos como el azúcar, la carne, el plátano y el ron, bajo protocolos anexos a las preferencias comerciales. Por otro lado, los países pertenecientes al convenio de Lomé disponían de una cooperación financiera que aseguraba recursos con bajas tasa de interés y plazos largos de resarcimiento, además de mecanismos compensatorios, que tenían como objetivo suministrar medios para compensar las pérdidas por disminuciones de los precios de productos agropecuarios y minerales en el mercado internacional; tales son los casos del Stabex y el Sysmin, respectivamente.

productiva de la Unión Europea, a partir de los privilegios que presenta la misma sobre los recursos naturales africanos, estableciendo, a su vez, un contrafuerte de seguridad para esas prerrogativas, lo que le brinda una envidiable ventaja para enfrentar la competencia que Estados Unidos, Japón o cualquier otro país pudiera establecer por tales bienes.

Mitos y realidades de Lomé en África Subsahariana

El régimen comercial no recíproco, las preferencias comerciales, los protocolos y la cooperación financiera que la Unión Europea prometía a los signatarios africanos del Convenio de Lomé, indudables ventajas teóricas que permitieron que esa asociación fuera considerada como ejemplo de cooperación Norte-Sur, muy poco pudieron aportar a la región africana, debido a una serie de factores.

Por un lado, las invariables restricciones que han caracterizado a las economías de la región de África Subsahariana. Es decir, la persistencia de los problemas estructurales heredados tras muchos años de colonialismo y neocolonialismo, se convirtieron en las causas básicas de que el grueso de los productos exportables de la región no pertenecieran a las mercancías que pudieran beneficiarse de las ventajas que proponía Lomé.

Hay que tener en cuenta que los productos que se beneficiaron con los más altos márgenes preferenciales durante Lomé estaban relacionados con la industria, fundamentalmente los que pertenecen a los sectores de la química, el calzado y los textiles. Sin embargo, ya en la década de los años 90 la tasa de exportaciones de productos manufacturados de la totalidad de los ACP fue considerada marginal debido a su bajo crecimiento, que fue de sólo un 1.5%⁵¹. Las exportaciones de textiles, a pesar de que mostraron un incremento relativo del 66.5%⁵² en el período, estuvieron muy concentradas en unos pocos países, por lo que no reflejan el comportamiento de la media de los países ACP.

Similar situación presentan las exportaciones de los productos agrícolas que tenían altos márgenes preferenciales en los mercados de la Unión Europea. La estructura de las exportaciones de los países africanos no contemplaba a esos productos, ni las exportaciones crecieron lo suficiente en esos rubros. Por lo tanto, a pesar de las relativamente favorables preferencias, los países africanos no pudieron beneficiarse de ellas.

Por otro lado, el creciente deterioro de las preferencias debido a las negociaciones de la ronda de Uruguay permitió una recomposición de la pirámide en las preferencias arancelarias que la Unión Europea concede a los países del Tercer Mundo. De manera que las concesiones otorgadas a los países africanos han perdido importancia relativa tras alcanzarse nuevos acuerdos comerciales con

⁵¹ www.europa.eu.int/development-negotiation UE-ACP Group3

⁵² www.europa.eu.int/development-negotiation UE-ACP Group3

otros países como los Estados de la Europa Central y Oriental, los países del Magreb, Sudáfrica, etc.

La pérdida de la efectividad de las preferencias se aprecia también en la disminución porcentual de los márgenes preferenciales. Durante el Convenio de Lomé los productos de mayores márgenes preferenciales reflejaron la desfavorable tendencia. Por ejemplo, entre 1996 y el año 2000 los tejidos disminuyeron sus márgenes preferenciales de 7% a 6.8%; los productos químicos de 5% a 3.2%; los metales de 3.1% a 3%; las bebidas, los productos alimenticios preparados y el tabaco cayeron de 8.3% a 6.6%; las grasas de origen vegetal y animal pasaron de 3.7% a 2.4%, entre otros productos, aunque a pesar de la disminución, se mantuvieron altos por estar por encima o muy cerca del 3%.⁵³

Sólo unos pocos países africanos pudieron beneficiarse con estos altos márgenes preferenciales. Por ejemplo, Zambia, Nigeria, Mauricio y Zimbabwe lograron desarrollar exportaciones de productos que se beneficiaron con esa ventaja y pudieron alcanzar una importante tasa de crecimiento en las exportaciones de esos productos. Mauricio pudo desarrollar sus exportaciones en los textiles, mientras que Zimbabwe ha encaminado sus ventas hacia las flores, las frutas y los vegetales, que también gozaban de igual prerrogativa.

En cuanto a los protocolos por productos otras irregularidades se pusieron de manifiesto en la relación Unión Europea y África, que entorpecieron la dinamización de las exportaciones.

De hecho, los protocolos de productos no beneficiaron a todo el grupo de países africanos pertenecientes al Convenio de Lomé. Sólo 15 países de los 48 tenían garantizadas cuotas. A esto se une que dicha ventaja era para un pequeño porcentaje del total de las exportaciones en esos países.⁵⁴

Asimismo, el protocolo de la carne, al que tuvieron acceso, Botswana, Namibia, Zimbabwe, Swazilandia, Madagascar y Kenya, casi nunca fue aprovechado en su totalidad por los beneficiarios. La tasa de utilización de ese protocolo cayó desde casi el 80% en 1995 a una tasa por debajo del 50% en 1997.⁵⁵ En ese año ninguno de los países africanos lograron utilizar en su totalidad la cuota de carne establecida en el Convenio. El país de mejor desempeño en esta dirección fue Zimbabwe, que aprovechó algo más del 80% de sus posibilidades.

En el caso del protocolo del plátano, donde participan: Camerún, Costa de Marfil, Madagascar, Malawi, Swazilandia, Tanzania, Zambia, y Zimbabwe, también presentó irregularidades en su aprovechamiento por parte de los países

⁵³ www.europa.eu.int

⁵⁴ "An Analysis of Trend in Lomé IV Trade Regime and Consequence of retintg it", Europa/development-negotition UE-ACP group 3. 13. Internet. (www.europa.eu.int).

⁵⁵"An Analysis of Trend in Lomé IV Trade Regime and Consequence of retintg it", Europa/development-negotition UE-ACP group 3. 13. Internet. (www.europa.eu.int).

beneficiarios. Entre 1996 y 1997 sólo se utilizó el 90.6% de la cuota prevista, aunque se debe destacar que algunos países incrementaron sus exportaciones por encima de sus correspondientes cuotas; son los casos de Camerún y Costa de Marfil. Cabo Verde y Madagascar no pudieron utilizar los beneficios, mientras que Somalia sólo utilizó el 36% de la misma⁵⁶.

Respecto al protocolo del azúcar, este benefició a una parte de las exportaciones de ese producto en ocho países de la región: Congo, Costa de Marfil, Madagascar, Malawi, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. Esta cuota, aunque garantizaba el mercado y los precios del producto para esos países, no fue muy significativa. Por ejemplo, entre los años 96/97, la asignación promedió 297 846 TM de azúcar. Eso sólo representó el 3.5% del total de las exportaciones promedio de esos países en esos años⁵⁷.

En toda esta desfavorable situación mucho tuvo que ver el impacto de las medidas de ajuste de corte neoliberal impuestas a las economías de los países africanos, las cuales fueron marcadamente desacertadas para la industria y la agricultura africanas. La producción manufacturera de mayor valor agregado cayó en 13 de 24 países africanos durante los años 90⁵⁸, mientras que la proporción de la industria africana en el PIB caía del 39% en 1980 al 32% en el mismo período, lo que se convierte también en uno de los factores del deterioro del empleo y por tanto de la situación social de muchos países africanos.⁵⁹

Los pobres resultados de la industria desde el punto de vista de la elasticidad del valor añadido industrial con respecto al PIB se observan cuando este indicador bajó hasta 0.65 en la década de los años 90, menor que el 0.75 de la década de los 80 y mucho menor que el nivel registrado en la década de los 70, cuando este indicador mostraba un 1.03⁶⁰.

En el caso de la agricultura, la cual interviene como el sector decisivo en la actividad exportadora de la región, a pesar de registrar una tasa media anual de crecimiento de 2.5% en el decenio de los 90, se considera moderada y con una importante diferenciación entre los países. Treinta países registraron una disminución de la producción agropecuaria por habitantes entre 1990 y 2000, mientras que sólo en países como Benin, Burkina Faso, Chad, Ghana, Malawi,

⁵⁶ Elaborado por el autor a partir de "An Analysis of Trend in Lomé IV Trade Regime and Consequence of retintg it", *Europa/development-negotition UE-ACP group 3. 13*. Internet.

⁵⁷ Elaborado por el autor a partir de "An Analysis of Trend in Lomé IV trade Regime and Consequence of retintg it", *Europa/development-negotition UE-ACP group 3. 13*. Internet.

⁵⁸ UNCTAD. *Trade and Development Report*. 1998.

⁵⁹ UNCTAD. *Desarrollo Económico en África: Resultados, Perspectivas y Cuestiones de Política*. 2001

⁶⁰ UNCTAD. *Desarrollo Económico en África: Resultados, Perspectivas y Cuestiones de Política*, pág. 6.

Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sudán y Togo el aumento excedió del 1% anual.⁶¹

Por tanto, estas ventajas de Lomé no podían mostrar los resultados esperados. África Subsahariana fue, de las tres regiones del grupo de países ACP, la que disfrutó del menor margen preferencial, un 2.1% como promedio en la década de los 90, el cual fue más bajo que el que obtuvieron el Caribe y los países del Pacífico (3.9% y 2.5%, respectivamente), aunque la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC) percibió un alto margen preferencial (4.4)% lo que se explica por contar dentro de esa agrupación con varios de los países con cierto desarrollo manufacturero.⁶²

La cooperación en el ámbito financiero descansó fundamentalmente, como estipulaba el Convenio de Lomé, en el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y en los recursos canalizados por intermedio del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

En general, los flujos financieros de la Unión Europea hacia los países africanos estuvieron orientados a apoyar los intereses de la Unión, aunque con la particularidad del incumplimiento de las cifras acordadas para ser desembolsadas a través del FED. El desfavorable comportamiento de los recursos canalizados mediante este mecanismo afectó el cumplimiento de todos los proyectos de inversiones previstos en el período, así como de los programas sectoriales y de cooperación científico técnica con los países de la región africana.

Desde el punto de vista sectorial, las actividades extractivas fueron las que mayor volumen de recursos recibieron y, dentro de ellas, el petróleo⁶³, el rubro de importación de mayor importancia para Europa desde África. En relación con la infraestructura económica, las rutas de tránsito al interior de la región resultaron otro de los sectores beneficiados por la llegada de recursos europeos, en buena medida para mejorar las deficiencias africanas al respecto, lo que en última instancia se revierte en beneficios para las empresas transnacionales europeas.

La importancia estratégica que pudiera significar algún país africano para Europa, se convirtió en un elemento definitorio para que los capitales llegaran con preferencia al país, como son los casos de Nigeria y Sudáfrica, como estipula la globalización neoliberal. El primero, por su condición de ser el mayor exportador de petróleo de África Subsahariana, constituye también un importante punto de confrontación entre el capital europeo y las transnacionales de Estados Unidos y Japón, además de presentar una envidiable ubicación geopolítica y de ser uno de los centros del proceso integracionista del África Occidental. El caso de Sudáfrica constituye la economía más importante del continente africano.

⁶¹ UNCTAD. *Desarrollo Económico en África: Resultados, Perspectivas y Cuestiones de Política*, pág. 7.

⁶² www.europa.eu.int/development-negotiation/UE-ACP_Group3

⁶³ En el año 2000 el petróleo representó el 31.8% de los 31 productos más importantes exportados desde la región africana, en lo que Nigeria aportó el 85% y el resto fue enviado por Angola, Camerún y Gabón, fundamentalmente.

El Stabex, instrumento de compensación, tuvo dos aspectos que caracterizaron el movimiento de sus flujos durante el período: presentó inestabilidad y concentración en unos pocos productos y países africanos.

El primer aspecto provocó que no se pudiera disponer del beneficio del Stabex, incluso en las coyunturas de mayores requerimientos por las naciones africanas. Con respecto al segundo problema, sólo las exportaciones de bebidas tropicales, café, cacao y de algodón dominaron las transferencias de Stabex en los años 90, donde acumularon el 88% del total. Los países más beneficiados resultaron ser Uganda, Camerún, Costa de Marfil y Etiopía, los cuales obtuvieron el 50.5% del total de los recursos hasta 1998⁶⁴.

De común acuerdo con las corrientes neoliberales de la década, la Unión Europea determinó colaborar para respaldar los ajustes estructurales con el objetivo de apoyar los cambios macroeconómicos de los países africanos a plazo medio, encaminados a fomentar el crecimiento económico. Sin embargo, ocho países africanos acumularon más del 57% de los flujos europeos para el sistema de Ajuste Estructural: Costa de Marfil, Etiopía, Zambia, Tanzania, Burkina Faso, Malí, Ghana, y Guinea⁶⁵.

El comportamiento errático de los desembolsos y la concentración de los recursos en pocos países impidió, entre otros factores, que las políticas llevadas a cabo por los países de la región obtuvieran el apoyo financiero necesario para llevar a vías de hecho las transformaciones propuestas.

África Subsahariana constituyó el mayor beneficiario de los préstamos concesionales desde el Banco Europeo de Inversiones. Las recepciones africanas de este tipo de préstamo representaron alrededor del 65% del total destinado a los ACP. Estos estaban subsidiados por el FED para mantener la tasa de interés en un nivel entre el 3% y el 6%⁶⁶. Mientras que los capitales de riesgo llegados a la región desde el FED, constituían algo más del 70% del total dirigido a los ACP.⁶⁷

Estos instrumentos, alcanzaron la cifra de 1.7 mil millones de euros, donde los mayores beneficiarios fueron los países que mejor cobertura mantenían para las exigencias del capital, destacándose Nigeria, con el 9% de los préstamos recibidos por las tres regiones ACP⁶⁸.

⁶⁴ Elaborados por el autor a partir de "An Analysis of Trend in Lomé IV Trade Regime and Consequence of retintg it", *Europa/development-negotition UE-ACP group 3. 13*. Internet.

⁶⁵ Datos elaborados a partir de. www.europa.eu.int. The European Community External Cooperation Programmes, pág. 69. European Commission/database 1999.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Cuando los capitales de los inversionistas parecen estar expuestos a pérdidas considerables.

⁶⁸ "The European Community External Cooperation Programmes", pág. 70. European Commission/database 1999. Internet (www.europa.eu.int).

La mayor parte de estos préstamos correspondieron al sector de la energía, con el 25% de los recursos, mientras que la industria minera recibió el 24%, el transporte un 13% y bancos y servicios el 5% del financiamiento⁶⁹.

El 84% de la asistencia de la Comunidad Europea califica como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), financiada también en su mayor porcentaje por el FED⁷⁰. Este tipo de cooperación representa hoy más del 50% del total de la asistencia internacional, lo que convierte a esa región en el mayor donante a escala mundial⁷¹.

Sin embargo, los desembolsos bilaterales europeos de AOD han mantenido una tendencia decreciente, fundamentalmente al final de los años 90. De igual manera continuaron sin cumplir el objetivo del 0.7%⁷².

El desfavorable comportamiento de los flujos de AOD provenientes de Europa afectó a los más necesitados. África Subsahariana, que ha sido tradicionalmente el principal receptor, ha sufrido las disminuciones de este tipo de financiamiento durante toda la década de los años 90. Entre 1989/90, la región recibió el 50.9% de los desembolsos de AOD de la Unión Europea; sin embargo, ya entre los años 1994/95, las recepciones representaron el 42.9% del total de la UE y entre 1999/00 cayeron hasta el 41.3% del total⁷³.

Si se amplía el análisis, teniendo en cuenta los aportes de la Unión Europea para los Organismos Multilaterales encargados de canalizar la AOD hacia los países africanos, se obtiene similar tendencia. Entre 1989/90 Europa desembolsó el 49.4% del total recibido por los países africanos, pero ya entre 1999/00 estos recursos sólo representaban el 41.4% del total⁷⁴.

Ello demuestra que África Subsahariana no sólo ha sufrido la reducción absoluta del volumen de los flujos, sino que ha perdido peso dentro del conjunto de los receptores a pesar de la grave situación económica que presenta.

Las dificultades presupuestarias en los países europeos, la percepción del papel marginal que ha desempeñado este tipo de cooperación en el despegue económico de los países africanos y el incremento de la violencia al interior y entre los países africanos; o lo que es lo mismo, un marcado afropesimismo desde el punto de vista europeo intentan justificar el comportamiento europeo del ineficiente desempeño de la cooperación financiera Europa / África, lo que hace pensar que esas conclusiones inevitablemente tendrán efectos contraproducentes

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ ODI. Understanding European Community AID.

⁷¹ Perera Gómez E. "Condicionabilidad y Condicionamientos Previos en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea", pág. 3, *Revista de Estudios Europeos* 2000.

⁷² "OECD, Development Assistance Committee Announce ODA figure for 2000", 23 April 2001, Tabla 1, en www.oecd.org.

⁷³ www.oecd.org/xls/mooo26ooo/mooo26149xls

⁷⁴ www.oecd.org/xls/mooo26ooo/mooo26149xls

en el proceso de la futura cooperación, provocando una complicación de los problemas y un retroceso sobre los países africanos.

Cotonou, "similares promesas, peores perspectivas"

El Convenio de Cotonou, firmado en la capital de Benin en junio del año 2000, de ahí su nombre, conducirá en lo adelante las relaciones entre Europa y los 48 países de África Subsahariana. Es un Acuerdo que tendrá una duración de 20 años, y que se propone como objetivo la reducción y erradicación de la pobreza, a partir de un desarrollo sostenible y la inserción gradual de los países signatarios en la economía mundial. Sin embargo, un análisis de algunos de los aspectos contenidos en la letra del Convenio, permiten cuestionar la capacidad del mismo para cumplir con tan importante propósito, y afirmar que pudiera representar un retroceso para la región africana.

Aunque las preferencias no recíprocas se mantendrán hasta el 2007, el nuevo convenio enfrenta el desmantelamiento gradual de las mismas; es decir, una profundización de la liberalización del comercio, al estilo neoliberal, cuyo incremento no favoreció a los países africanos durante el anterior convenio. Con el incremento de la liberalización, África perderá ingresos aduaneros que en buena medida servirían para compensar las pérdidas de ingresos debido a la tendencia a la disminución de los precios de los productos básicos exportados por la región. A esto se une la propuesta europea de "Todo Menos Armas" que concederá el libre acceso al mercado europeo de todas las mercancías, excepto las armas, procedentes de los 48 países menos avanzados (PMA), con lo cual el resto de los países africanos muy pobres, pero que no entran dentro de la denominación PMA, enfrentarán un devastador doble efecto en su desempeño exportador.

Sobre Cotonou pesa la incompatibilidad del acuerdo de cooperación comercial con la Política Agraria Común (PAC) de la Comunidad Europea⁷⁵. Evidentemente, este manejo de la mayor parte de los bienes agrícolas dentro de la Comunidad Europea es un freno al supuesto libre acceso de los productos africanos al mercado comunitario, como también lo son las normas que reglamentan las características de las mercancías para proteger la salud y la seguridad de los mercados, toda vez que los países africanos carecen de los recursos tecnológicos y financieros para cumplir los requisitos de importación de esos países. Se mantienen también las normas de origen de la Unión Europea que impidieron e impedirán el acceso pleno a los mercados europeos de muchos de los productos manufacturados de origen africano.

⁷⁵ Los países africanos, en gran medida dependientes de sus ingresos de exportación por concepto de productos agrícolas, se ven afectados por la PAC, tanto desde el punto de vista de su participación en el mercado comunitario, como de terceros mercados donde la Unión Europea ha incrementado su presencia, debido a la existencia de aranceles a las importaciones africanas que pierden competitividad ante los productos europeos. El incremento de la competitividad ficticia de los productos agrícolas europeos a partir de los subsidios comunitarios provoca efectos bajistas en los precios mundiales de esos productos.

La permanencia de la cláusula de salvaguardia es otro elemento que se une a las dificultades vistas anteriormente, debido a que permite reducir las importaciones al afectarse negativamente los intereses europeos, lo que de hecho es un freno potencial para las exportaciones africanas.

Todas esas barreras comerciales impuestas por los países industrializados europeos a las importaciones de productos africanos afectaron los resultados de las exportaciones africanas dentro del antiguo Convenio de Lomé y, sin dudas, complicarán el desempeño comercial en el actual Convenio de Cotonou, debido a que están en plena vigencia.

Otro elemento que pudiera empeorar la situación africana y dar al traste con los objetivos respecto a la cooperación del Convenio de Cotonou tiene que ver con el siempre presente propósito de la Comunidad Europea de buscar mayor eficiencia, ahorro, menor consumo energético, etc., lo cual pudiera disminuir relativamente, e inclusive de forma definitiva, las necesidades de algunas materias primas y materiales desde los países africanos, que ciertamente pudiera traer consecuencias desastrosas para los mismos.

Por otro lado, el principio más importante que rige el Convenio de Cotonou, el principio de *asociación* no escapa a ciertas observaciones. Este plantea la igualdad jurídica de ambas partes (África / Unión Europea), reconociendo la plena soberanía a los primeros para determinar cómo debe ser el desarrollo de sus economías y sus sociedades. Sin embargo, el incumplimiento de este principio por parte de la Unión Europea durante el Convenio de Lomé, donde también regía las relaciones europeas / africanas, sirve de fatal antecedente que pone en duda la ejecución futura del principio de asociación.

La Comunidad Europea utilizó como política dentro de Lomé, contrario a la letra del principio de asociación, la condicionalidad y la adopción de un enfoque intervencionista. En el actual Convenio de Cotonou se mantienen ciertas disposiciones y diferencias que permiten la violación de dicho principio, a favor de la parte europea.

En primer lugar, la existencia de la cláusula democrática⁷⁶ (según el concepto occidental), lo cual es una intromisión en los asuntos internos de los países y, en segundo lugar, las profundas desigualdades en las relaciones europeas / africanas. Por un lado, la Unión Europea, organización que agrupa a países con economías desarrolladas y con gran poder político - económico, y por el otro lado, un grupo de países subdesarrollados que tiene el 69% de sus naciones incluidas dentro del grupo nombrado Países Menos Adelantados; o lo que es lo mismo, países con economías débiles y dependientes y muy poca estabilidad económica, lo que propiciará que a la hora de discutir o enfrentar disposiciones, incluyendo situaciones lesivas para los africanos, indiscutiblemente, la decisión se inclinaría

⁷⁶ Para acceder a la ayuda financiera se deben cumplir los "criterios europeos" de democracia, derechos humanos y estado de derecho en los países ACP.

hacia la parte europea, la que definirá el curso de cualquier tipo de negociación y los parámetros generales de la cooperación.

Otro acuerdo entre Europa y África que pudiera empeorar la situación actual africana son los acuerdos internacionales sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPs) aceptados en Cotonou, lo que implica, entre otras cosas, implementar medidas estrictas para proteger las patentes. En este caso, el texto de Cotonou no hace referencia alguna a medidas para apoyar, por ejemplo, los derechos de los países africanos para las licencias de producciones de medicinas. Esto es particularmente importante para el tratamiento de enfermedades como el SIDA, donde la protección que tienen las patentes de los países industrializados han conducido a la imposibilidad de elaborar los medicamentos necesarios en varios países africanos con urgencias por la gran incidencia de la enfermedad.

Se conoce que las tarifas y tributos que presentan las industrias farmacéuticas europeas por las patentes medicinales son imposibles de pagar por los países africanos y se ha estimado que, donde la tasa de prevalencia del SIDA se mueve entre un 20% o más de la población como ocurre en los países del sur de África, el Producto Interno Bruto pudiera caer más de un 2% por varios años, debido precisamente a la magnitud de los gastos que requiere el enfrentamiento de la enfermedad, lo cual obviamente constituiría un freno para la lucha de la región por disminuir su miseria y un retroceso en las condiciones económicas africanas.

La nueva cooperación financiera tendrá como objetivos fundamentales financiar el apoyo macroeconómico y los proyectos sectoriales, resolver algunos problemas como la asistencia en situaciones de emergencia, contribuir al apoyo de las iniciativas de alivio de la deuda y las medidas de soporte a la estabilización de los ingresos de exportación.

Sin embargo, los reiterados incumplimientos de los compromisos financieros establecidos bajo los dos últimos Fondos de Desarrollo Europeos (FED) -cuando Europa gozaba de una bonanza económica- unido a la actual inestabilidad de la Unión Europea, llena de incertidumbre el cumplimiento del 9no. FED. Se ha llegado a plantear que debido a los problemas de inflación que presenta la Unión Europea, los recursos propuestos bajo el nuevo acuerdo, pudieran no ser los adecuados para la implementación de los compromisos contraídos con los signatarios del Convenio de Cotonou. Algunos analistas han calculado que el volumen de la ayuda bajo el FED No. 9 pudiera quedar 3% por debajo en términos reales, en relación con el 8vo. FED⁷⁷.

Cotonou identifica el apoyo a la inversión como una de las estrategias para alcanzar el desarrollo. La inversión será a partir de recursos financieros a largo plazo, que incluyen capital de riesgo, donaciones y préstamos desde el Banco Europeo de Inversiones. Se pretende que sea básicamente el sector privado el

⁷⁷ Eurostep Home Page. The new ACP-EU Agreement

inversor para los países africanos, que a su vez deben garantizar seguridad para los proyectos y el mantenimiento de un clima apropiado para las inversiones. Sin embargo, los inversionistas continuarán insistiendo en su eterna vocación de maximizar sus ganancias, con lo cual la sospecha de que continúe el divorcio entre las inversiones y la erradicación de la pobreza se refuerza, y las inversiones extranjeras seguirán allí, concentradas fundamentalmente en los sectores petrolíferos y el turismo, donde la región africana garantiza el retorno valorizado de ese capital invertido. Estas inversiones continuarán concentradas en pocos países: Sudáfrica, Nigeria, Angola, Camerún, Gabón, y Costa de Marfil, fundamentalmente.

A todo lo anterior se une la persistencia de conflictos en el interior y entre países de la región africana, y la subsistencia del germen para la aparición de nuevas contiendas, en muchas ocasiones creado por las antiguas metrópolis, lo cual impide la existencia del ambiente necesario para la efectividad de las inversiones. Estos problemas entorpecieron y redujeron las posibilidades de crecimiento de los países beligerantes, empeorando la difícil situación que padece la región.

Finalmente, el panorama económico de África Subsahariana, un año después de firmado el Convenio de Cotonou, pudiera estar confirmando la reiteración de varios de los problemas observados en el Acuerdo de Lomé.

La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de la región aumentó ligeramente de 3.0% en el año 2000 hasta el 3.7%, en el año 2001. Sin embargo, este incremento se encuentra muy alejado del que se considera necesario (6% anual durante varios años), para disminuir el elevado grado de pobreza que exhibe el continente, y como en el antiguo Convenio de Lomé, el crecimiento de la región depende del desempeño de pocos países y del desenvolvimiento de un producto. Una espectacular expansión del PIB de Guinea Ecuatorial, determinó en gran medida el favorable dinamismo que mostró en el año 2001 la región africana. Este elevado crecimiento, que representó el 46.5% del PIB del año 2001, comparado con el año 2000, fue determinado fundamentalmente por el comportamiento de sus producciones petroleras, lo que continúa señalando que es ese producto el determinante en el desempeño económico regional.⁷⁸

Sin embargo, catorce de los cuarenta y ocho países de la región decrecieron en el 2001 con respecto al 2000, mientras que cuatro tuvieron crecimiento negativo, entre los que se encuentran países como Seychelles y Costa de Marfil, presentados como paradigmas de lo que una asociación como Lomé pudo aportar a los subdesarrollados pertenecientes al convenio.⁷⁹

Durante el 2000 y el 2001 se han complicado los problemas de contingencia alimentaria, una de las expresiones más estremecedoras de la pobreza y de las

⁷⁸ FMI. World Economic Outlook. 2002.

⁷⁹ Bostwana, Congo, Cabo Verde, Guinea Bissau, Lesotho, Malí, Mauritania, Namibia, República Centro Africana, Seychelles, Sudáfrica, Sudán Swazilandia y Zimbabwe.

dificultades estructurales que enfrentan los países de la región. Este problema alcanza a más de 2.6 millones de personas solamente en cinco países: Malawi, Mozambique, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe⁸⁰, aunque Angola, Burundi, Eritrea, Etiopía, Guinea, Kenya, Liberia, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tanzania y Uganda también enfrentan emergencias alimentarias extraordinarias.

Reflexiones finales

Con lo examinado hasta aquí, la implementación de los diferentes convenios de Lomé que condujeron la asociación Africa / Europa, no podía favorecer el desarrollo de los países africanos. En esencia, se estableció una forma de relación entre el centro y la periferia a favor y por los intereses de los primeros.

En cuanto al Convenio de Cotonou es un acuerdo que dista mucho de lo que fue su antecesor Convenio de Lomé, donde el endurecimiento de la postura europea es una respuesta a las tendencias prevalecientes hoy, (léase globalización neoliberal) en los mercados y en los organismos financieros internacionales, lo cual sin dudas empeorará la situación de los países africanos.

De manera general, la inseguridad sobre las posibilidades de este acuerdo aflora debido a que la política de cooperación se enfrenta aún a importantes desafíos, tales como la falta de correspondencia entre las políticas internacionales destinadas a los países en vías de desarrollo y las prioridades socioeconómicas de estos últimos; las consecuencias de la intensificación del neoliberalismo; y la negativa tendencia de la cooperación para el desarrollo, marcada por la globalización de los mercados financieros, que ha propiciado que el capital vaya allí donde está segura su cuota de ganancia, unida a la disminución de la efectividad por la existencia de corrupción y conflictos en el interior de muchos países receptores de la cooperación.

⁸⁰ www.wfp.org.

Bibliografía.

- “An Analysis of Trend in Lomé IV Trade Regime and Consequence of Retintg it”.
Europa/development-negotiation UE-ACP group 3.13. Internet (www.europa.eu.int).
- FMI. *World Economic Outlook*. 2002, en www.fmi.org.
- ODI. *Understanding European Community AID*.
- “OECD Development Assistance Committee Announce ODA figure for 2000”, 23 April 2001, en www.oecd.org.
- Perera Gómez E. “Condicionabilidad y Condicionamientos Previos en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, 2000, pág. 3.
- “The European Community External Cooperation Programmes”. European Commission/database 1999. Internet (www.europa.eu.int).
- UNCTAD. *Desarrollo Económico en África: Resultados, Perspectivas y Cuestiones de Política*, 2001
- UNCTAD. *Trade and Development Report*. 1998.

6

Reseña bibliográfica sobre el libro "La Calidad del Crecimiento"⁸¹

Blanca Munster Infante

Investigadora del CIEM

El libro, resultado del trabajo de un equipo de autores del Instituto del Banco Mundial, constituye un texto de obligada consulta para especialistas e interesados en los temas del crecimiento y el desarrollo

En esta obra dividida en siete capítulos, los autores comienzan con la presentación del panorama general del mundo, marcado por profundas retrocesos en términos de metas económicas y sociales. Son obligadas las interrogantes ante los resultados alcanzados. ¿Han sido adecuados los modelos para reducir rápidamente la pobreza o mejorar la calidad de vida de la gente?. ¿Por qué son tan pocos los países que han sostenido tasas robustas de crecimiento por períodos prolongados?. ¿Por qué algunas dimensiones fundamentales –como la igualdad en el ingreso y la protección del medio ambiente se han deteriorado en tantas economías, no solo en las de crecimiento acelerado sino en las de crecimiento lento?. ¿Cómo sustenta la gobernabilidad el proceso de crecimiento?. Ante estas interrogantes, los autores presentan tres principios del desarrollo y un conjunto de medidas para mejorar la calidad del proceso de crecimiento.

Para los autores los principios fundamentales para garantizar la calidad del crecimiento son:

- Concentrarse en todos los activos: capital físico, capital humano y capital natural.
- Ocuparse de los aspectos distributivos con el transcurso del tiempo.
- Hacer hincapié en el marco institucional para una gobernabilidad acertada.

En el primer capítulo titulado *"Una trayectoria de crecimiento desigual"*, se examinan las lecciones que pueden extraerse de las formas en que los especialistas han intentando evaluar el desarrollo de los países. Se parte de la hipótesis de que para integrar la calidad del crecimiento en la evaluación del desarrollo, se necesitan índices multidimensionales del bienestar. En una evaluación ideal del desarrollo, de acuerdo a los autores, el progreso se mediría

⁸¹ Editado por el Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud y la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud.

por adelantos humanos y ambientales, antes de considerar indicadores intermedios tales como el PIB, sin embargo, no se cuenta todavía con datos de buena calidad que permitan elaborar buenos indicadores del progreso humano y ambiental.

En el segundo capítulo "*Activos, crecimiento y bienestar*", se presentó un marco de referencia para el aumento de los tres activos principales: humanos, físicos y naturales. La hipótesis principal es que el crecimiento sostenido y las mejoras en el bienestar exigen la expansión y el uso eficiente de los tres activos. Sin embargo, hay que evitar la tentación de subsidiar el capital físico y descuidar los activos humanos y naturales. Por lo tanto, para los autores la inversión de una parte mayor de los ahorros nacionales en la expansión de los activos humanos y sociales y el uso sostenible de los activos naturales pueden contribuir a un mayor y mejor crecimiento en el largo plazo.

En el tercer capítulo "*Mejorar la distribución de oportunidades*", los autores plantean que para que el crecimiento tenga impacto sobre la reducción de la pobreza, es necesario aumentar los activos de los pobres. Este capítulo se concentra en la inversión de nuevos activos mediante el examen de la calidad y la distribución de la educación, también analiza posibles soluciones para las grandes dispersiones en los logros educativos.

No menos importante resulta la afirmación de los autores acerca de la necesidad de mejorar la asignación del gasto público a la educación en todos los niveles, teniendo en cuenta que los esfuerzos de los países son aún insuficientes. Finalmente se señala que invertir únicamente en la educación no garantizará un desarrollo sostenible ni la reducción de la pobreza, por lo que este capítulo va más allá de la educación para abordar aspectos relacionados con la utilización del capital humano como la distribución de la tierra y con otros activos productivos y políticas que abarcan toda la economía.

En el cuarto capítulo "*Sostener el capital natural*" se plantea la necesidad de incorporar la sostenibilidad ambiental en las políticas de crecimiento y se muestran estudios de casos exitosos en el manejo de la contaminación y la conservación de los recursos naturales, así como el tipo de intervenciones que conducen al logro de metas ambientales concretas.

En cuanto al quinto capítulo "*Encarar los riesgos financieros mundiales*", los autores muestran cómo en la integración de sus mercados de capitales, los países deben hacer frente a dos grandes dificultades. La primera es el ritmo al cual los países eliminan los controles administrativos sobre las corrientes de capital y avanzan hacia la convertibilidad de las cuentas de capital. La segunda es el sistema de incentivos y reglamentación de las corrientes financieras internacionales para reducir al mínimo los riesgos y el pánico. Por lo que los países deben contar con mecanismos adecuados para la gestión del riesgo, dado por una parte, por la necesidad de un marco regulatorio y de instrumentos adecuados para controlar las corrientes de capital de corto plazo y por otra parte,

el gobierno debe contar con mecanismos de protección contra los riesgos, tales como redes de seguridad social y políticas de redistribución.

En el sexto capítulo "*Gobernabilidad y lucha contra la corrupción*" se le dedica especial atención al análisis del concepto de gobernabilidad en el sentido amplio y a los impactos negativos que sobre los países tiene la corrupción. De especial interés resulta el anexo dedicado a la presentación de los índices de gobernabilidad y corrupción, donde se resumen investigaciones recientes que aportan importantes elementos para la medición de la gobernabilidad y la corrupción.

En el último capítulo "*Aprovechar las oportunidades para el cambio*", se resumen los elementos formulados en los capítulos anteriores y se considera un programa para la acción que asegure el crecimiento con calidad. Estas acciones los autores las organizan bajo tres principios fundamentales:

- Políticas para un crecimiento no distorsionado del capital físico, humano y natural.
- Velar por la estabilidad y los aspectos redistributivos del crecimiento.
- Crear marco de gobierno para el desarrollo.

Finalmente, debe advertirse que la temática como tal dista de estar agotada y muchos de los planteamientos resultan cuestionables como todo lo relacionado con las cuestiones del crecimiento y el desarrollo.

El libro abre una ventana y nos invita a mirar un panorama bastante complejo y a continuar investigaciones de esta naturaleza.