

**CENTRO DE INVESTIGACIONES DE LA
ECONOMÍA MUNDIAL**



**NUEVA ÉPOCA (II)
No. 4 / JUNIO 2003
LA HABANA, CUBA**

Temas de Economía Mundial

Consejo de Redacción

Oswaldo Martínez, Director
Ramón Pichs, Jefe de Redacción

Editores

Gladys Hernández
Faustino Cobarrubia
Susana Más

Diseño y distribución

Ivette Miranda
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) 209-2969 y 209-4443

Fax: (537) 204-2507

Dirección Electrónica: temas@ciem.cu

CONTENIDO

| | Página |
|---|---------------|
| Nota de adhesión del CIEM al Frente Antifascista Mundial | 4 |
| 1 Petróleo y economía mundial en 1999-2003 <i>Ramón Pichs Madruga</i> | 5 |
| 2 La nueva Ley de Autoridad de Promoción Comercial. Una visión general. <i>Faustino Cobarrubia Gómez</i> | 23 |
| 3 Alemania: El dilema del crecimiento económico. <i>Jourdy Victoria James Heredia</i> | 34 |
| 4 El fenómeno migratorio en los países subdesarrollados. Impacto económico de las remesas en América Latina <i>Susana Más Mok</i> | 49 |
| 5 Neoliberalismo en América Latina. Crisis, cambios y búsqueda de alternativas <i>José Angel Pérez García</i> | 63 |
| 6 La Nueva Asociación para el Desarrollo de África. Su alcance y limitaciones. <i>Roberto Smith Hernández</i> | 77 |
| 7. Críticas al informe del Banco Mundial para el año 2004: <i>Making Services Work for Poor People.</i> <i>Gladys Cecilia Hernández Pedraza</i> | 91 |

Nota de adhesión del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial al Frente Antifascista Mundial

En el Pleno del Consejo Nacional de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba, celebrado en abril del 2003, los intelectuales cubanos propusieron crear un Frente Antifascista de la cultura y las ideas para enfrentar las políticas neofascistas del gobierno norteamericano.

El Centro de Investigaciones de la Economía Mundial también declaró su apoyo a este frente en un comunicado publicado el 27 de abril del 2003 en los Periódicos “Granma” y “Juventud Rebelde” de La Habana. A continuación se reproduce el texto de ese comunicado.

El colectivo de trabajadores del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial expresa su respaldo y adhesión a la formación del Frente Antifascista Internacional.

El mundo vive hoy una situación que en varios aspectos es similar a la de la década de los años 30 del siglo pasado, cuando el fascismo iba empujando al mundo hacia la guerra.

En aquel momento, la Alemania Fascista desconoció a la Liga de las Naciones. Ahora Estados Unidos pasa por encima de la ONU. En ambos casos la primera víctima fue el derecho internacional.

En los años 30 la ideología fascista intentó presentar la guerra que preparaba como una necesidad basada en razones supuestamente legítimas. Hoy Estados Unidos dice que la guerra es para combatir el terrorismo, pero en ambos casos el objetivo es el reparto del mundo.

En los años treinta el mundo sufría una crisis económica que se extendió más allá del año 1933. Hoy la economía mundial está inmersa en una profunda recesión, pero tanto antes como ahora, la guerra es utilizada por el capitalismo como un factor de reanimación económica, al menos en el corto plazo. Tanto entonces como ahora el imperialismo había desarrollado una industria bélica cuyo mercado era, y es, la guerra.

Los trabajadores del CIEM consideramos que es necesario alertar y movilizar sobre las similitudes y sobre los riesgos que ellas entrañan para toda la humanidad.

Centro de Investigaciones de la Economía Mundial.

24 de Abril del 2003.

1

Petróleo y economía mundial en 1999-2003

Ramón Pichs Madruga

Subdirector del CIEM

Introducción

El precio del petróleo sigue siendo una variable clave para el funcionamiento de la economía mundial debido, entre otras cosas, a que este producto es el más comercializado a nivel internacional, tanto en términos de volumen como en términos de valor. Además, el petróleo aporta en la actualidad más del 40% de la energía comercial utilizada (*ver Anexo 1*).

El análisis de lo que ha sucedido en el mercado petrolero internacional durante las últimas tres décadas refleja cambios significativos en la correlación de fuerzas entre tres grandes grupos contendientes: los principales productores / exportadores, los grandes consumidores / importadores y las empresas transnacionales (*ver Anexos 2 al 11*). En este contexto, resulta evidente la vulnerabilidad de las economías subdesarrolladas ante las violentas sacudidas de precios registradas en este período, máxime si se toma en consideración la participación predominante que tiene este hidrocarburo en los balances energéticos de esas naciones.

Después de la guerra en el Golfo Árabe-Pérsico en 1990-91 se abrió un nuevo período en las relaciones entre los principales productores y consumidores de petróleo, que favorece sobre todo a los países petroleros con grandes reservas de crudo, a las grandes compañías petroleras y a los principales importadores de este producto (los países altamente industrializados) (*Ver Anexos 2 al 11*). La reciente invasión y ocupación de Iraq por parte de EE.UU. ha conducido a un reforzamiento sin precedentes del control norteamericano de petróleo del Medio Oriente.

El lugar reservado para los países subdesarrollados importadores de petróleo en este contexto ha sido totalmente marginal y dependiente. Estos países sólo han recibido los efectos de lo que acontece en el mercado, como resultado de la acción -muchas veces concertada- de los mayores exportadores de crudo, las grandes compañías transnacionales y los principales consumidores de hidrocarburos del mundo industrializado. De mantenerse estas tendencias, es de

esperar una marginación aún mayor de amplios sectores de la población del Tercer Mundo, que ya enfrentan serias limitaciones para acceder a la energía requerida para satisfacer las necesidades más elementales (*ver Anexo 10*).

Los productores de crudo del área subdesarrollada enfrentan el reto de sopesar adecuadamente, en función de los intereses nacionales, las opciones que se abren ante ellos en medio de la actual reestructuración de la economía mundial. De lo contrario, la llamada “colaboración entre productores y consumidores” no pasaría de ser un mecanismo de renovada dependencia de los productores del Tercer Mundo respecto a los intereses de los países industrializados, en materia energética.

Con el nuevo reordenamiento en el mercado petrolero mundial se ha abierto una nueva etapa de incertidumbre y ajustes para los países subdesarrollados, donde no debe descartarse un retorno a viejos métodos de dominación económica y política.

Período 1999-2003

Después de una caída de precios superior al 30% en 1998, en 1999-2000 se dejaron sentir los efectos de una elevación considerable en las cotizaciones del crudo. En efecto, las cotizaciones del crudo, que llegaron a caer a unos 12 dólares por barril en 1998, pasaron a unos 17 dólares por barril en 1999 y se ubicaron en torno a los 26 dólares por barril en el año 2000¹.

En 2001 los precios cedieron – hasta unos 22.8 dólares por barril - y aumentaron nuevamente en 2002 – cuando promediaron unos 24.4 dólares para la canasta de crudos de la OPEP. Durante los primeros tres meses del 2003, los preparativos de la invasión de Iraq por EE.UU. dispararon los precios hasta ubicarlos en ocasiones en torno a los 40 dólares por barril. Tras la reciente ocupación de Iraq, las cotizaciones del crudo se han debilitado con relación a los niveles vigentes en el primer trimestre del año; aún así para el período enero – mayo de 2003 se reporta un nivel medio de alrededor de 31 dólares y se mantiene una situación de inestabilidad en ese mercado.

El incremento de precios de 1999-2000 estuvo condicionado por una combinación de factores entre los que cabe mencionar el recorte productivo adoptado por la OPEP y otros productores de crudo, desde finales de marzo de 1999 hasta finales de marzo del 2000; una drástica reducción de los inventarios (petróleo almacenado) en los principales consumidores; cierto repunte de la demanda petrolera mundial con relación a los deprimidos niveles de 1997-98, particularmente en Asia; y una fuerte actividad especulativa en los mercados internacionales, que se estima explicaba cerca de la cuarta parte del precio vigente a finales del 2000. Las crecientes tensiones políticas en el Medio Oriente

¹ Estos precios se refieren al crudo Dubai del Medio Oriente.

también contribuyeron a elevar las cotizaciones internacionales del crudo y sus derivados.

Los incrementos en la producción de petróleo decretados por la OPEP en el año 2000 ascendieron a unos 3.7 millones de barriles diarios, pero no fueron suficientes para revertir la tendencia alcista de los precios, que se agravó en los últimos meses de ese año con el advenimiento del invierno en el hemisferio Norte.

Un acontecimiento relevante en el escenario petrolero mundial del año 2000 fue la segunda reunión cumbre de jefes de estado de la OPEP, celebrada durante los días 27 y 28 de septiembre, en plena turbulencia del mercado petrolero. La primera cumbre de esta Organización se celebró en 1975 en Argelia.

Como resultado de esta importante reunión, los representantes de los 11 países miembros adoptaron la *Declaración de Caracas*, donde se enfatiza el objetivo de preservar y ampliar el papel del petróleo en la satisfacción de la demanda energética futura.

Uno de los principales temas analizados fue la necesidad de preservar precios "justos" y estables para el crudo; y en este sentido se abogó por mantener los precios dentro de una banda de 22 dólares a 28 dólares por barril; lo que supondría, para los miembros de la OPEP, un alto grado de disciplina a la hora de llevar a cabo ajustes en sus cuotas de producción en correspondencia con este objetivo.

Además, se abogó por un diálogo efectivo entre países productores y consumidores de petróleo, a los efectos de garantizar seguridad y transparencia en el mercado petrolero; así como sostenibilidad en el crecimiento de la economía mundial (*ver Anexos 2 al 8*).

La *Declaración de Caracas* señala que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza constituyen la principal prioridad global y, tras reconocer el carácter insostenible de la deuda externa del Tercer Mundo, aboga por un esfuerzo significativo de la comunidad de acreedores internacionales para concretar iniciativas de reducción de deudas. En este sentido, se destaca la posición venezolana que se pronunció por un diálogo con los países industrializados, donde además del tema petrolero se discutan otros problemas que preocupan a muchos de los países de la OPEP y a la mayoría de los países subdesarrollados, como son la deuda externa, la creciente pobreza y los problemas ambientales.

Durante la Cumbre también se hicieron sentir las críticas de la OPEP a los impuestos que imponen los gobiernos de países desarrollados a los productos petroleros y que representan una porción significativa del precio final de estos productos (*ver Anexo 9*). Otros temas tratados se refieren a la preocupación en torno a las negociaciones internacionales sobre medio ambiente y desarrollo; y a la necesidad de promover la innovación tecnológica en los países miembros.

Durante los tres primeros trimestres del 2001, los precios internacionales del petróleo se mantuvieron relativamente estables (en torno a los 25 dólares por barril como promedio para los crudos que comercializa la OPEP), aunque con una tendencia declinante, que se reforzó a partir de los actos terroristas del 11 de septiembre y sus implicaciones recesivas para la economía mundial.

Durante el año 2002, a pesar de la persistencia de síntomas de recesión económica mundial, los precios registraron un crecimiento sostenido, llegando a superar los 30 dólares por barril. Esta elevación de precios estuvo asociada, en gran medida, a la inestabilidad política en el Medio Oriente² y a la creciente amenaza de intervención militar directa de EE.UU. y otras potencias de la OTAN en uno de los principales países petroleros de esa región: Iraq. La posibilidad de que el conflicto bélico se extendiese a otros países vecinos que son grandes exportadores de crudo como Arabia Saudita y Kuwait generó una situación de incertidumbre y, por tanto de especulación, que llegó a explicar hasta 3-5 dólares por barril en la conformación de los precios internacionales, lo que se definió como una sobretasa por riesgo de guerra.

Por su parte, durante el 2002 la OPEP mantuvo invariable su cuota oficial de 21.7 millones de barriles diarios para 10 de sus 11 miembros³, su nivel más bajo en una década; aunque debe tenerse en cuenta que en la práctica ese límite ha sido superado por amplio margen debido a violaciones de las cuotas establecidas. En su reunión de diciembre de 2002 la OPEP acordó un aumento de sus cuotas del orden del 6% (hasta 23 millones de dólares diarios), a partir de enero de 2003 y reiteró la vigencia de una banda de precios entre 22 y 28 dólares por barril.

Durante el primer trimestre del 2003 los precios mantuvieron una tendencia alcista y llegaron a situarse en torno a los 40 dólares por barril, como resultado de los preparativos de la guerra de EE.UU. contra Iraq. Los precios también reflejaron los efectos de la caída de la producción y las exportaciones de Venezuela – sobre todo durante el mes de enero, como consecuencia del paro golpista que afectó seriamente a PDVSA – y las afectaciones en Nigeria, derivadas de disturbios étnicos en ese país. Como se expresó antes, después de la ocupación de Iraq, las cotizaciones del crudo han caído con relación a los niveles del primer trimestre del año, pero persiste gran incertidumbre en el mercado.

Implicaciones para los países subdesarrollados

En el mundo subdesarrollado, las más recientes elevaciones de los precios del petróleo han tenido un impacto sumamente adverso y han agravado

² Cabe destacar en este sentido el recrudecimiento del conflicto árabe-israelí en los últimos años.

³ Iraq aún está excluido de esa cuota debido a las sanciones de las Naciones Unidas, desde el conflicto en el Golfo Árabe-Pérsico a comienzos de los años 90. Antes de la invasión de EE.UU., Iraq comercializaba su crudo bajo la fórmula de Naciones Unidas de “petróleo por alimentos”, con ventas diarias de unos 2 millones de barriles.

significativamente los términos de intercambio de los importadores netos de petróleo.

La inmensa mayoría de las naciones subdesarrolladas ha sido severamente afectada por los altos precios de los hidrocarburos, debido a su elevado grado de dependencia del crudo importado. Muchos de estos países están sometidos, además, a serias restricciones externas derivadas de la creciente deuda externa y de los niveles de precios deprimidos de sus principales productos de exportación, que generalmente son productos básicos diferentes del petróleo (*ver Anexo 10*).

Según cálculos del Fondo Monetario Internacional (FMI), unos 42 países subdesarrollados dependen preferentemente de sus exportaciones de productos primarios diferentes del petróleo para asegurar el funcionamiento de sus economías. Estos países apenas aportaban, en el 2001, el 2.4% del PIB global y el 1.2% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios. En 1994-2001 este grupo de países gastó unos 29 mil millones de dólares para cubrir su cuenta petrolera y dedicó más de 70 mil millones de dólares sólo al pago de los intereses de su deuda externa (*FMI, septiembre 2002*).

Debe tenerse en cuenta que, en condiciones de encarecimiento del petróleo los sectores más pobres de la población en los países subdesarrollados importadores de hidrocarburos son forzados a depender cada vez más de los combustibles tradicionales de la biomasa para satisfacer sus necesidades energéticas básicas.

Se estima que más de 2000 millones de personas no tienen acceso a la electricidad en el Tercer Mundo; y entre 1500 millones y 2000 millones de personas dependen en lo fundamental de los combustibles tradicionales de la biomasa como leña, carbón vegetal y residuos de plantas y animales (*PNUD, 1997b y PNUD, 2001*). Consecuentemente, la mayoría de los países subdesarrollados importadores de energía se mueven en un entorno caracterizado por la vulnerabilidad tecnológica, la crisis energética y el deterioro ambiental.

Teniendo en cuenta las realidades antes expuestas, en relación con el curso errático de los precios del petróleo y las afectaciones para los exportadores e importadores de petróleo del mundo subdesarrollado; debe continuarse avanzando en el desarrollo de fórmulas de complementación entre países subdesarrollados exportadores e importadores de petróleo, que tengan en cuenta las prioridades e intereses de ambos grupos de países.

En la actualidad existen algunos ejemplos de complementación energética entre países subdesarrollados, como es el caso del *Pacto de San José*, firmado por Venezuela y México, que favorece a alrededor de una decena de naciones importadoras de hidrocarburos de Centroamérica y el Caribe. Desde su firma en agosto de 1980, este Pacto, que no tiene precedentes como instrumento de cooperación entre países subdesarrollados exportadores e importadores de petróleo, se ha renovado anualmente.

La demanda petrolera de los países beneficiados, que es cubierta por el *Pacto de San José*, asciende a unos 160 mil barriles diarios de crudo y productos refinados, y es abastecida a partes iguales en México y Venezuela.

Los países beneficiarios pagan los precios del mercado internacional cuando éste es inferior a los 15 dólares por barril; y cuando el precio internacional supera ese nivel, una parte de la factura petrolera (entre 20% y 25%) se convierte en créditos que se utilizan para financiar proyectos de desarrollo y flujos de comercio entre los países beneficiarios y los proveedores.

Esta fórmula podría servir de antecedente a la hora de pensar en nuevas propuestas internacionales, que tengan en cuenta las prioridades e intereses de los países subdesarrollados, tanto los exportadores como los importadores de petróleo.

En octubre del 2000 se firmó el *Acuerdo Energético de Caracas*, concebido por el gobierno venezolano como un acuerdo de suministro petrolero a varias naciones centroamericanas y caribeñas, en condiciones preferenciales. Este acuerdo funciona de manera paralela al *Pacto de San José* y constituye un paso adicional en la necesaria cooperación energética Sur-Sur.

Implicaciones para los países desarrollados

La mayoría de los países industrializados, que son importadores netos de energía, se han visto afectados por la elevación de los precios internacionales del crudo (*ver Anexos 7 y 8*). En algunos de estos países se reforzaron las tendencias económicas recesivas y se registraron presiones inflacionarias como consecuencia de los altos precios de los portadores energéticos durante 1999-2000 y 2002.

En Europa, los altos precios del petróleo en 1999-2000 coincidieron con el debilitamiento del Euro (que perdió alrededor de un 25% de su valor desde su creación en enero de 1999 hasta finales del 2000), lo que se tradujo en un encarecimiento aún mayor de la factura petrolera europea ya que el petróleo se cotiza en dólares en los mercados internacionales. En esos años, diversas ciudades europeas fueron escenario de crecientes movimientos sociales de protesta contra el alza del precio del combustible y los elevados impuestos con los que la mayoría de los gobiernos europeos gravan a los productos petroleros. Estos impuestos representan cerca del 60% del precio final, como promedio, en los países de la Unión Europea (*ver Anexo 9*).

Para EE.UU., los altos precios de la gasolina y del combustible para calefacción doméstica devino tema candente en el año electoral 2000. A pesar de que EE.UU es el segundo mayor productor de petróleo del mundo, después de Arabia Saudita, es a su vez el mayor consumidor e importador mundial (*ver Anexos 4, 7 y 8*).

En el estado de California, la escasez de energía registrada en el 2000 desembocó en una seria crisis energética, condicionada en gran medida por el proceso de desregulación de los mercados energéticos iniciado en 1996 en ese estado. Otros estados, sobre todo aquellos ubicados al oeste de la Unión, también registraron afectaciones en ese sector.

En el 2001 EE.UU. produjo unos 352 millones de toneladas de petróleo (9.8% del total mundial) e importó unos 574 millones de toneladas (26.6% del total). En ese año EE.UU. importó más del 60% del petróleo consumido, lo que difiere significativamente de la situación existente a mediados del siglo XX cuando este país era casi autosuficiente en petróleo (*BP-Amoco, 2002*).

Como mayor importador de petróleo del mundo, EE.UU. ha ejercido presiones sobre los países de la OPEP para que incrementen la oferta petrolera y reduzcan los precios. Además, a finales de septiembre 2000, el gobierno norteamericano decidió liberar 30 millones de barriles de su reserva estratégica, por un período de 30 días a partir de noviembre, con el objetivo declarado de evitar problemas con el suministro de combustible para la calefacción doméstica durante el invierno en el hemisferio Norte⁴.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, dentro de los EE.UU., los altos precios del petróleo favorecen a las compañías petroleras más involucradas en la exploración y extracción del crudo, así como a los estados norteamericanos productores de petróleo como Texas, Alaska, California y Louisiana, donde se concentra el 84% de las reservas petroleras de la Unión.

A pesar de la elevada dependencia del crudo importado, en la actualidad las economías industrializadas son mucho menos vulnerables ante los altos precios de la energía que a comienzos de los 70; debido entre otras razones a una mayor presencia de sectores y ramas socioeconómicos que requieren menor cantidad de materias primas y energía por unidad de producción o servicio. En muchos casos se trata de sectores de alta tecnología, basados en el uso intensivo de conocimientos, como la informática, las telecomunicaciones, la biotecnología, entre otros.

Además, debe recordarse que en condiciones de altos precios de los hidrocarburos, una parte importante de los ingresos adicionales que captan los países subdesarrollados exportadores de petróleo suelen retornar, en gran medida, a los países industrializados a través de los canales comerciales y financieros internacionales.

⁴ A mediados de noviembre del 2001 el presidente de los EE.UU. decidió aumentar la Reserva Estratégica de Petróleo de los EE.UU. en unos 108 millones de barriles adicionales, para llevar su capacidad total hasta los 700 millones de barriles, con el propósito de aprovechar los bajos precios vigentes en ese momento y prevenir posibles trastornos de aprovisionamiento en el futuro. Esta orden presidencial se ejecutaría de forma gradual, en un plazo de tiempo aún no determinado, que podría extenderse hasta el 2003-2004.

Las regiones subdesarrolladas exportadoras netas de petróleo aportan alrededor del 80% del crudo que se comercializa en el mundo. La OPEP, que controla el 41% de la producción petrolera y 78% de las reservas mundiales de crudo, aporta cerca del 60% de las exportaciones globales (*ver Anexos 3,4 y 5*).

Las exportaciones de petróleo de los países subdesarrollados se dirigen preferentemente hacia los países industrializados, que absorben alrededor del 80% de dichas ventas; mientras los países subdesarrollados importadores netos de hidrocarburos sólo captan el 20% restante. Se estima que los tres grandes centros de poder (EE.UU., Europa Occidental y Japón) captan las dos terceras partes del petróleo que se comercializa internacionalmente.

El consumo de energía comercial por habitante de los países desarrollados es casi siete veces superior a la media de los países subdesarrollados. Se estima que un habitante de los EE.UU. consume como promedio más de 10 veces la energía comercial que utiliza un habitante del Tercer Mundo y 27 veces más que lo consumido por un residente de los países más pobres, también llamados países menos adelantados (*PNUD, 1999*).

Estos elevados índices de consumo energético por habitante en los países industrializados se traducen en serias afectaciones para el medio ambiente. Los países altamente industrializados, con alrededor del 15% de la población mundial, emiten más del 40% de las emisiones mundiales de CO₂, que es el principal gas de efecto invernadero (*PNUD, 1999*).

La dinámica de las cotizaciones del petróleo en los mercados internacionales durante los meses venideros dependerá, en gran medida, de la evolución de la situación política y militar en el Medio Oriente, y en particular en Iraq, país que ha devenido uno de los centros de principal interés de la política intervencionista del gobierno de los EE.UU. en esa zona.

Perfil petrolero e intereses de EE.UU. en el Medio Oriente

Los móviles de la estrategia intervencionista norteamericana en el Medio Oriente van mucho más allá de los pretextos relacionados con la “guerra contra el terrorismo”, decretada por el presidente de los EE.UU. a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, y están muy vinculados a los intereses petroleros de grandes compañías petroleras basadas en EE.UU., que están bien representados en la actual administración republicana.

Como se mencionó antes, el perfil petrolero de los EE.UU. se caracteriza por su doble condición de gran productor de petróleo, por un lado, y de primer consumidor e importador de hidrocarburos a escala mundial, por otro lado.

En términos productivos, con una extracción de crudo de 352 millones de toneladas (9.8% del total mundial), EE.UU. fue el segundo mayor productor del

mundo en 2001, después de Arabia Saudita, que produjo 423 millones de toneladas (11.8% del total) en ese año (ver Anexo 4).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la producción de crudo de los EE.UU. ha registrado una caída sostenida desde mediados de la década de los 80 del pasado siglo. En efecto, entre 1985 y 2001, la extracción petrolera norteamericana cayó en un 29.5%.

EE.UU. cuenta con el 2.9% de las reservas probadas de petróleo del mundo, suficientes para apenas 10.7 años de mantenerse las tasas actuales de producción. Esta situación contrasta con la duración esperada de las reservas en otros grandes productores como Kuwait, Iraq y los Emiratos Árabes Unidos (más de 100 años en cada caso); Arabia Saudita (85 años); Venezuela (63.5 años); Irán (67.4 años), Azerbaijón (64.3 años) y Libia (57.3 años) (ver *BP-Amoco, 2002*).

La política energética nacional de la actual administración, lanzada el 17 de mayo de 2001, está orientada básicamente a garantizar la “oferta de energía”, donde el petróleo es una pieza clave (ver *NEPDG, 2001*). En este sentido, uno de los temas más polémicos es la propuesta de abrir a la exploración el refugio de vida silvestre de Alaska, área ecológicamente frágil donde se localizan reservas estimadas ascendentes a unos 16 mil millones de barriles de petróleo. Otro tema controversial de la mencionada política energética es la flexibilización de la supervisión gubernamental de las inversiones que se realicen en infraestructura energética.

En general esta política energética nacional tiene implícito un alto costo ambiental y ha sido calificada como una retribución de la actual administración a las grandes industrias del petróleo, el gas y el carbón por sus contribuciones a la campaña electoral de G. Bush y D. Cheney, que por demás tienen antecedentes como ejecutivos petroleros.

El petróleo es la fuente predominante en el balance energético norteamericano con un aporte de alrededor de 40% de la energía comercial consumida por EE.UU. en el 2001. Con menos del 5% de la población mundial, EE.UU. absorbió cerca del 26% del consumo mundial de petróleo en 2001, seguido a gran distancia por Japón (7%) y China (6.6%) (ver Anexo 7). A diferencia de la producción petrolera, el consumo petrolero norteamericano creció sostenidamente entre 1985 y 2001, y registró un aumento acumulado de más de 24% en esos años (*BP-Amoco, 2002*).

Las importaciones petroleras norteamericanas registraron un crecimiento acumulado de 2.3 veces entre 1985 y 2001; lo que equivale a una tasa promedio anual de 5.3% (ver *EIA-DE, 2002*) y revela la significativa desproporción entre un consumo interno rampante y una producción nacional de petróleo declinante. Consecuentemente, en el 2001 las importaciones cubrían más del 60% del consumo petrolero del país, como se señaló con anterioridad.

Más del 81% de las importaciones petroleras de los EE.UU. corresponden al petróleo crudo⁵, que es procesado en el amplio sistema de refinerías con que cuenta el país. Cabe destacar que EE.UU. aporta más del 20% de la capacidad mundial de refinación.

A EE.UU. le correspondió más del 26% de las compras mundiales de petróleo en el 2001, proporción que supera la porción captada por el conjunto de países de Europa en ese año. Las importaciones petroleras norteamericanas proceden en lo fundamental de América Latina (34.4%), Medio Oriente (24.1%), Canadá (15.3%) y África (14.3%), según datos de 2001.

En la zona del Golfo Árabe-Pérsico el mayor aporte de petróleo a EE.UU. lo realiza Arabia Saudita, cuyas ventas aumentaron en más de cinco veces entre 1984 y 2001. En el 2001 el reino saudita cubrió el 14.3% de las compras petroleras externas de los EE.UU.

En términos prospectivos, uno de los problemas más serios que enfrenta el sector petrolero de los EE.UU. es la rápida ampliación de la brecha entre producción y consumo, que sería cubierta por nuevas importaciones. Sobre esta base, se estima que el consumo de petróleo importado se elevaría en un 50% hasta el 2020 (Klare, 2002).

La actual política energética de los EE.UU. reconoce que, aunque se logre incrementar la oferta energética doméstica en los niveles esperados, las importaciones petroleras continuarán cubriendo una parte significativa del consumo nacional; y en ese sentido se aboga por garantizar los suministros petroleros desde el exterior. Se calcula que para obtener toda la energía adicional que será necesaria hasta el 2020, EE.UU. tendría que gastar aproximadamente 2.5 millones de millones de dólares por concepto de petróleo importado en ese período, sobre la base de un nivel de precios moderado. Bajo este escenario se prevé un aumento potencial de las acciones militares de EE.UU. en el exterior para asegurar las condiciones de producción y la protección de los flujos de hidrocarburos demandados (Klare, 2002).

Entre las principales áreas de interés energético para los EE.UU. fuera de su territorio se encuentran el Golfo Árabe-Pérsico, la Cuenca del Mar Caspio⁶, África⁷ y América Latina⁸.

⁵ El 19% restante corresponde a productos refinados.

⁶ La Cuenca del Mar Caspio, por su dotación de hidrocarburos, ha sido identificada por el gobierno de EE.UU. como un área de principal atención en materia energética; a partir del renovado interés de las grandes compañías petroleras transnacionales, sobre todo las norteamericanas, en esa zona. Se estima que las empresas petroleras occidentales ya han firmado contratos en países del área por un valor de más de 100 mil millones de dólares.

⁷ Se destaca el interés por las reservas ubicadas en África Occidental, particularmente en Nigeria y Angola, por tratarse de abundantes reservas de un crudo de alta calidad.

⁸ El interés de EE.UU. en los recursos petroleros de la región latinoamericana es uno de los pilares de la iniciativa de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) (ver Pichs, 2002).

EE.UU. adquiere en el Golfo Árabe Pérsico alrededor de la cuarta parte de sus importaciones netas de crudo, a diferencia de otros países industrializados como Japón que registra una dependencia del orden del 76%. No obstante, esta área geográfica resulta de gran interés estratégico para Norteamérica por concentrar las dos terceras partes de las reservas mundiales de crudo, y por la contribución de los flujos de petróleo provenientes de esta región a la estabilización de los precios en los mercados internacionales. Además, el control de los recursos petroleros de esta zona asegura una mayor influencia en los asuntos mundiales, y en especial una mayor influencia en las economías de aquellos centros de poder que son más dependientes del crudo del área.

Como parte de la estrategia norteamericana de mantener bajo control los abundantes recursos petroleros de la zona, entre 1991 y 2001 el Departamento de Defensa de los EE.UU. expandió significativamente las fuerzas y medios de guerra de ese país en la zona del Golfo Árabe-Pérsico; al tiempo que han continuado las multimillonarias ventas de armamento moderno a gobiernos aliados en el área, como el reino saudita.

Arabia Saudita, con una capacidad ociosa de 2.5 millones de barriles diarios (MBD) es el único país que en la coyuntura actual pudiera incrementar sustancialmente sus niveles de producción en un plazo no mayor de 90 días. Es decir, estaría en mejores condiciones que otros países petroleros para compensar caídas de los precios con un aumento inmediato de la producción, y por tanto su estrategia petrolera difiere de la de otros miembros de la OPEP más interesados en recortar la producción para reactivar los precios debido a las limitaciones de sus capacidades de producción.

En términos prospectivos, Arabia Saudita que concentra la cuarta parte de las reservas petroleras del mundo, necesita incrementar aún más su capacidad de producción para continuar asegurando un suministro ininterrumpido de petróleo a Occidente. Según reportes del Departamento de Energía de los EE.UU. la producción petrolera saudita debe duplicarse en los próximos 20 años, lo que tendrá un costo económico sumamente elevado. En estas condiciones, el gobierno norteamericano realiza grandes esfuerzos por lograr una mayor apertura del sector petrolero saudita a los inversionistas de EE.UU.

En cuanto a dotación de reservas petroleras, después de Arabia Saudita se ubica Iraq, país que concentra casi 11% de las reservas mundiales y que constituye el principal objetivo de intervención militar norteamericana en esta zona. Hasta el momento de la nacionalización petrolera iraquí en 1970, compañías norteamericanas y británicas dominaban la industria de hidrocarburos en este país. Antes de la ocupación de Iraq, las compañías de EE.UU. estaban excluidas por el gobierno norteamericano de la posibilidad de realizar inversiones petroleras en ese país, ya que Iraq estaba incluido en la lista de los países promotores del terrorismo.

Así, la más reciente invasión militar de EE.UU. contra Iraq, presentada por el gobierno norteamericano ante la opinión pública internacional como una contribución a la lucha contra el terrorismo, responde a los intereses de importantes grupos de presión de los EE.UU., entre los que se inscriben los representantes del complejo militar-industrial de ese país e importantes compañías petroleras que nunca se resignaron a quedar fuera de los negocios petroleros en Iraq.

Se ha llegado a considerar un crecimiento en la producción de petróleo iraquí desde 2.8 millones de barriles por día (MBD) hasta 7-8 MBD en unos 7 años; e incluso la posible retirada de este país de la OPEP, con lo que se eliminaría toda posibilidad de asumir compromisos en cuanto a cuotas de producción dentro de esa Organización.

Como antecedente directo de la ocupación de Iraq cabe recordar la reciente guerra en Afganistán. Aunque los motivos de la guerra de EE.UU. contra Afganistán no pueden reducirse a razones vinculadas al “negocio petrolero”, tampoco debe subestimarse la dimensión petrolera de ese conflicto. En este sentido, cabe destacar que, además de las reservas energéticas de Afganistán (importantes reservas de gas natural y algunos recursos de petróleo y carbón), los gobiernos de los países industrializados, y el de los EE.UU. en particular, están muy interesados en asegurar la estabilidad de Afganistán como ruta de tránsito potencial para exportaciones de petróleo y gas natural desde Asia Central. Téngase en cuenta que Turkmenistán cuenta con la tercera más grande reserva de gas natural en el mundo, y que otros países de la región como Uzbekistán y Tadjikistán cuentan con importantes reservas petroleras.

Acciones de esta naturaleza, promovidas por los círculos de poder económico y político en los EE.UU. son ingredientes clave en la configuración de un mercado petrolero mundial que se ajusta cada vez más a la lógica transnacional de reacomodar a su favor los distintos segmentos de la economía mundial, y que se aleja cada vez más de una reestructuración ordenada y favorable para todos los agentes que operan en ese importante mercado.

En tales condiciones, se está produciendo una mayor concentración del control transnacional en el negocio petrolero internacional, donde la parte leonina de las utilidades es captada por aquellas compañías transnacionales⁹, sobre todo norteamericanas, que gozan de mejor salud financiera, que cuentan con una mayor diversificación geográfica de su actividad y que muestran una integración vertical más completa.

⁹ Cabe destacar que durante el primer trimestre del 2003, los altos precios del petróleo en los mercados internacionales se tradujeron en grandes ganancias para las principales empresas transnacionales de este sector que captaron beneficios por unos 20 mil millones de dólares en ese período, con lo que consolidaron las ventajas recibidas durante el último trimestre del 2002.

ANEXOS**Anexo 1****Balance de energía comercial mundial, 2000-2020**
(en %)

| Fuentes | 2000 | 2010 | 2020 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Petróleo | 41.3 | 40.3 | 39.2 |
| Gas | 22.4 | 24.1 | 26.6 |
| Combustibles Sólidos | 26.1 | 26.3 | 25.8 |
| Hidro / Nuclear | 10.3 | 9.3 | 8.5 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: OPEC (2002).

Anexo 2**Reservas probadas de petróleo 2001.**

| Regiones | % del total | Duración (años) |
|--------------------|--------------------|------------------------|
| Norteamérica | 3.5 | 9.4 |
| A. Latina y Caribe | 11.7 | 33 |
| Europa | 1.8 | 7.8 |
| Ex URSS | 6.2 | 21.1 |
| Medio Oriente | 65.3 | 86.8 |
| África | 7.3 | 27.4 |
| Asia y Pacífico | 4.2 | 15.6 |
| Total | 100 | 40.3 |

Fuente: BP-Amoco (2002).

Anexo 3**Reservas probadas en países seleccionados 2001.**

| Países | % del total | Duración (años) |
|--------------------------------|--------------------|------------------------|
| Medio Oriente | | |
| Arabia Saudita | 24.9 | 85 |
| Iraq | 10.7 | >100 |
| Emiratos Árabes Unidos | 9.3 | >100 |
| Kuwait | 9.2 | >100 |
| Irán | 8.5 | 67.4 |
| Fuera del Medio Oriente | | |
| Venezuela | 7.4 | 63.5 |
| Rusia | 4.6 | 19.1 |
| EE.UU. | 2.9 | 10.7 |
| Libia | 2.8 | 57.3 |
| Nigeria | 2.3 | 30.8 |
| China | 2.3 | 19.9 |
| <i>OPEP</i> | 78 | 76.6 |

Fuente: BP- Amoco (2002).

Anexo 4

Principales productores de petróleo 2001 (millones de toneladas)

| Ubicación | País | Producción | % del Total |
|-----------|----------------|---------------|-------------|
| 1 | Arabia Saudita | 422.9 | 11.8 |
| 2 | EE.UU. | 351.7 | 9.8 |
| 3 | Rusia | 348.1 | 9.7 |
| 4 | Irán | 182.9 | 5.1 |
| 5 | México | 176.6 | 4.9 |
| 6 | Venezuela | 176.2 | 4.9 |
| 7 | China | 164.9 | 4.6 |
| 8 | Noruega | 162.1 | 4.5 |
| 9 | Iraq | 117.9 | 3.3 |
| 10 | Reino Unido | 117.9 | 3.3 |
| | <i>OPEP</i> | <i>1459.7</i> | <i>40.7</i> |

Fuente: BP- Amoco (2002).

Anexo 5

Principales exportadores de petróleo 2001 (millones de barriles diarios)

| No | País | Exportaciones Netas |
|----|------------------------|---------------------|
| 1 | Arabia Saudita | 7.4 |
| 2 | Rusia | 4.8 |
| 3 | Noruega | 3.2 |
| 4 | Irán | 2.7 |
| 5 | Venezuela | 2.6 |
| 6 | Emiratos Árabes Unidos | 2.1 |
| 7 | Iraq | 2.0 |
| 8 | Nigeria | 2.0 |
| 9 | Kuwait | 1.8 |
| 10 | México | 1.7 |

Fuente: EIA-DE (2002)

Anexo 6**Datos básicos de la OPEP, 2001.**

| Países | Área (miles de km ²) | Densidad (Hab./km ²) | PIB per cápita (dólares) | Ingresos petroleros (10 ⁹ USD) |
|-------------------|--|--|------------------------------------|---|
| Qatar | 11 | 55 | 24,122 | 6.5 |
| E.A.Unidos | 84 | 36 | 23,288 | 18.0 |
| Kuwait | 18 | 122 | 17,260 | 14.9 |
| Arabia Saudita | 2,150 | 10 | 8,360 | 58.2 |
| Irán | 1,648 | 39 | 2,052 | 20.5 |
| Iraq | 438 | 53 | 1,286 | 14.8 |
| Libia | 1,760 | 3 | 6,325 | 11.0 |
| Venezuela | 916 | 26 | 4,980 | 20.3 |
| Argelia | 2,382 | 13 | 1,746 | 11.1 |
| Indonesia | 1,904 | 112 | 729 | 4.4 |
| Nigeria | 924 | 138 | 319 | 17.0 |
| Total OPEP | 12,235 | 42 | 1675 | 196.7 |

Fuente: OPEC (2000) y EIA-DE (2001).

Anexo 7
Principales consumidores de petróleo
(millones de toneladas)

| Países | Consumo (10 ⁶ toneladas) | % del total |
|---------------|---|--------------------|
| EE.UU. | 895.6 | 25.5 |
| Japón | 247.2 | 7.0 |
| China | 231.9 | 6.6 |
| Alemania | 131.6 | 3.7 |
| Rusia | 122.3 | 3.5 |
| Corea del Sur | 103.1 | 2.9 |
| India | 97.1 | 2.8 |
| Francia | 95.8 | 2.7 |
| Italia | 92.8 | 2.6 |
| Canadá | 88.0 | 2.5 |

Fuente: BP-Amoco (2002).

Anexo 8

Principales importadores de petróleo 2001 (millones de barriles diarios)

| No. | País | Importaciones netas |
|-----|---------------|---------------------|
| 1 | EE.UU | 10.6 |
| 2 | Japón | 5.4 |
| 3 | Alemania | 2.7 |
| 4 | Corea del Sur | 2.2 |
| 5 | Francia | 1.9 |
| 6 | Italia | 1.7 |

Fuente: Calculado a partir de *EIA-DE (2002)*.

Anexo 9

Precio del crudo en la composición del precio final del barril en países desarrollados (2000)

| Países | Precio del crudo en % (*) |
|-----------------------|---------------------------|
| EE.UU. | 47.5 |
| Canadá | 42.4 |
| Japón | 28.7 |
| Francia | 25.6 |
| Alemania | 30.4 |
| Italia | 27.6 |
| Reino Unido | 18.8 |
| Unión Europea - Total | 27.2 (Impuestos: 57.8%) |

Nota: (*) La parte restante corresponde a impuestos y ganancias de la industria.

Fuente: Calculado a partir de *OPEC (2000)*.

Anexo 10

Precios comparativos de materias primas seleccionadas (finales de septiembre 2002, 1990 = 100)

| Materias primas | Variación en % |
|---|----------------|
| <i>Indice global (31 materias primas)</i> | +4.1 |
| Alimentos / Azúcar | -18.9 |
| Fibras textiles | -13.6 |
| Metales no ferrosos | -32.6 |
| Petróleo Crudo | +25.1 |

Fuente: *DPA, 1 octubre 2002*.

Anexo 11

Ejemplos de fusiones y adquisiciones de compañías petroleras en 1998-2001

- *ARCO* anuncia la adquisición de *Union Texas Petroleum Holdings Incorporated* (compañía independiente basada en Houston, Texas) por 2.47 mil millones de dólares (mayo 1998).
- *BP* anuncia la adquisición de *Amoco* por un stock de 48.2 mil millones de dólares => *BP-Amoco* (tercera mayor ETN petrolera, luego de *EXXON* y *Royal Dutch / Shell*). Mayor fusión petrolera hasta ese momento (agosto 1998). Se completa la fusión en enero de 1999.
- *Japan's Nippon Oil Co.* y *Mitsubishi Oil Co.* deciden fusionarse => mayor distribuidor de petróleo en Japón (octubre 1998).
- *EXXON Corp.* decide comprar a *Mobil Co.* por aprox. 75.4 mil millones de dólares => mayor corporación en los EE.UU. (diciembre 1998). Esta fusión es aprobada en noviembre de 1999.
- *ARCO* acepta ser adquirida por *BP-Amoco PLC* por un stock de 26.6 mil millones de dólares => la mayor compañía productora de petróleo de EE.UU. y una de las mayores compañías energéticas del mundo (marzo 1999). Esta fusión se aprueba en abril del 2000.
- *YPF* (Argentina) acepta la oferta de *Repsol* (España) de adquirir el 85.01% de *YPF* por 13.4 mil millones de dólares (*Repsol* ya había adquirido antes el 14.99%) (mayo 1999).
- Las compañías petroleras francesas *Total Fina* y *Elf Aquitaine* deciden fusionarse => cuarta compañía petrolera del mundo (septiembre de 1999).
- *Chevron* decide comprar a *Texaco* por un stock de 35.1 mil millones de dólares => cuarta compañía de petróleo y gas del mundo (octubre 2000). Es aprobada esta fusión en septiembre del 2001.
- *Lukoil* (Rusia) anuncia que compraría a *Getty Petroleum Marketing* de (EE.UU.) por 71 millones de dólares (noviembre 2000).
- *Amerada Hess* decide adquirir a *Triton Energy* por 2.7 mil millones de dólares en efectivo (julio 2001).
- *Enron*, la mayor compañía comercializadora de electricidad y gas natural del mundo, acepta la adquisición por su antiguo competidor *Dynegy* (noviembre 2001). *Enron* quiebra en diciembre de 2001.
- *Phillips Petroleum* y *Conoco* deciden fusionarse en una nueva compañía: *ConocoPhillips* => tercera mayor compañía de petróleo gas natural en los EE.UU. (noviembre 2001).

Fuente: Tomado de *EIA-DE (2002)*.

Bibliografía

- Agencia Internacional de Energía (AIE), *Selected Energy Statistics for 1996*, <http://www.iea.org/stats>
- Banco Mundial, 1999. *Informe sobre Desarrollo Mundial 1998/99*.
- BP, *Statistical Review of World Energy*, varios años.
- BP-Amoco, *Statistical Review of World Energy*, 1999-2002.
- EIA-DE (Energy Information Administration – Department of Energy), 2002. *Monthly Energy Review*, Washington D. C., abril 2002.
- EIA-DE, 2001. *OPEC Revenues Fact Sheet*, Washington D.C., septiembre 1998 (<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/opecrev.html>) y diciembre 2001.
- EIA-DE, 2002. *World Oil Market and Oil Price Chronologies: 1970-2001*, Washington D.C., January 2002.
- FMI, *World Economy Outlook*, diversos números (1986-2002).
- FMI, 1983. *World Economic Outlook. Occasional Paper 21*, Washington.
- Klare, M.T., 2002. *Petropolítica global: implicaciones del Plan energético de Bush en el extranjero*, 15 abril 2002 (Tomado de Internet).
- NEPDG (National Energy Policy Development Group), 2001. *National Energy Policy*. Washington D.C., mayo 2001.
- OCDE, *OECD Economic Outlook*, diversos números.
- OPEC, 2002. *Answers to frequently asked questions about the petroleum industry* (http://opec_archivos/frame_archivos/AnswersAboutPrtroleumInd.htm).
- OPEC, 2000. *OPEC Annual Statistical Bulletin 2000*.
- OPEC, *OPEC Bulletin*, diversos números.
- Petroleum Economist*, diversos números.
- Pichs, R., 2002. “Las dimensiones energética y ambiental en las negociaciones del ALCA”, en *Memorias*. Revista mensual de política y Cultura, No. 163, septiembre 2002, México D.F.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Ediciones-Prensa, Nueva York, diversos números (1995-2001)
- PNUD, 1997b. *Energy After Rio. Prospects and Challenges*, United Nations Publications, New York.
- WRI, 1998. *World Resources 1998-99*, Oxford University Press, Washington.

2

La nueva Ley de Autoridad de Promoción Comercial. Una visión general

Faustino Cobarrubia Gómez

Coordinador del Grupo de Comercio e Integración del CIEM

Contexto general

Desde 1994, la persistencia de dificultades en la Casa Blanca en función de movilizar los instrumentos de la política interna necesarios para concretar la concesión de la Autoridad de Promoción Comercial¹⁰ (TPA, por sus siglas en inglés), cuestionó seriamente la credibilidad del ejecutivo norteamericano, a la vez que configuró una suerte de escepticismo entre los países latinoamericanos y caribeños en torno a la viabilidad del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En ausencia de una definición política del Congreso norteamericano, la negociación técnica del ALCA avanzó primero en el levantamiento de la información y después en la presentación de algunos borradores del acuerdo.

La convergencia de una serie de procesos y acontecimientos de diversa naturaleza, sobre todo al interior de la sociedad norteamericana, dieron un vuelco cualitativo a la situación, e inclinaron el fiel de la balanza hacia la cooperación entre demócratas y republicanos en torno a la aprobación de la TPA durante el 2002. Los nuevos elementos son:¹¹

- La asunción al poder de una administración republicana, más proclive a la apertura comercial.
- Aunque con reticencias en los asuntos laborales y medioambientales, la presencia en el Partido Demócrata de un sector más cercano a las ideas de la liberalización comercial – que considera el papel de la expansión de las oportunidades comerciales como un factor de crecimiento económico –

¹⁰Este procedimiento - a disposición de cada presidente norteamericano desde Ford - permite al Ejecutivo someter a la consideración del Congreso acuerdos comerciales con la condición de que el órgano legislativo dispone de un período limitado para aprobar o rechazar el acuerdo sin introducirle enmiendas.

¹¹ Ver Lourdes Regueiro. "El ALCA entre la complacencia y la resistencia". Revista *Cuba Socialista* No.22. La Habana, 2001.

- significó un efectivo apoyo a esta legislación. En este sentido sobresalen los congresistas Bob Graham, Calvin Dooley, John Tanner y William Jefferson.
- Los sucesos del 11 de septiembre, al incorporar el libre comercio en la retórica de la lucha contra el terrorismo, colocaron un nuevo y decisivo argumento en manos del Ejecutivo para presionar a los congresistas norteamericanos a favor de la TPA.
 - La inminencia de una nueva Ronda de Negociaciones en la OMC, en la cual lo avanzado en el ALCA podría ser un referente que permitiría a Estados Unidos imponer globalmente su agenda comercial.

En síntesis, el terreno estaba allanado para dar un paso importante en la configuración de la estrategia económica de Estados Unidos en el nuevo milenio, la promulgación de la “Ley Comercial del 2002”, que enmarca las pautas que orientarán la posición del país en las futuras relaciones y negociaciones comerciales. En virtud de esta ley, aprobada en agosto del 2002, se le concedió la TPA al presidente estadounidense; y se renovó e introdujo enmiendas a dos programas de exención arancelaria que ya habían expirado, como son la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA, por sus siglas inglés) –ahora Ley de Promoción Comercial Andina – y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), el cual se restableció en una escala mucho mayor.

En el mediano-largo plazo, las disposiciones de la TPA – que estaría vigente hasta el 1° de junio del 2005 con posibilidades de ampliación del plazo hasta el 2007 –, parecen resultar el aspecto más importante de la nueva iniciativa¹². En consecuencia con un patrón bien establecido en la política comercial estadounidense, el otorgamiento de la anteriormente conocida como “vía rápida” o “fast track” implicó varias concesiones, algunas hechas al margen de la Ley Comercial del 2002: el presidente George W. Bush se vio obligado a dar protección para la industria siderúrgica, a la vez que incrementar los subsidios para los agricultores estadounidenses; acciones que cuestionan la posición del país en favor del libre comercio y confirman las sospechas sobre la espiral proteccionista que amenaza a la economía mundial.

Adicionalmente, la nueva administración también aceptó expandir el Programa de Asistencia para el Ajuste Comercial dirigido a las empresas y trabajadores estadounidenses desplazados por la competencia foránea. Cada año, aproximadamente 163 mil trabajadores utilizan estos programas que tienen un costo cercano a los 457 millones de dólares: sus principales beneficiarios son la industria textil y del vestido, la del petróleo y gas, la electrónica, la metalúrgica, y la mecánica (Arroyo, 2001).

¹² Se espera que esta ley sea utilizada durante este año para facilitar la aprobación por parte del Congreso de los Tratados de Libre Comercio (TLC) que negocia actualmente Estados Unidos con Chile, Centroamérica y Singapur; así como también la concesión de la TPA podría acelerar la discusión parlamentaria en torno a la legislación para instrumentar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los acuerdos que emanen de la Agenda de Doha para el Desarrollo, elaborada por la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Los países beneficiarios de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas y de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe tuvieron que asumir parte de los costos para la consecución de la reciente autoridad, al ser sancionados con nuevas y más rigurosas condiciones para obtener acceso preferencial al mercado estadounidense de los textiles y confecciones.

Al igual que en ocasiones previas en el nuevo instrumento legal para ejecutar tratados comerciales se incluyen importantes medidas de resguardo, tales como que el Congreso deberá someter a votación estos proyectos en el lapso de 90 días legislativos, al tiempo que no se permitirán enmiendas a los proyectos de ley una vez que éstos sean introducidos. Sin embargo, algunas disposiciones de la nueva iniciativa restringen, de hecho, el alcance de los compromisos de Estados Unidos en las actuales y futuras negociaciones comerciales, con lo cual se socava el otrora poder negociador del Ejecutivo norteamericano.

En este sentido, conviene realizar un análisis de algunos postulados de la TPA, de forma tal de lograr una aproximación a la comprensión real de su impacto sobre el comercio internacional, tanto por la vía directa como por los eventuales límites que supone para las negociaciones que se están llevando a cabo en los marcos de la OMC y el ALCA.

Agricultura, proteccionismo renovado

Existe plena coincidencia temática entre la Ley y la agenda de negociación internacional de Estados Unidos, la cual se refleja en los Grupos de Trabajo establecidos en los niveles regional y global. El hecho de que en la TPA se le conceda un tratamiento particular al perfeccionamiento de la OMC y de los acuerdos comerciales multilaterales sugiere que los compromisos del ALCA, por lo menos serán similares a aquellos ya logrados en la institución mundial¹³. Más aún, al no excluir la posibilidad de que estos Acuerdos instrumentados y ampliados se extiendan hacia sectores e incluyan condiciones comerciales no cubiertos en la OMC, la nueva iniciativa estadounidense trasluce que los compromisos adquiridos a nivel hemisférico pueden resultar superiores a aquellos del foro multilateral, en otras palabras, serían “OMC plus”.

El **tema agrícola**, de gran importancia para los países latinoamericanos y caribeños, pone de relieve – quizás como ningún otro – el evidente carácter proteccionista de la TPA. Las disposiciones de la sección 2104 (b) (2) de la Ley Comercial de 2002 buscan evitar el otorgamiento de concesiones arancelarias para productos agrícolas “sensibles a las importaciones” en el ALCA, la OMC u otras tratativas¹⁴. Los engorrosos procedimientos establecidos para autorizar la

¹³ Ello implica que todos los países participantes deberán haber instrumentado la totalidad de los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay.

¹⁴ No existe una prohibición literal de las negociaciones sobre estos productos, pero los procedimientos que el Ejecutivo deberá completar con el propósito de reducir los aranceles en cuestión resultan en extremo difíciles y engorrosos.

reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a los productos del sector, sumado a la virtual ausencia de disposiciones en contra de las subvenciones abiertas o encubiertas a los productores agrícolas, colocan en tela de juicio la propuesta norteamericana de julio del 2002 en torno a una reforma comercial global para abordar las políticas que distorsionan el comercio internacional.

Entre las regulaciones establecidas en torno a las negociaciones agrícolas sobresalen las siguientes (SELA, 2002):

- La Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) debe, en primer lugar, identificar aquellos productos agrícolas para los cuales la reducción correspondiente al primer año del programa arancelario estadounidense, dado los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, estuvo por debajo de 2,5%.
- En opinión de algunos analistas esta fórmula fue diseñada con el objetivo de incluir algunos productos muy específicos, tales como: concentrado de jugo de naranja congelado, frutas y vegetales frescos y procesados, carne de oveja, leche y productos lácteos, miel, rosas, trigo, aceites vegetales, azúcar, chocolate, tabaco y lana.
- En segundo lugar, la USTR debe iniciar una consulta con los miembros de los comités de comercio y de agricultura de ambas cámaras del Congreso con respecto a “si sería apropiado aplicar nuevas reducciones arancelarias para estos productos (...), tomando en consideración su impacto sobre la industria estadounidense que produce dicho artículo” (SELA, 2002). Además, la instancia gubernamental está obligada a notificar a ambos comités legislativos las razones que asisten al Ejecutivo en la búsqueda de la supuesta liberalización arancelaria para esos productos sensibles a las importaciones.
- La agencia gubernamental, a la vez que informar oportunamente, también tendría que disponer de una evaluación de la Comisión de Comercio Internacional¹⁵ sobre los posibles efectos económicos de la mencionada reducción arancelaria, tanto en la industria en particular como en la economía estadounidense en general.
- La USTR deberá mantener consulta permanente con el Comité de Presupuesto y Recursos de la Cámara de Representantes y el Comité de Finanzas de la Cámara del Senado. Ambos Comités, cuyos presidentes encabezan el Grupo Supervisor del Congreso, detentan la responsabilidad

¹⁵ Esta es una Comisión independiente, con un estatus casi judicial, cuya función es asesorar al Ejecutivo y al Legislativo en temas de comercio internacional y aspectos de propiedad intelectual vinculados al comercio.

global por el texto acordado en los TLC en las respectivas cámaras parlamentarias.

- El Comité de Agricultura de la Cámara de Diputados tiene intervención en todo lo relacionado con la agricultura, una función similar a la del Comité de Agricultura, Nutrición y Forestación del Senado. Mientras tanto, el Comité de Recursos Naturales de Diputados y el Comité de Comercio, Ciencia y Transporte del Senado tienen intervención en todos aquellos aspectos relacionados con la pesca.

Este conjunto de disposiciones, al favorecer la activa participación de diversas instancias legislativas a lo largo del proceso negociador y hasta la entrada en vigor de los acuerdos alcanzados, abre la puerta a los productores agrícolas norteamericanos y a sus defensores en el Congreso, que disfrutarían de amplias oportunidades para ejercer presiones sobre la Oficina del Representante Comercial en contra del otorgamiento de concesiones arancelarias. En la medida en que esta situación podría obligar a Estados Unidos a introducir cambios sustantivos en su enfoque en el área de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio (TLC), supondría serios problemas para las negociaciones del ALCA.

La firme y definida posición adoptada por Estados Unidos en los TLC negociados hasta el momento, en términos de interpretar “sustancialmente todo”¹⁶ como “todo”, sufriría una modificación funcional a los intereses de aquellos segmentos de la comunidad agrícola estadounidense (especialmente los productores de concentrado de jugo de naranja congelado), que temen que un ALCA contentivo de todo el intercambio comercial se traduzca en una feroz competencia por parte de los países latinoamericanos, fundamentalmente de Brasil.

Los otros temas: más de lo mismo

Con respecto a los **servicios**, aunque se hace un énfasis marcado en el derecho de establecimiento y la libertad de operación para los proveedores, las disposiciones de la TPA se enmarcan, esencialmente, en los principios y objetivos del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS). A partir de la experiencia acumulada, se considera que la negociación discurrirá bajo la modalidad conocida por “la negativa”, que en términos generales, significa una mayor liberalización, debido, básicamente a las dificultades que se han encontrado para avanzar en negociaciones de carácter sectorial.

¹⁶ El Artículo XXIV del GATT especifica los términos mediante los cuales a los países se les permite establecer TLC, a pesar de la norma general en contra de la discriminación. Entre otras cosas, el artículo estipula que los TLC “eliminen aranceles y otras regulaciones restrictivas del comercio (...) con respecto a **sustancialmente todo** el intercambio comercial entre los territorios que lo constituyen”. Este artículo no ofrece definiciones ni estándares para determinar que significa **sustancialmente todo**.

Apenas es necesario señalar, que los servicios constituyen en la actualidad un sector estratégico clave, pues tanto en el sector de comercio como en el de las inversiones extranjeras directas (IED), constituyen el elemento más dinámico. El comercio se efectúa mediante la utilización creciente de servicios avanzados de marketing, finanzas, telecomunicaciones y transporte; cada vez más importantes para la competitividad de la economía nacional en su conjunto.

Al promover la plena aplicación del Acuerdo sobre Derechos de **Propiedad Intelectual** relacionados con el Comercio (ADPIC), e instar a la completa adopción de sus disposiciones, la nueva legislación estadounidense da otro giro hacia el proteccionismo y se olvida del trato especial y diferenciado para los países subdesarrollados. El Acuerdo ADPIC junto al de Salud Pública, logrado en la Conferencia Ministerial de Doha, se suscriben textualmente.

En este marco multilateral se estipuló que los países pueden suspender patentes para proteger el orden público, o en caso de emergencia sanitaria; pero no se especificó como los países subdesarrollados podían aplicar esa disposición para combatir enfermedades infecciosas mediante el acceso a medicamentos con precios más baratos. Los esfuerzos de las naciones tercermundistas por hacer uso de esa disposición han sido constantemente bloqueados por las grandes compañías farmacéuticas y los gobiernos de los países desarrollados.

En contraste con los países subdesarrollados y algunas organizaciones humanitarias, que abogaban por la transparencia del marco legal del Acuerdo de Propiedad Intelectual, algunos países desarrollados liderados por Estados Unidos hicieron todo lo posible por introducir cláusulas para impedir la concesión de licencias a empresas farmacéuticas de los países subdesarrollados, o a terceras en el caso de que no exista capacidad nacional, para producir medicamentos genéricos. Esto atenta contra la vida de millones de personas que viven en la pobreza.

Aunque finalmente en Doha los países subdesarrollados lograron cierta flexibilización de las condiciones para el acceso a las medicinas necesarias para enfrentar grandes pandemias como el SIDA, en realidad se ha tornado agudo el conflicto en relación con la propiedad intelectual. Con servicios financieros y de otro tipo que alcanzan más del 70% del Producto Interno Bruto (PIB), Estados Unidos insiste en que las otras naciones se abran a las industrias norteamericanas de servicios (incluidas las empresas transnacionales del país) y establezcan reglas en prevención de la piratería de patentes, marcas y otras formas de derechos de propiedad intelectual (USTR, 2002).

Se condiciona la mayor apertura del mercado estadounidense, entre otras cosas, a la disposición de la contraparte de actuar en reciprocidad; ignorando el daño que ello supone para los bancos y las empresas de los países subdesarrollados, que verían perpetuarse su situación de dependencia en el ámbito cada vez más vital de las industrias de alta tecnología.

La creciente significación de la difusión tecnológica y las preocupaciones acerca de la seguridad militar y nacional, han llevado a Estados Unidos a convertir la protección de sus industrias de alta tecnología en una importante prioridad, así como a realizar ingentes esfuerzos para reducir la salida de los conocimientos técnicos industriales norteamericanos. Esta posición de salvaguardar a las empresas de la primera economía del planeta contra la piratería intelectual y la extremadamente rápida difusión de su ventaja comparativa es simétricamente contraria al deseo y la necesidad de otros países de ascender la escalera tecnológica.

En materia de **inversión extranjera** se aprecia una clara orientación hacia la profundización y mayor alcance del Acuerdo que rige actualmente en la OMC. La absoluta liberalización y la estricta reciprocidad, basado casi exclusivamente en el ordenamiento jurídico norteamericano, constituyen el fundamento esencial de las disposiciones incorporadas en la TPA en el rubro de inversiones.

Al respecto, los objetivos de Estados Unidos serían (USTR, 2002): reducir o eliminar las barreras artificiales que obstaculizan las inversiones extranjeras en el país, garantizar a los inversionistas extranjeros derechos fundamentales en materia de protección no mayores que los concedidos a los inversionistas estadounidenses, y lograr que los inversionistas norteamericanos disfruten de importantes derechos comparables a aquellos refrendados por los principios y las prácticas legales vigentes en Estados Unidos. Este conjunto de aspectos, apunta hacia una mayor protección de las inversiones extranjeras norteamericanas, posiblemente a través del rescate de algunos de los preceptos del fracasado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).

Aunque las legislaciones internas estadounidenses conceden un alto grado de protección para los inversionistas extranjeros, igual o mayor que lo estipulado en las leyes internacionales. Por otra parte, existen una serie de medidas discriminatorias que restringen la participación del capital foráneo en la economía del país.

La Ley de Compra de América de 1933 prescribe lo siguiente: se prohíbe al sector público comprar determinados bienes y servicios procedentes de proveedores extranjeros; se establecen requisitos de contenido local para la compra de productos foráneos; y se aplican precios preferenciales para los proveedores nacionales. Estas medidas no sólo reducen las oportunidades de inversión de las compañías extranjeras en Estados Unidos por la vía directa, sino también porque suponen un freno a los licitadores norteamericanos para el uso de productos y servicios no nacionales.

La legislación Exxon-Florio, faculta al inquilino de la Casa Blanca para suspender o prohibir cualquier fusión, adquisición o bancarrota que se considere una amenaza para la seguridad nacional. La ambigüedad y amplitud de éste concepto, denunciados continuamente por los socios comerciales de Estados Unidos,

prácticamente obliga a los inversionistas extranjeros a notificar con bastante antelación sus propósitos inversionistas en Estados Unidos.

De hecho, a la luz de una reciente decisión de un panel de expertos, se generó una aguda polémica en el Congreso norteamericano sobre las disposiciones referentes al Estado Inversionista contenidas en el Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); donde las reglas de liberalización y preeminencia de las empresas transnacionales por sobre los gobiernos locales y estados nacionales son muy claras. Los críticos argumentan, entre otras cosas, que estas disposiciones conceden excesiva autoridad a los inversionistas extranjeros que deseen desafiar las leyes y normas estadounidenses¹⁷.

En realidad, los más perjudicados serían los países subdesarrollados, que al suscribir acuerdos bilaterales con el mayor inversor absoluto del mundo, ponen en riesgo la capacidad de sus gobiernos para: controlar el proceso inversionista del país, limitar o prohibir la entrada de inversiones o empresas no deseadas, o para establecer condicionamientos vinculados al empleo de componentes y fuerza de trabajo nacionales, entre otros.

Situada en el tema de **la solución de controversias**, la TPA toma como referencia, directa o indirectamente, los mecanismos de control de las políticas comerciales habilitados en la OMC; los cuales se combinan con el establecimiento de disposiciones para la previa identificación y solución de potenciales controversias. Se pretende imponer una modalidad de arbitraje lo más ajustada posible a los intereses norteamericanos, que intentaría evitar las decisiones o fallos en contra de la nación.

Los apartados vinculados a las **prácticas reguladoras y a las leyes de soluciones para el comercio** contemplan; por un lado, la exigencia de transparencia y eliminación de todas aquellas medidas y reglamentaciones que afecten el acceso a los mercados de los productos estadounidenses. De otro lado, se reserva el derecho de continuar aplicando todas las disposiciones establecidas en la Ley de Comercio de 1988 para prevenir y corregir la competencia desleal, cualquiera sea su naturaleza.

Se señala de manera explícita que los negociadores estadounidenses “deben preservar la capacidad de Estados Unidos para instrumentar rigurosamente sus leyes comerciales (...) y evitar convenios que reduzcan la efectividad de las medidas disciplinarias nacionales e internacionales contra el comercio desleal” (USTR, 2002). Una resolución que denuncie el enfoque negociador de la administración tendrá “preferencia”, lo cual significa que será tratada de manera expedita por las plenarias de ambas cámaras del Congreso; pero también sería no vinculante. Es decir, se mantiene la norma de la TPA en contra de las enmiendas, pero se revisan los procedimientos para obligar al Ejecutivo a salvar varios

¹⁷ Este es un tema clave en el debate que se realiza actualmente en Estados Unidos en torno a los asuntos laborales y ambientales.

obstáculos si pretende establecer compromisos en materia de leyes de amparo comercial, las cuales se consideran innegociables.

Es fácil advertir, entre otras legislaciones, la continuación del uso indiscriminado de las leyes antidumping, práctica habitual de la política de defensa comercial estadounidense, que parafraseando a Thelma Askey – directora de tareas legislativas de la Subcomisión de Comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes durante la administración Clinton – “ es la mejor manera de enfriar el comercio y proteger a las industrias nacionales de la competencia que no desean” (Askey, 2001).

Las delicadas áreas de los derechos laborales y el medio ambiente, que dividieron profundamente a demócratas y republicanos durante los debates de la Ley en el Congreso, son objeto de un tratamiento sumamente cuidadoso. En estas materias se establecen como objetivos fundamentales de Estados Unidos los siguientes (USTR, 2002):

- Garantizar la instrumentación efectiva de los derechos laborales y ambientales en los TLC firmados por Estados Unidos, de forma tal de impedir que un curso de acción o inacción sostenido o recurrente afecte el comercio entre las partes;
- Proteger el derecho a ejercer la discrecionalidad con respecto a materias de investigación, procesales, normativas y de acatamiento;
- Evitar las represalias amparadas en el derecho de establecer estándares laborales y niveles de protección ambiental en el ámbito nacional;
- Fortalecer la capacidad de los socios comerciales de Estados Unidos para promover el respeto por los estándares laborales;
- Potenciar la capacidad de los socios comerciales de Estados Unidos para proteger el medio ambiente, mediante la promoción del desarrollo sostenible;
- Reducir o eliminar aquellas prácticas o políticas gubernamentales que amenazan, indebidamente, el desarrollo sostenible;
- Facilitar el acceso al mercado internacional para las tecnologías, los bienes y los servicios ambientales estadounidenses, a través de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias;
- Garantizar que las políticas y las prácticas laborales, ambientales, sanitarias y de seguridad, no se conviertan en un obstáculo arbitrario e injustificado o en una barrera comercial disfrazada para las exportaciones estadounidenses;
- En el caso particular del trabajo, existe una sección complementaria que se refiere especialmente a las peores formas de trabajo infantil, así como al derecho de asociación; el derecho a organizarse y a negociar colectivamente; a la prohibición de usar cualquier tipo de trabajo forzado o compulsorio; a una edad mínima para el trabajo infantil; y a condiciones laborales aceptables respecto al salario mínimo, horas de trabajo y seguridad ocupacional y salud.

Más allá del aparente consenso que pudiera reflejar la simple enumeración de los objetivos anteriores, existen múltiples razones potenciales para el surgimiento de controversias en torno a los temas laborales y ambientales al momento de aprobación de futuros tratados comerciales. Es posible que durante las actuales

negociaciones de los TLC con Chile, Centroamérica y Singapur, esos puntos sean sometidos a un examen más riguroso que el que ameritan en correspondencia con el volumen del intercambio comercial directamente afectado, poniendo a prueba el juego político interno en el Congreso norteamericano.

Consideraciones Finales

En realidad, aunque la TPA enarbola los principios de la apertura, la equitatividad y la equidad¹⁸, sus preceptos apuntan de forma evidente hacia un desbalance netamente favorable a Estados Unidos en las negociaciones comerciales. Al combinar el concepto de apertura con la aplicación de medidas restrictivas en algunos sectores, e incluir la eliminación de las medidas reguladoras del intercambio de mercancías, como componente de la estructuración de cualquier programa de liberalización de bienes, se advierte una lógica coherente con los estrechos intereses norteamericanos.

Se trata, en definitiva, de sostener el crecimiento económico e industrial del país, mediante la mayor expansión de las empresas transnacionales y la protección de la difusión y adaptación de las tecnologías norteamericanas en el resto de los países participantes en los TLC con Estados Unidos. La ambigüedad en el tratamiento que concede la TPA a las inversiones, el comercio de servicios y la propiedad intelectual; donde se combina trato nacional, libre acceso a los mercados y regulaciones estrictas para la transferencia y apropiación tecnológicas, es muestra elocuente del objetivo supremo de la Ley de generar ventajas competitivas para los actores económicos estadounidenses.

Más aún, en la vinculación que establece la TPA entre la “seguridad nacional”, la “seguridad económica” y el “libre comercio”, subyace la pretensión de utilizar el comercio como un arma para hacer avanzar ciertos principios fundamentales para el ejercicio de la hegemonía de Estados Unidos a nivel mundial, asociados al fortalecimiento de la llamada democracia representativa, la lucha antiterrorista, el control del narcotráfico y la inmigración ilegal. No resulta irracional desprender de este amplio temario el reforzamiento de las condiciones de elegibilidad para que los países latinoamericanos y caribeños puedan acceder a los potenciales beneficios del ALCA.

Sin dudas, la aprobación de la Autoridad de Promoción Comercial, sobre todo en la medida en que impulsará acuerdos funcionales y complementarios al ALCA, – con Chile y Centroamérica – constituye un paso importante en la conformación definitiva del proyecto hemisférico. Sin embargo, la efectividad y eficacia de su utilización dependerá, en última instancia, de la interacción entre las organizaciones de lobby, los sindicatos y otros grupos de interés del *stablishment* norteamericano; cuya dinámica apunta hacia el fortalecimiento de la tendencia

¹⁸ Ambos principios, la equitatividad y la equidad, se basan en el principio de la no discriminación que rige en el GATT desde 1948.

proteccionista, particularmente en el actual contexto de crisis económica generalizada.

Bibliografía

- Arroyo, Alberto. *Resultados del Tratado de Libre Comercio en México: Lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*. Internet: <http://www.rmalc.org>. Diciembre 2001.
- Askey, Thelma. *Elaboración y aplicación de la ley de comercio de los Estados Unidos*. Internet.
- CEPAL. *La negociación hemisférica: ¿Una nueva oportunidad?*. Internet: <http://www.cepal.org>. Diciembre, 2002.
- Mello, Fátima: *¿Servicios para quem precisa? As negociacoes de servicios no GATS e na ALCA*. REBRIP/ Rede Brasileira Pela Integracao dos Povos. Internet: <http://www.asc-hsc.org>. Versión preliminar, julio de 2002.
- Regueiro, Lourdes. "El ALCA entre la complacencia y la resistencia". *Revista Cuba Socialista* No.22. La Habana, 2001.
- SELA. "Impacto de la Ley Comercial de 2002 en los países miembros del SELA". *Antena* No. 65 – 3er Trimestre de 2002. Internet: <http://www.sela.org>.
- Thomas. *Análisis del texto de la Ley TPA*. Legislative information on Internet (<http://www.thomas.loc.gov>).
- USTR. *Trade Promotion Authority (TPA)*. Internet: <http://www.ustr.gov>
- Zoellick, Robert. "Derribar las barreras". *Financial Times*, 25 de julio de 2002.

3

Alemania: el dilema del crecimiento económico

Jourdy Victoria James Heredia

Investigadora del CIEM

Una mirada a la historia

Alemania es la primera economía de Europa y la tercera del planeta, después de Estados Unidos y Japón. Su población, de más de 83 millones de personas, representa casi un 30% de la del conjunto europeo y su producto interno bruto (PIB), de 2 millones de millones de dólares aproximadamente, lo que equivale a casi un cuarto del de Europa Comunitaria y al 7% del mundo (Banner, 2002).

El ascenso económico de Alemania se produce tras la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos llevó a cabo el Plan Marshall mediante el cual, apoyó con recursos financieros la economía destruida por la guerra, con el objetivo de contener la amenaza que representaba la Unión Soviética y el resto de los países socialistas y en virtud de la necesidad de los Estados Unidos de desarrollar y asegurarse una parte considerable del mercado en Europa.

A través del Plan Marshall o Programa de Recuperación Europea, Europa Occidental recibió 13 300 millones de dólares entre abril de 1948 y junio de 1952. Sin embargo, de estos recursos Alemania Occidental sólo obtuvo el 11%, a diferencia de otras naciones europeas; particularmente el Reino Unido quien resultó el mayor beneficiario de estos fondos (Europa, 1998).

A pesar de los reducidos montos de financiamientos, la economía alemana en la década del 50, creció al 8.2% como promedio anual, en comparación con el 4.6% de Francia y el 2.8% de Gran Bretaña (Europa 1998).

En Alemania comenzó a desarrollarse la llamada “economía social de mercado”, a través de la cual se combinaba un sistema de “libre mercado” con un equilibrio y bienestar social peculiares. Para algunos académicos la vía de desarrollo adoptada por este país fue considerada como un “capitalismo con un rostro humano” (Barry, 2003). En realidad, el sistema socialista que se desarrollaba en la RDA influyó notablemente en el enfoque social que imprimieron las autoridades de Alemania Occidental a su sistema.

La política económica desarrollada pretendía un equilibrio entre las clases sociales. La primera medida importante fue recompensar a los que perdieron mucho o todo en la guerra, pero al mismo tiempo gravar, con impuestos y compensaciones de cargas a los que poseían grandes patrimonios.

La actuación del Estado “benefactor” alemán fue vital en el desarrollo económico, por un lado, se eliminaron las restricciones sobre el comercio, la producción, los precios, y la distribución, que se habían fijado durante el poderío de los nazis y, por otro lado, el Estado asumió la vigilancia de la economía y el control sobre determinados sectores productivos y sociales.

En rigor, el Estado brindó protección a los mercados de la competencia externa, para desarrollar la gran industria manufacturera en el país. También, el gobierno otorgó enormes subsidios a los sectores del acero y la minería.

Sin embargo, debe destacarse que al auge de este modelo de “Estado benefactor” contribuyó notablemente la fuerte intervención de los capitales de Alemania en los países del Tercer Mundo.

Durante casi todo el período de posguerra, Alemania Occidental fue la economía más exitosa de Europa, con la excepción de Suiza. Su recuperación de las ruinas de la guerra fue realmente espectacular. Los precios bajaron, el empleo subió y, las exportaciones y reservas de divisas aumentaron.

Entre 1960 y 1990 la productividad del trabajo creció un 140% en Alemania, comparado con el 55% en Estados Unidos. El aumento de esta variable, también se reflejó en el crecimiento de los ingresos reales. (Loxomoro, 1998).

Alemania desarrolló una estrategia económica orientada a la exportación. “Aunque su PNB es casi un tercio del de Estados Unidos, Alemania ha sido ocasionalmente el principal exportador mundial”. (Loxomoro, 1998).

Las exportaciones representan más de un tercio del PIB alemán: Como resultado, estas han devenido un elemento determinante en la expansión económica del país. Desde 1975 hasta 1989 la participación de las exportaciones alemanas a nivel mundial fue de un 10.6% (Notimex, 2003).

Alemania es hoy uno de los mayores estados industrializados del mundo donde el bienestar social es alto.

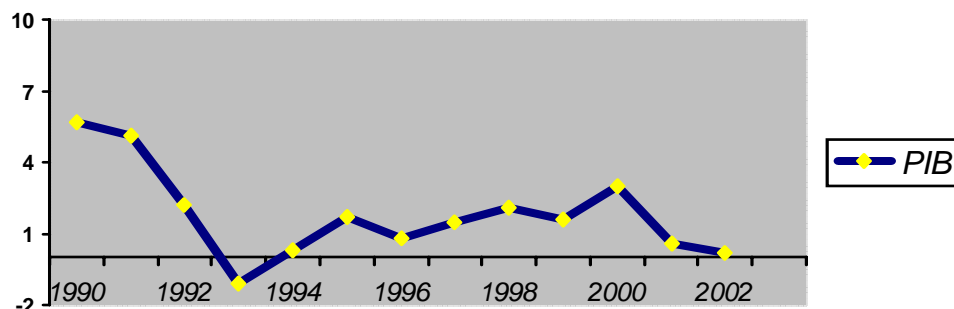
Desempeño económico en los últimos años

Alemania no ha escapado a la tendencia decreciente manifestada por la economía mundial durante las tres últimas décadas, ni a los efectos de la globalización mundial. Entre 1991 y el 2001 el PIB alemán sólo creció 1.5% frente a 2.8% en el decenio anterior. Particularmente, desde 1994, el crecimiento económico se sitúa

por debajo de la media de los países de la Unión Europea (UE) y a partir de 1998 ocupa el último lugar junto con Italia.

Gráfico 1

Evolución del PIB de Alemania (1990-2002)



Fuente: FMI, 2002 e Información Cablegráfica 2003

Un factor determinante en la evolución económica de Alemania en estos años ha sido el impacto de la reunificación y los costos que ha implicado para el país.

Tras el catastrófico año 2001, en el que el PIB sólo creció un 0.6% (en el 2000, había aumentado un 2.9%); Alemania se encuentra en la peor situación económica desde la postguerra (ver gráfico 1).

En el pasado año 2002, el ritmo de incremento de la economía alcanzó sólo el 0.2%, el peor resultado en los últimos 9 años, y por detrás del de la UE en su conjunto (0.8%) y el de las naciones desarrolladas (1.3%) (PL, 2003 y EFE 2003a).

A las bajas cifras de crecimiento económico se adicionan el elevado número de quiebras empresariales y el aumento del nivel de desempleo, elementos que han contribuido a la precariedad de la economía alemana.

Alemania atraviesa la ola más grande de quiebras experimentada por el país después de la II Guerra Mundial. Según estimaciones oficiales, más de 70 000 empresas se declararon insolventes el pasado 2002 y aproximadamente 41 500 fueron a la bancarrota, es decir un tercio más que en el año 2001. Las quiebras amenazan sobre todo al empresariado medio, sector principal de la economía. (BBC, 2002a y Sánchez, 2003).

Las pequeñas y medianas empresas (PYMEs)¹⁹, que representan casi la mitad del PIB alemán, acaparan el grueso de las suspensiones de pago, con un récord de 32 400 quiebras empresariales, en comparación con el 2001 (BBC, 2002a).

Además, han disminuido las llamadas “Garantías Hermes” dirigidas principalmente a las PYMEs, a través de las cuales el Estado asume los riesgos que corren los exportadores al atender pedidos de mercados considerados “políticamente difíciles”, tales como Rusia e Irán. En el 2001 el valor de estas ascendía a 16 600 millones de euros (unos 14 425 millones de dólares), una reducción del 15% con relación al 2000. (EFE, 2002).

Las PYMEs alemanas son frágiles debido a su débil capacidad de autofinanciación, por tanto se han visto más afectadas por la crisis que las grandes empresas. Los Bancos han aumentado sus provisiones contra los riesgos ante el aumento de las quiebras. En este sentido las instituciones financieras han revaluado todos los contratos liberándose de aquellos que no son rentables y aumentando las tarifas a otros. Esta nueva política bancaria de estrangulamiento financiero, ha provocado que a las PYMEs les resulte difícil acceder a los créditos.

En los últimos años, las grandes empresas industriales alemanas, con el objetivo de acometer sus planes de desarrollo, han acumulado enormes deudas. Sin embargo, cuando han querido hacer efectivo el pago de las mismas se han visto afectadas por el retroceso en los mercados de exportación y la desaparición de sus clientes. La combinación de colosales deudas y una capacidad ociosa creciente ha traído como resultado la disminución de las ganancias de las industrias.

La gran empresa transnacional automotriz Volkswagen, disminuyó sus beneficios en 24% aproximadamente en la primera mitad del año 2002, en comparación con los resultados obtenidos en el mismo período un año antes, como consecuencia de una reducción de un 13% en las exportaciones de vehículos, principalmente aquellos cuyos modelos eran más demandados en el mercado internacional. Asimismo, la fabricación de automóviles en el primer semestre del 2002 (1,22 millones) fue inferior en 13.8%, al promedio de igual etapa en el 2001 (PL, 2002a).

También, la competencia con sus rivales norteamericanos está afectando seriamente a las empresas alemanas. Como la mayor parte de ellas exportan hacia los mercados internacionales, la apreciación del euro con respecto al dólar reduce sus beneficios. En cambio, el enorme y creciente gasto militar de los Estados Unidos ha ayudado a las empresas norteamericanas a compensar la disminución de la demanda civil interna. Por ejemplo, la empresa estadounidense General Electric vende más motores de aviones al Pentágono que a sus clientes

¹⁹ Las PYMEs en Alemania emplean menos de 500 personas y tienen un volumen de ventas inferior a 50 millones de dólares. Estas disponen tradicionalmente de pocos fondos propios y recurren mucho a los créditos.

comerciales. De manera que la carrera armamentista en los EE.UU. se convierte en un subsidio al capital norteamericano.

Junto al derrumbe industrial caen los sectores asociados a la nueva economía. Tal es el caso del gigante europeo de las telecomunicaciones Deutsche Telekom que declaró una pérdida por más de 24 000 millones de dólares, la mayor en la historia corporativa de Alemania, en noviembre del 2002. Al mismo tiempo, la deuda de esta empresa se eleva a 60 000 millones de dólares. (BBC, 2002b).

Como resultado de este proceso de quiebra empresarial, los bancos alemanes; que fueron determinantes en el desarrollo alcanzado por el país desde la postguerra, en la medida que ofrecieron financiamientos a las empresas para sus objetivos de largo plazo y las protegían de los riesgos a corto plazo, han adquirido deudas insolventes.

Los principales bancos alemanes han disminuido sus beneficios y sufrieron grandes pérdidas por la caída del valor de las acciones en sus carteras. El problema de la banca alemana es grave, incluso ya se habla de una posible crisis de liquidez en el banco Commerzbank (cuarto lugar nacional) y el HVB (segundo). Todo ello sugiere que el capital financiero alemán seguirá afectado por procesos de quiebra, fusiones y adquisiciones.

Más aún, el grupo alemán Allianz, el mayor asegurador europeo, anunció la primera disminución de sus beneficios a lo largo de su historia, por un monto de 1 200 millones de euros. Gran parte de estas pérdidas obedecen al endeudamiento del Dresden Bank (el tercer banco alemán), adquirido por el grupo, así como también en los seguros, lo cual ha bajado considerablemente los ingresos. (Oviedo, 2003).

Las quiebras empresariales han provocado una ola de despidos calculados en más de 600 000 puestos de trabajo. En particular, las empresas líderes alemanas eliminaron 25 000 puestos de trabajo en la primera mitad del pasado año 2002. Los recortes de plantillas se reflejaron con mayor profundidad en la transnacional Siemens, la cual también anunció que entre 2001 y 2005 reduciría en 34 000 puestos su dotación de personal. La telefónica Telekom habrá expulsado casi 50 000 trabajadores para el 2005, de los cuales 38 500 realizan sus actividades en Alemania y otros 11 000 trabajan en filiales y subsidiarias de otros países (DPA, 2002).

El consorcio bancario transnacional Dresdner Bank despedirá a 11 000 de sus 50 000 empleados, en tanto que el Deutsche Bank (primero a nivel nacional) ya redujo en más de 5 000 puestos su plantilla y el Commerzbank eliminará un total de 4 300 puestos. (DPA, 2002).

Actualmente, casi 5 millones de alemanes están desempleados. La tasa de desocupación registró un aumento significativo en febrero del 2003, hasta ubicarse en 11.3%, el nivel más alto en los últimos 5 años (DPA, 2003).

No obstante, la situación en relación con el desempleo no es homogénea para todo el país. En el occidente, donde habitan 65 millones de personas, este indicador es del 9%. Mientras que en la región oriental, donde viven 16 millones de habitantes, la desocupación afecta al 19.9% de la población económicamente activa (DPA, 2003).

La mayor desocupación en Alemania Oriental, tiene su génesis en la política seguida por Alemania Occidental a raíz de la reunificación en 1990. El objetivo que se siguió fue el de equiparar los salarios de Alemania Oriental y Occidental. Como resultado se obtuvo una elevación de los salarios de Alemania Oriental en más de un 50% entre 1991 y 1995, lo cual provocó que muchas empresas no pudieran competir por los altos costos de la mano de obra y esta región se convirtió en un lugar poco atractivo para las inversiones, trayendo como consecuencia un desempleo a niveles elevados. (Samuelson, 2002)

El mercado de trabajo alemán se ve afectado por problemas relacionados con la baja competitividad de la economía, el envejecimiento poblacional y la crisis económica internacional, entre otros.

Si bien la economía alemana todavía se mantiene fuerte en la producción de maquinarias y de transporte, es notable como ha perdido ventajas comparativas en los últimos 30 años en áreas como la electrónica, las tecnologías para la comunicación y la óptica.

Particularmente en el sector químico-farmacéutico, las transnacionales de otros países han copado la producción de fármacos, en un contexto en el que a nivel internacional las transnacionales farmacéuticas figuran entre las más grandes empresas del mundo. Según un análisis de la revista Fortune Global 500, el sector farmacéutico es el que posee los mayores beneficios netos de todos los rubros industriales del planeta: el 17% de promedio, aunque las mayores empresas rondan el 30% (Ribeiro, 2003).

La desventaja de Alemania frente a sus competidores es real en sectores de alta tecnología como la información y la comunicación, y la biotecnología. Este país está obligado a comprar los productos de avanzada en el exterior. Además, los incentivos para que las empresas comiencen a generar nueva tecnología son muy escasos (ver tabla 1).

Tabla 1
Inversiones en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)
 (porcentajes de la inversión productiva)

| | 1980 | 1990 | 2000 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|
| Alemania | 7,7 | 13,9 | 19,2 |
| Japón | 7,0 | 10,8 | 16,0 |
| Estados Unidos | 15,2 | 22,5 | 31,4 |
| Canadá | 9,1 | 13,2 | 21,4 |

Fuente: *OECD, 2002a*

Gran parte de la investigación y desarrollo (I+D) se realiza fuera del territorio. En Alemania se destinan menos recursos a actividades de I+D que en otros países desarrollados e incluso en países de reciente industrialización (ver tabla 2).

Entre 1985 y 1997 el porcentaje de gasto en I+D con relación al PNB se ha reducido del 2.72% al 2.4%. En un informe acerca de la reducción notable del financiamiento destinado a la investigación publicado en 1997, cinco grandes instituciones científicas alemanas expresaban que en menos de una década los gastos de I+D en Alemania habían decrecido en más de un cuarto y advertían que la nación enfrentaba el riesgo de desaprovechar las expectativas del futuro (IN-Press, 1997).

El atraso relativo en las inversiones en I+D, ha traído como consecuencia el rezago alemán en el sector de las tecnologías de punta. En realidad, en Alemania el camino que tiene que recorrer la investigación entre los laboratorios y plantas de producción de las empresas es más largo y complejo que en otros países. En efecto, las computadoras, el telefax, los discos compactos, el video, el Interferón para combatir los tumores y los microprocesadores se desarrollaron en Alemania, pero se produjeron en los Estados Unidos y Japón.

Tabla 2
Porcentajes de gastos de I+D con respecto al PNB (1987-1997)

| | |
|-----------------|------------|
| Suecia | 3,8 |
| Estados Unidos | 2,6 |
| Japón | 2,8 |
| Finlandia | 2,8 |
| Suiza | 2,6 |
| Alemania | 2,4 |
| Corea del Sur | 2,8 |
| Israel | 2,4 |

Fuente: *IDH, 2001 Informe sobre Desarrollo Humano 2001 "Poner el Adelanto Tecnológico al servicio del Desarrollo Humano, PNUD, Mundi-Prensa Libros, CHA, Nueva Cork, 2001*

Alemania ocupa el lugar número 14 en el ranking de la competitividad internacional, según el Informe de competitividad mundial 2002-2003 del Foro Económico Mundial, por debajo de países como Taiwán (tercer puesto) y Singapur (cuarto lugar). Mientras que Estados Unidos ha recuperado el primer puesto como la economía más competitiva del planeta y tiene las mejores perspectivas de crecimiento en los próximos cinco a ocho años (UNAM, 2002).

A pesar de lo anterior, el trabajador medio alemán tiene una retribución por hora de 26,88 dólares, comparado con 15.89 dólares en Estados Unidos y trabaja 1 519 horas al año mientras que el norteamericano labora 1 857 horas. Quizás en la etapa en que surgió el milagro alemán este alto nivel salarial se correspondía con el alto nivel de productividad alcanzado, en la actualidad la situación ha cambiado.

Ante la disminución progresiva de los beneficios y productividad de las empresas alemanas y, por ende del crecimiento económico, resulta insostenible esa estructura salarial. A esto se añade que en las dos últimas décadas, la proporción del gasto público destinado a la educación se ha mantenido estancada. El gasto público alemán en educación representa sólo 4.8% del PNB, y esa proporción se situó por debajo de la del resto de los países del grupo de los siete (G-7), a excepción de Japón, en la última década. En el caso de los EE.UU., es de 5.4% del PNB. (PNUD, 2001).

Todo lo anterior ha traído como resultado que se incrementen cada vez más las desigualdades en la cantidad y calidad de quienes ingresan en la fuerza laboral y en la capacidad para el desarrollo tecnológico y las reservas excedentes disponibles.

En consecuencia existe una drástica reducción de las perspectivas de reempleo. A pesar del elevado nivel de desempleo, el país posee aproximadamente, 1.5 millones de plazas no cubiertas en sectores especializados, como la informática. En este sentido, las autoridades alemanas pretenden importar 20 000 especialistas en software procedentes de la India y Europa del Este (BBC, 2002).

El gobierno alemán ha recomendado la aceptación de 50 000 inmigrantes anuales para frenar la escasez de mano de obra especializada en el futuro, la decadencia económica y mantener la seguridad social y las pensiones (BBC, 2002c).

A pesar de que la migración a Alemania resulta impresionante y se calcula que entre 1990 y el 2001 ingresaron 4.5 millones de inmigrantes a Alemania, muchos de ellos refugiados de las guerras en los Balcanes, estas cifras aparentemente aún no cubren las necesidades reales de este país. El 27.4% de los inmigrantes son turcos; 9.1% yugoslavos; 4.1% polacos; 8.4 italianos y 5.0 griegos. Particularmente, uno de cada cuatro inmigrantes es procedente de un país de la Unión Europea (Deutschland, 2000 y BBC, 2002).

En realidad y a pesar de las necesidades, el proceso de migración hacia Alemania ha sido y será muy selectivo, atendiendo a la calificación y capacidades de las personas. En este sentido, deben ingresar las “personas adecuadas” y “de interés económico” de la sociedad alemana. En efecto, la inmigración será de todas maneras elitista y discriminatoria, si se conoce que el país registró un 59% de incremento de la cantidad de ataques racistas en el 2000, según la Organización de Derechos Humanos del Consejo de Europa (BBC, 2002d).

Con todo, la caída de la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población, evidencian más la relevancia de este proceso migratorio. La tasa natural de crecimiento de la población en Alemania es negativa. De mantenerse la actual tendencia a la disminución de la tasa de crecimiento de la población en Alemania, el número de habitantes se reducirá a menos de 60 millones en el año 2050 (BBC, 2002).

Consecuentemente, la población activa debe pasar de 38 millones de habitantes con que se cuenta en la actualidad a 26 millones en el 2050, es decir, habrá una reducción de un 40% en la fuerza de trabajo activa que debe mantener a todo el sistema, incluido el de pensiones (BBC, 2002). Si se conoce que en Alemania, la población activa es la que financia las pensiones, una disminución de la fuerza de trabajo significa una reducción del monto destinado a las mismas (BBC, 2002).

Una de las causas de la crisis del modelo alemán de crecimiento y desarrollo es el envejecimiento de la población (las personas viven más años, pero cada vez nacen menos). Como consecuencia, el sistema de rentas mediante el cual los trabajadores activos pagaban la jubilación de los mayores, ha pasado a ser cada vez más insostenible debido a que hay menos personas que aportan y más personas que cobran durante años.²⁰ Cuando el trabajador alemán se retira a los 62 años, puede recibir una pensión de seguridad social que representa el 70% del promedio de su ingreso neto (Europa, 1998).

También, del envejecimiento de la población emanan otros efectos, como son: el aumento de la tendencia a ahorrar, la ausencia de inversiones y el incremento de los intereses, transformaciones en la estructura del consumo y un aumento de la presión sobre el sistema de salud.

Los sectores que más se beneficiarán en el futuro serán aquellos que tengan una relación directa con las necesidades y el comportamiento de consumo de las personas mayores, tales como el turismo y el entretenimiento, la industria farmacéutica, en detrimento de la industria automovilística, donde Alemania es uno de los líderes mundiales, la construcción o las inversiones financieras.

²⁰ Si en el año 1950 había tres jóvenes menores de 20 años por cada adulto mayor de 60 para el 2050 será al revés, por cada joven menor de 20 años habrá tres adultos mayores de 60 años (BBC, 2002). “Alemania ¿un país en vías de extinción?”, octubre 2002

Los cambios en la estructura industrial y las innovaciones tecnológicas se ven impedidos por el envejecimiento poblacional, pues a una elevada proporción de los trabajadores veteranos les resulta difícil cambiar de ocupación²¹. Esta resistencia al cambio provoca creciente desempleo entre los más jóvenes, de forma tal que el envejecimiento poblacional se presenta como un gran desafío para el desempeño actual y futuro de la economía alemana.

Uno de cada tres puestos de trabajo en Alemania depende de las exportaciones, por eso en un contexto de crisis económica generalizada a nivel mundial, ha sido difícil mantener el mismo nivel de empleo. La tasa de crecimiento del empleo actualmente es nula, menor que la de hace una década.

El empeoramiento de la situación laboral alemana ha repercutido de manera contradictoria sobre el consumo. El consumo privado, que representa más de un 30% del PIB, ha mostrado tasas de crecimiento muy bajas en la década pasada, debido al alto desempleo y la inseguridad de las pensiones de vejez (Sánchez, 2003).

En el 2002 los gastos en consumo se redujeron en un 0.6% respecto al año anterior. A las anteriores razones se unieron otras como fueron los escándalos empresariales, la crisis bursátil y, unas perspectivas de crecimiento económico negativas, que propiciaron una mayor contracción de este indicador (Sánchez, 2003).

Actualmente, este indicador permanece débil, afectado por el bajo nivel de ingreso. Incluso las compras de Navidad, que suelen ser muy demandadas por los habitantes, no tuvieron un efecto favorable en el consumo en los meses finales del 2002.

La tendencia descendente del consumo ha incidido en el bajo nivel mostrado por el Índice de Precios al Consumidor. La inflación en Alemania fue de 1.1% en el 2002 – la tasa más pequeña desde 1999 – y, para abril del 2003 su promedio fue de 1.1% también con un margen mucho menor que los promedios de febrero (1.3%) y marzo (1.2%) y una de las más bajas de la zona del euro (2.1% en abril frente a 2.4% en marzo) (Europa Press, 2003 y EFE, 2003).

También, el comportamiento de los precios del petróleo incide fuertemente en la evolución de la inflación en Alemania. En este sentido, la caída de los precios del petróleo²² a nivel mundial que siguió a la ocupación de Iraq por Estados Unidos, permitió una reducción de las tarifas en el sector energético y de transportes y contribuyó a la disminución de los precios al consumidor.

²¹ Si se conoce que los europeos tienden a aferrarse a ocupaciones tradicionales, esto constituye un grave problema.

²² En todo el mes de abril, el precio medio del barril de la OPEP fue de 25,34 dólares, cotización que se sitúa justo en medio de la banda de precios preferencial que defiende la organización, entre 22 y 28 dólares (URN, 2003) Unión Radio Noticia de Venezuela, “ El precio medio del crudo OPEP vuelve a subir”, 12 de mayo del 2003).

Más aún, está latente el fenómeno de la deflación dado el sincronismo de la crisis en los tres ejes de poder mundial. Los precios a nivel internacional, también, se han reducido porque la demanda es pobre y la oferta global es grande. El Fondo Monetario Internacional (FMI) declaró que existe una alta probabilidad de que Alemania entre en deflación el próximo año si la economía se contrae en el año actual (Reuter, 2003).

Por su parte, la política monetaria de Alemania está controlada por el Banco Central Europeo, debido a su pertenencia a la zona del euro, lo cual ha hecho más difícil la recuperación económica. Las tasas de interés se han mantenido elevadas, en comparación con Estados Unidos, en un momento que ha sido necesario disminuirlas para incrementar el ritmo de inversiones en el país y consecuentemente las ganancias empresariales.

Desde otro ángulo, el gobierno alemán redujo los impuestos sobre los ingresos - del 51% al 48.5% en el 2001 y deberá bajar hasta 42% en el 2005 -, conforme la reforma tributaria enunciada en el 2000. Sin embargo, esta reducción no ha sido suficiente para estimular la demanda de las empresas alemanas, especialmente de las PYMEs, que han sido la base del desarrollo económico del país desde finales de la Segunda Guerra Mundial (AFP, 2001).

La reforma tributaria no ha funcionado linealmente. En el 2002 el gobierno alemán se vio obligado a aumentar las cargas fiscales²³ con el objetivo de financiar la crisis por las inundaciones en el este de Alemania y postergó la entrada en vigor de la segunda fase de la reforma fiscal de 2003 a 2004.

De todas maneras, el déficit fiscal fue de 3.75% del PIB en el 2002, el más alto del conjunto de los países que conforman la eurozona y superior al obtenido en el año 2001 (2.8% del PIB), violando el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, que exige a los países miembros de la zona del euro que el déficit no supere el 3% del PIB. Todas las previsiones apuntan a que este indicador volverá a rebasar el límite estipulado en el presente año 2003. Además, el endeudamiento fiscal se elevó hasta los 52 000 millones de euros. Ante esta situación, la Comisión Europea ha abierto una causa contra Alemania que implicará el pago de multas (BBC, 2002^a y EFE, 2003).

La Comisión Europea dio al gobierno alemán un plazo, hasta el 21 de mayo, para adoptar medidas dirigidas a reducir su excesivo déficit fiscal, señalando que la locomotora de la eurozona está violando las normas financieras del bloque.

La tendencia a la baja de los ingresos del Estado están pesando cada vez más sobre las arcas públicas en un contexto en el que los sectores de salud y

²³ Los impuestos en las empresas en Alemania exceden el 60%, en Estados Unidos el 45%.

educación poseen una profunda ausencia de fondos. El gasto público del gobierno sobrepasó en unos 77 mil millones de dólares a los ingresos en el año 2002 y supera el 50% del PIB (Barry, 2003).

Un elemento importante en estas erogaciones del gobierno, lo constituyen las subvenciones que recibe la parte oriental de Alemania, para superar el atraso económico relativo y las diferencias de productividad. Con la reunificación, la base industrial del este del país casi se extinguió. Esa zona se encuentra actualmente en plena depresión, debido a que con la reunificación (1990) se expuso de manera rápida a las industrias del este, a la demoledora competencia externa.

De forma general, el gobierno alemán transfiere alrededor de 70 000 millones de euros anuales para la recuperación económica de los Estados federados del este y destina entre un 3% y 4% del PIB a pago de beneficios sociales y de desempleo en esta parte del país. (Country Reference Center, 2002 y Samuelson, 2002).

En la práctica, sectores como las minas de carbón, cuestan en subvenciones 3 mil millones de euros al año. Si se tiene en cuenta el número de trabajadores en la rama, cada minero recibe en promedio, un subsidio anual de 70 000 euros (Sánchez, 2003).

El gobierno alemán en el presente año 2003 ha anunciado un paquete de nuevas medidas, llamado "Agenda 2010", para reducir el déficit fiscal y en particular los gastos, entre ellas: a) la reducción del subsidio de desempleo de actualmente 32 meses a un máximo de 18, b) la disminución del subsidio a los desempleados de larga duración al nivel de la asistencia social, c) el subsidio por maternidad deberá ser pagado con impuestos, d) rebaja de las prestaciones en el sector de salud en general, e) recortar las jubilaciones y ampliar los instrumentos de financiación privadas para las mismas, entre otras.

Particularmente, la última medida, que se refiere a la complementación de las pensiones del sistema público con fondos privados, es subvencionada por el Estado, otorgando ventajas fiscales a los que participen, sobre todo para intentar atraer a las familias con escasos recursos económicos.

El gobierno alemán concede sustanciales ayudas públicas para los trabajadores que paulatinamente incrementen su participación hasta el 4% de sus salarios brutos en los planes de pensiones privados. Una vez que se llegue a este nivel, en 2008, se dice que el Estado contribuirá a la financiación de estos planes, lo cual resulta cuestionable teniendo en cuenta la situación de déficit fiscal en que se encuentra el gobierno y los límites impuestos dentro de la zona del euro al presupuesto nacional (Pascual y Vega, 2003).

Además, estas medidas de estímulo a la financiación privada de la jubilación se están llevando a cabo en un clima financiero internacional desfavorable, en el cual han desaparecido los enormes excedentes de los fondos de pensiones de las grandes empresas europeas. En este sentido, la calificadora de riesgo Standard

and Poor's declaró "bajo la vigilancia con perspectiva negativa la calificación de las deudas a corto y largo plazo de 10 grupos europeos con relación a sus obligaciones para con las jubilaciones de sus asalariados". La siderúrgica alemana Thyssen Krupp y la empresa Deutsche Post figuran entre los grupos que no pueden cumplir con los planes de pensión de sus trabajadores (Magri, 2003).

Claramente, las medidas contenidas en la "Agenda 2010" atraviesan profundamente el corazón de la "economía social de mercado", dado que el equilibrio social se pierde en la búsqueda de la mayor posición económica competitiva de Alemania. Son recetas antipopulares en las cuales el consenso entre los diferentes actores sociales –como tradicionalmente ocurría con los Sindicatos y las empresas - y el Estado se destruye y constituye un paso acelerado en el derrocamiento del Estado de Bienestar, al tocar sus principales pilares, como son las pensiones por vejez y los subsidios por el desempleo.

Desde el punto de vista externo, en el 2001 Alemania figuró como el segundo exportador e importador de bienes a nivel mundial, detrás de los Estados Unidos, con promedios de 9.2% y 7.7% del total mundial, respectivamente (OMC, 2002).

En el 2001, el comercio exterior alemán experimentó un excedente de 95 500 millones de euros (109 825 millones de dólares). Este saldo positivo se debió a una contracción más pronunciada de las importaciones, que del crecimiento de las exportaciones (DPA, 2003a).

Sin embargo, el porcentaje de las exportaciones alemanas en el comercio mundial disminuyó de 12.0% en 1990 a 9.2% en el 2001 (OMC, 2002) (ver tabla 3).

Tabla 3
Participación en el comercio mundial
(porcentaje de las exportaciones mundiales en %)

| | 1990 | 1995 | 2001 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|
| Estados Unidos | 11,5 | 11,9 | 11,9 |
| Alemania | 12,0 | 10,3 | 9,2 |
| Francia | 6,1 | 5,8 | 5,2 |
| Reino Unido | 5,4 | 4,9 | 4,4 |
| Japón | 8,4 | 9,0 | 6,6 |
| Italia | 3,9 | 4,7 | 3,9 |

Fuente: *IN-Press, 1997 y OMC, 2002*

Alemania se encuentra en una situación de estancamiento económico y de profundización del mismo. La economía ha entrado en un círculo perjudicial en el que la pérdida de empleo ha provocado la disminución del consumo privado, y el aumento del déficit presupuestario (a través del aumento de los subsidios de

desempleo y la menor recaudación impositiva), el deterioro de las perspectivas de las empresas, trayendo como resultado la paralización económica.

Resolver el conflicto entre competitividad y Estado de bienestar se presenta como un gran desafío para la nación germana. En el corto plazo, la búsqueda de la mayor competitividad y el crecimiento, pasan inevitablemente por un debilitamiento de los pilares esenciales del Estado de bienestar, al menos en su forma tradicional.

En otras palabras, el alto desempleo, el envejecimiento poblacional, la relativamente baja productividad del trabajo y el retraso económico han hecho visible los problemas estructurales de la economía de Alemania. En un contexto de restricción presupuestaria y monetaria como en el que se encuentra este país, dado su pertenencia a la zona del euro, provoca que la solución de cualquiera de sus dificultades sea a través de la reducción de los subsidios al desempleo, del empeoramiento de las condiciones del despido, disminución de los gastos en salud y educación y, de las pensiones por vejez.

La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha afirmado que “los ingresos per cápita en el país están repartidos cada vez de una manera menos equilibrada y que, pese a todas las ayudas por parte del Estado, que se permite tener la red social más cara del planeta, las perspectivas para los pobres de mejorar su situación son cada vez peores” (DPA, 2002a).

Bibliografía

- AFP, 2001: “Un balance económico débil”, BERLIN, diciembre del 2001.
- Banner, 2002: “Fact book de Alemania del 2002”, Internet.
- Barry, 2003: Norman Barry, “Alemania y la tercera vía”, Reino Unido, Internet.
- BBC, 2002: “Alemania: ¿un país en vías de extinción?”, 5 de octubre del 2002.
- BBC, 2002: “Alemania: rechazan ley de inmigración”, 18 de diciembre 2002.
- BBC, 2002a: “La locomotora de Europa se descarrila”, 23 de noviembre del 2002, Internet. “CE pide amonestar Alemania y señala dudas sobre Francia e Italia Bruselas”, 8 enero.
- BBC, 2002b: “Las pérdidas llaman a Deutsche Telekom”, 14 de noviembre del 2002.
- BBC, 2002c: “ Se buscan 50 000 en IT”, 28 de abril 2002.
- BBC, 2002d: “Alemania necesita inmigrantes”, 4 de julio del 2001, Internet.
- Deutschland, 2000: “Inmigración en Alemania”, *Revista de cultura, economía y ciencias de Alemania*, No 6, 2000.
- DPA, 2002a: “Análisis económico”, Berlín, 16 de septiembre 2002, por Vicente Poveda.
- DPA, 2002: “Empresas líderes alemanas eliminaron 25.000 puestos laborales”, Berlín, 9 oct (dpa).
- DPA, 2003: Cable 6 de marzo 2003 “El desempleo en Alemania aumentó en febrero a 4,7 millones”.
- DPA, 2003a: “Alemania obtuvo en 2002 un superávit exportador récord”, Wiesbaden (Alemania), 14 mayo 2003

- EFE, 2002: "Berlín sigue apostando por exportación como motor de crecimiento", Berlín, 5 de marzo de 2002.
- EFE, 2003: Bruselas, "La confianza empresarial de la eurozona mejora una décima en abril" (30-04-2003).
- Europa Press, 2003: "El IPC alemán cae un 0,2% en abril y rebaja la tasa interanual al 1.1%", 25 de abril del 2003.
- Europa, 1998: "En el 50 aniversario del plan Marshall. El milagro económico de Ludwig Erhardt", un amigo de Hayek. Internet
- IN-Press, 1997: "¿Qué expectativas tiene Alemania como foco de actividad económica?", *Basis-Info* 3-1997, Economía, por Franz Bertsch, abril, www.inter-naciones.de, Alemania.
- Loxomoro, 1998: Internet Loxomoro@xoom.com.
- Magri, 2003: Julio Magri "La jubilación privada a punto de quebrar, en Estados Unidos y Europa", 9 de mayo 2003, Internet, *Rebelión*.
- Notimex, 200: Cable de Notimex, "Atribuyen a tres debilidades la falta de dinamismo económico alemán", 11 de marzo.
- OECD, 2002a: *Datos estimados de la OECD*, 2002, Internet.
- OMC, 2002: *Informe de la OMC*, Ginebra, abril 2002, Internet.
- Oviedo, 2003) "Europa: La ruina industrial y financiera de un continente", prensa obrera, abril 2003, Luis Oviedo.
- Pascual y Vega, 2003: Raquel Pascual y José Antonio Vega "Europa recorta el Estado de Bienestar", 12 de mayo 2003, Internet, 5Días.com.
- PL, 2002a: "Automotriz alemana registra fuerte baja de beneficios en el 2002", Berlin, 3 may.
- PL, 2003 y EFE 2003a: "Crecimiento mínimo para la economía alemana en el 2002", Berlin, 16 ene (PL). EFE "El BCE baja los tipos de interés en 0.25 puntos, hasta el 2.50%", Francfort (RFA), 6 mar.
- PNUD, 2001, *Informe sobre desarrollo humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, Nueva York, 2001.
- Reuter, 2003: CNN en español, "FMI: Alto riesgo de deflación en Alemania. Japón podría empeorar", 18 de mayo 2003.
- Ribeiro, 2003: Silvia Ribeira, "Genéricamente hipócrita", *Rebelión*, abril 2003, Internet.
- Samuelson, 2002: Robert Samuelson, Washington Post Writer Group, Noviembre 13 Internet
- Sánchez, 2003: Rómulo Sánchez Leyton, "¿Alemania la última de la lista?", *Opinión económica*, enero 2003.
- UNAM, 2002: *.Boletín Momento Económico*, 12 de diciembre 2002, ISSN 1605-5675.

4

El fenómeno migratorio en los países subdesarrollados. Impacto económico de las remesas en América Latina

Susana Más Mok
Investigadora del CIEM

Las corrientes migratorias en los últimos 30 años

La migración es uno de los procesos sociales más sostenidos a lo largo de la historia de la humanidad. Muchas han sido las razones que han promovido la migración, las económicas resultan determinantes, especialmente aquellas que se refieren al expansionismo colonial y capitalista. Otras causas se agrupan en torno a intereses políticos, religiosos, sociales, culturales, incluso de supervivencia que generan migraciones sin rumbo definido, algunas naturales o espontáneas.

En sus inicios los pueblos eran nómadas. La búsqueda de alimentos, de mejores climas en estaciones invernales, la ausencia de fronteras y mucho menos naciones, determinaban que los pueblos (gens, tribus) se movieran constantemente. Una vez hallados lugares con mejores condiciones se asentaban para apropiarse de alimentos, obtener abrigo, agua y así tendían a quedarse. Las luchas tribales, por determinados territorios, condicionaban que los más débiles emigraran hacia zonas o territorios donde se sentían más protegidos. Así surgió también la emigración política que más tarde, asumiría otros ribetes por la conquista de determinados lugares o mediante la trata de esclavos.

Los flujos de personas también han estado provocados por el crecimiento demográfico, cambios climáticos y necesidades económicas. Las guerras y la formación de naciones, estados e imperios han dado lugar a las migraciones, ya voluntarias o forzosas. A partir del siglo XV comenzó a acelerarse la manifestación de la migración, conjuntamente con la formación de los Estados-nación y el surgimiento de la conciencia humana sobre la existencia de destinos geográficos, producto del colonialismo y con ello los diversos grados de desarrollo que iban alcanzando determinadas zonas o regiones. En las migraciones, el Estado juega un papel importante, y está concebido como la denominación que reciben las entidades políticas soberanas sobre un territorio, su conjunto de organizaciones de gobierno y, por prolongación, su propia extensión territorial.

Ya en el siglo XVI, las comunidades indígenas, se asentaban en determinadas regiones mientras eran capaces de explotar la naturaleza, en la medida que descubrían su entorno y podían soportar un clima u otro, se adecuaban a las diversas circunstancias. Fueron períodos de conquista y colonización que pusieron de manifiesto una de las mayores y cruentas migraciones que tuvieron lugar con la extracción de la fuerza humana de África durante la esclavitud. Este continente quedó con un brutal retraso respecto a los demás ya que sus hijos más aptos y capaces fueron los más codiciados como esclavos.

El concepto Migración²⁴, designa los cambios de residencia más o menos permanentes, por lo común provocados por factores económicos, laborales, sociológicos o políticos. Debe distinguirse la emigración de la inmigración. La emigración mira el fenómeno desde el país que abandona el emigrante para establecerse en otro diferente, y la inmigración lo contempla desde la perspectiva del país de acogida.

A partir del siglo XVII, las migraciones también se producían en las sociedades agrícolas por la estacionalidad de los ciclos productivos. Además de los desplazamientos provocados por guerras, rivalidades entre diferentes naciones, expulsión de minorías religiosas, etc. Así, los diversos escenarios complementaron la expansión del comercio, propiciaron la fundación de naciones y consolidaron territorios, nutrieron la urbanización y abrieron nuevos espacios a la producción.

Más modernas fueron las migraciones que tuvieron lugar a partir del siglo XIX y que por su masividad, por el fuerte peso de la migración definitiva y por la lejanía de los destinos, marcan pautas en relación con los flujos migratorios. Las metrópolis se fueron convirtiendo en magnetos para atraer a los originarios de las colonias y este fenómeno en la actualidad constituye uno de los rasgos más importantes de la migración. Estas migraciones provocaron importantes modificaciones en la realidad social de muchos países, por ejemplo, de Europa hacia América y Oceanía. Estos procesos actuaron como válvula de escape producto de la influencia del crecimiento a gran escala de la población, los bajos rendimientos de la agricultura y enfermedades que en aquel entonces, eran mortales.

La Revolución Industrial impulsó los flujos del campo a las ciudades. La industrialización, los procesos acelerados de urbanización, las innovaciones tecnológicas, los cambios en las relaciones de producción y las formas de propiedad en el siglo XIX ilustraron profundas alternativas económicas, que crearon condiciones para favorecer las migraciones. A ello se suma el desarrollo de las ciudades, que originó las migraciones desde el campo producto del propio desarrollo industrial que requería de una fuerza de trabajo excedente. En esa misma medida se conformaba el mercado mundial y se desarrollaban países a expensas de otros, todo lo cual generaba pobreza, miseria, exclusión y vulnerabilidad.

²⁴ Enciclopedia Microsoft Encarta 1999.

La vigencia de los flujos migratorios realza nuevas contradicciones. Estas son razones por las que, intentar describir en detalles los fenómenos migratorios se torna complejo. La primera cuestión tiene que ver con la insuficiencia en los sistemas de registro y la divulgación de la información; el significado, los criterios y la trascendencia de las investigaciones para definir el fenómeno y las fuentes estadísticas. Los criterios para un país no concuerdan necesariamente con otros.

El derecho a emigrar desde mitad del siglo XIX ha sido considerado como algo que deriva de la propia concepción del hombre como ser racional y libre. Y así aparece escrito en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en la Carta Social Europea y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las constituciones y leyes nacionales reconocen el derecho de los ciudadanos a salir del territorio y consideran emigrantes a quienes basan o argumentan su desplazamiento en razones laborales o profesionales.

Hay una enorme proliferación de legislaciones, de tratados y convenios internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, que regulan aspectos laborales, familiares, educativos, asistenciales y otros sobre esta materia. Al interior de la Unión Europea, por ejemplo, las leyes establecen el mismo tratamiento laboral para los trabajadores nacionales como para nacionales de otros estados miembros, tomando como base el principio de libertad de trabajo y circulación.

No obstante, examinando la cuestión desde el punto de vista del país de acogida, los derechos de los emigrantes no son en realidad los mismos que los derechos de los nacionales, dada la existencia en numerosos Estados de normas restrictivas en materia de migración. En determinados países resultan representativas las leyes de inmigración, producto de los conflictos laborales que conlleva la fuerte afluencia de trabajadores de otros países, así como por una forma sesgada de entender los problemas de orden público, que degenera en actitudes racistas o xenófobas asumidas por algunos sectores sociales.

Por su parte, los años más recientes muestran como el fenómeno adquiere nuevos matices. Hoy, gran parte de las migraciones va desde los países subdesarrollados hacia las economías desarrolladas. Al constatar los fenómenos migratorios e investigando el análisis económico son varios los factores que incentivan la migración, entre ellos resultan determinantes las desigualdades económicas, la reunificación familiar y situaciones de supervivencia, las leyes del mercado, las fluctuaciones de la oferta y la demanda, en especial en los mercados laborales y la existencia de niveles más altos de bienestar o mejores servicios sociales en los países de destino.

Esto nos muestra como la migración no ha estado exenta de la vorágine del sistema capitalista. Los flujos son una causa más del dominio ejercido por los países del Centro sobre la Periferia, en medio de un desorden y desequilibrio mundial. El capital juega un papel importante en este proceso, y las economías

desarrolladas penetran en los países más pobres para acceder a materias primas y mano de obra barata. Con este objetivo, procuran disminuir sus costos e incrementar sus ganancias, lo que trae consigo la reproducción de un fenómeno que está matizado por las desigualdades creadas entre los países del Norte y los del Sur.

En cuanto a la calificación, se puede observar que los emigrantes con bajos niveles educacionales ocupan puestos despreciados por los nativos o poblaciones locales; se integran a mercados de trabajo más bien en la agricultura, industrias primarias o servicios personales. Ellos integran un sector de trabajadores domésticos, mercado informal, empleados parciales, subempleo y con la consiguiente mala remuneración. Del otro lado y con otras características, los emigrantes con niveles medios y altos de calificación; en mejores condiciones para competir, se emplean en sectores de punta con altos ingresos.

Los receptores, tienen acceso al potencial humano creado en los países de origen, sin necesidad de haber invertido en su formación. Se plantea que los de origen, pueden incrementar la productividad marginal de los que permanecen, aunque a ciencia cierta ello no siempre ocurre, ya que muchos de los que se quedan pueden no tener empleo. Además, las transferencias de dinero de los emigrantes pueden contribuir a elevar el nivel de vida, o al menos superar los niveles de pobreza de los que se quedan, y puede reducir los desequilibrios que la originaron.

Concertando los análisis que la información disponible impone al conocimiento actualizado de la migración, es posible sostener que tres grandes patrones migratorios dominaron el mapa regional en la segunda mitad del siglo XX (Villa y Martínez, 2000 y 2001). El primero de ellos corresponde a la migración de ultramar, originada principalmente en el Viejo Mundo. El segundo, cuya permanencia está profundamente anclada en la historia y antecede a la instalación de fronteras, resulta del intercambio de población principalmente hacia los Estados Unidos. Finalmente, el tercer patrón discernible es el de la emigración intrarregional, sobre todo al exterior de América Latina y el Caribe, cuya creciente intensidad mengua los recursos humanos de la región. Si bien los tres patrones coexisten, la importancia cuantitativa de cada uno de ellos ha ido cambiando con el curso del tiempo.

1. Migraciones al Viejo Mundo:

- ✓ América Latina-Europa
- ✓ Asia-Europa
- ✓ África-Europa

2. Migraciones a Estados Unidos:

- ✓ Europa-Estados Unidos
- ✓ Asia-Estados Unidos
- ✓ América Latina-Estados Unidos

3. Migraciones Intrarregionales:

- ✓ América Latina-Estados Unidos
- ✓ Europa del Este-Oeste
- ✓ América Latina-México

En resumen, las principales tendencias de la migración internacional están dadas por:

- Aumento progresivo del volumen de emigrantes, donde se incrementa el porcentaje de emigrantes con elevados niveles de calificación.
- Se diversifican los destinos de la migración.
- Las causas de las tendencias que las motivan son heterogéneas, está presente la insatisfacción de necesidades, la búsqueda de nuevas oportunidades, guerras, desastres naturales y enfermedades.
- En los mercados laborales, la migración refuerza la precarización del empleo, crece el subempleo, el desempleo y con ello la pobreza.

El caso de América Latina

En los inicios del siglo XX en América Latina y el Caribe se destacaban los movimientos migratorios que fluían del continente europeo hacia la región. Las políticas en ese momento favorecían ciertas nacionalidades y rechazaban otras, según etnias, razas y género. Diferente pilar del fenómeno fueron los movimientos intrarregionales en América Latina. Los principales países receptores eran Argentina, Venezuela, Brasil, México y Costa Rica. Sin embargo, el tema de las migraciones se anuncia y proyecta como una cuestión importante en la formulación de políticas.

En la década de los 70, la importancia y el volumen de la migración internacional es fundamental, tanto para el origen como para el destino. Los últimos 30 años han variado las causas de la movilidad de personas y se han diversificado los destinos. Dentro de los países, la modernización de las ciudades, que contrastaba con la situación del campo en cuanto a condiciones de vida y oportunidades de empleo, propició un movimiento temporal y permanente hacia los centros urbanos. Este patrón, se transforma con la aparición de crisis políticas y sociales, conflictos armados, amenazas de agresión y zonas de refugio; para lo cual, los países de América Latina y el Caribe no estaban preparados.

La región que era de tradicional atracción migratoria, se transformó en fuente de emigración a lo largo de los últimos decenios y la geografía de destinos de los flujos se ensanchó de manera progresiva. Ya para los años 80, la situación de este territorio tiende a estabilizarse en cuanto a conflictos armados, pero emergió la crisis de la deuda y los conflictos con los precios del petróleo, lo cual se tradujo en retrocesos en los niveles de vida y disminución del PIB per cápita de los países latinoamericanos. Las respuestas a esta situación fueron políticas neoliberales,

apertura a los mercados internacionales, reducción del proteccionismo y con ello las funciones del Estado y el inicio de un proceso de privatizaciones descomunales.

En la perspectiva de la teoría marxista clásica, se acude a la categoría de Ejército Industrial de Reserva para dar cuenta de los signos específicos que apoderan a la región latinoamericana en cuanto a la organización del mercado laboral y el proceso de acumulación. Así, dicha categoría se entiende como aquella proporción de trabajadores que quedan fuera de la actividad productiva como resultado de los desequilibrios de la producción y el mercado de trabajo, o de los ciclos depresivos del capitalismo. Su tendencia sería la de incorporarse una vez que el sistema vuelve a la estabilidad, afirmación esta que no resulta corroborada por la evolución económica real. En este sentido, la migración actúa como un sistema de aprovisionamiento de mano de obra que reproduce a su vez la lógica de acumulación del capital.

Al incorporarse la mano de obra inmigrante a los procesos productivos podría pensarse que no cuentan con toda la capacitación para insertarse en la economía. Pues esta fuerza de trabajo se concentra en sectores primarios y mal remunerados, lo que reproduce las desigualdades económicas y sociales, y consolida la dependencia y la marginalidad.

Las tendencias descritas se han fortalecido en la época actual de la globalización, que a su vez marca pautas en las tendencias de las migraciones. La globalización, la interdependencia económica cada vez mayor y la integración regional, se traducen en la conformación de espacios donde tienen lugar, las migraciones y la expansión internacional de las tecnologías. Y aunque todas estas fuerzas vinculan sus economías con una economía mundial, el resultado no es homogéneo, como lo demuestra el desigual crecimiento económico de los distintos países, al permitir que algunos crezcan muy deprisa, mientras que otros se empobrecen.

Los gobiernos latinoamericanos creyendo en las bonanzas del mercado abren paso a los paquetes y medidas impuestas por los organismos internacionales y olvidan la situación de sus pueblos. La globalización globaliza y consolida las desigualdades. Mientras se liberalizan los procesos productivos, bienes, capitales y flujos financieros, persiste la pérdida de valor de las fronteras nacionales y se supeditan a las decisiones globales, se restringe la movilidad de personas, lo que refleja en gran medida que las sociedades actuales están al servicio del mercado y no del bienestar del hombre. Liberalizar por un lado y restringir por el otro es una paradoja que crea mucha más dependencia entre el Norte y el Sur.

La globalización es un fenómeno que excluye formalmente la migración internacional; pretende que las economías subdesarrolladas liberalicen, pero frena los movimientos de personas. En un mundo más interconectado que nunca, el papel de la movilidad de las personas, se enfrenta a fuertes barreras que la restringen, revelando que las asimetrías de una globalización restringida involucran riesgos de profundización de las desigualdades en los niveles de

desarrollo. Además fortalece la segmentación de los mercados y los inmigrantes ya no solo provienen de lugares pobres y desconectados de los mercados mundiales.

Estos factores generan y reproducen diferenciación social, configurando grupos con diversos grados de vulnerabilidad y desventajas. Además, el doble carácter que posee el empleo de la migración, es también un fenómeno que da soporte a los problemas planteados, ya que es una estrategia que aunque aparentemente ofrece respuestas a las crisis y problemas que quedaron en el origen y por los cuales se abandonan los países de origen, es a su vez una manifestación que reproduce las condiciones de subordinación social generadas por la globalización, cuyas raíces están en la esencia del sistema capitalista.

Ser pobres era más bien un obstáculo para migrar. Por tanto, las migraciones se dan en un contexto internacional contradictorio, ya que los países desarrollados reafirman sus políticas destinadas a controlar las migraciones, dando prioridad a los recursos humanos calificados, creando todas las condiciones para que abandonen sus países de origen y privando a los países subdesarrollados de esa inversión, mientras que en los propios países subdesarrollados se fortalecen algunas de las causas que originan la migración.

La posición hegemónica de los EUA en la década del 90 se consolida, y se refuerza la brecha que separa a los países del Tercer Mundo de la gran potencia. En América Latina y el Caribe persisten los índices más altos de pobreza y desempleo, así como bajos niveles de educación, salud y capacitación para el trabajo. Las actividades rurales se mantienen como medios de subsistencia; la desigualdad económica se combina con escasos recursos económicos, problemas estructurales, vulnerabilidad, factores climáticos y poca objetividad de los gobiernos para enfrentar los problemas de la región. Todo lo cual incide directamente sobre la población y sus fuentes de subsistencia y encuentran como alternativa, la migración.

Los últimos años ejemplifican la necesidad de los países desarrollados, especialmente Estados Unidos y Canadá de personal calificado, por tanto imponen determinada selectividad en la medida que aumentan los costos y los riesgos de la migración. Este fenómeno conocido como robo de cerebros ha tomado auge desde mediados de la década del 90, en virtud del desarrollo tecnológico y la consecuente demanda de fuerza de trabajo calificada.

En los países desarrollados, la necesidad de trabajadores especializados en los sectores de punta supera la oferta que tienen en sus propios países, a lo que se suma el envejecimiento de la población. Para los subdesarrollados, la emigración de los recursos formados se convierte en obstáculo para consolidar los sistemas de ciencia y tecnología.

Se estima que en el año 2000 casi 20 millones de latinoamericanos y caribeños vivían fuera de su país de nacimiento. Esta cifra equivale a poco más del 13% de

los 150 millones de emigrantes internacionales en el mundo según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La mitad de ellos emigró durante el decenio de 1990, en especial hacia los Estados Unidos; en el mismo lapso emergieron nuevos flujos -de magnitud menor, pero con una expansión sin precedentes- dirigidos a Europa. La migración intra regional, que acompañó las distintas etapas del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, mantiene algunos de sus rasgos tradicionales, pero registra una menor intensidad, asociada en parte a la pérdida del carácter atractivo de las migraciones para los principales países de destino (Argentina y Venezuela). (CEPAL, 2002.)

En las economías desarrolladas hacia donde se dirige la migración, la oferta de puestos de trabajo, en su mayoría no requieren apenas calificación, tienen pocas posibilidades de capacitación y los salarios son bajos; la otra minoría, la conectada, se dirige a los mercados de punta, con gran selectividad en el origen y formación de la fuerza de trabajo, que exacerba la precariedad del resto. Esta situación que alimenta la pobreza, significa la exposición continua a pautas de consumo en los países desarrollados, estilos de vida diametralmente diferentes, en las que los ricos consumen los bienes y servicios que exhiben las estanterías de la globalización y los pobres tienen cada vez menos oportunidades de supervivencia.

La expresión más evidente del fenómeno de la migración es el impacto que provocan las remesas. ¿Qué son las remesas? El enlace principal de los emigrantes con sus países de origen; entendidas como el dinero que los emigrantes luego de su trabajo envían a sus países.

Alrededor de la cuestión se debate sobre si estas transferencias de capital ayudan a aliviar la pobreza y a impulsar las economías de algunos países de la región. Otro punto se refiere a lo razonable de reducir los costos de las remesas y utilizar el proceso para movilizar el ahorro, proyectar iniciativas piloto para invertir en proyectos de desarrollo local o social y para convertirse en fuerzas promotoras del desarrollo. Y por último, si las remesas llevan implícitas, la inversión en formación de quienes deciden emigrar.

Hasta hace pocos años, muchos expertos sostenían que estos flujos de capital creaban una cultura de dependencia entre sus beneficiarios en los países subdesarrollados. Se argumentaba que el dinero fácil excitaba el consumo y sofocaba el espíritu emprendedor entre los pobres. Al mismo tiempo exasperaban la brecha entre los ingresos de quienes recibían dinero de sus parientes en países industrializados y sus semejantes con menos recursos. Esta visión crítica no ha sido completamente abandonada.

Según estudios realizados del tema, los montos de las remesas están en dependencia de la edad, la educación, los mercados de trabajo, las circunstancias en las que se produce y los costos de la migración, y en la medida que los ingresos se estabilizan, los emigrantes buscan la manera de satisfacer las necesidades de sus familias, comunidades y países como prioridades esenciales.

Dimensión Económica de las migraciones: Las Remesas en América Latina

En la región latinoamericana y caribeña, existen economías que dependen en gran medida de las remesas familiares. Un estudio de la CEPAL revela que el monto total de las transferencias en dinero que envían los emigrantes latinoamericanos a sus países de origen sobrepasó los 17 mil millones de dólares en el 2000. Las remesas de emigrantes latinoamericanos y caribeños enviadas desde Estados Unidos a sus países se incrementaron a 32.000 millones de dólares según el BID en el 2002 y aparecieron por primera vez como destinos Argentina y Venezuela, países con crisis económicas y políticas en estos años.

En el caso de Argentina, el incremento fue del 80% y Venezuela del 72%, lo que representó para el año 2002 remesas por 184 millones y 235 millones de dólares, respectivamente. El total de 32.000 millones es 17,6% más que el año anterior (2001) y convirtieron a América Latina y el Caribe en el primer bloque de naciones en recibir más remesas, con un 31% del flujo total de unos 100.000 millones de dólares que los emigrantes enviaron a sus países desde cualquier sitio del mundo en el año 2001. En el caso específico de seis naciones latinoamericanas, el ingreso por remesas representa más del 10% de su producto bruto interno: Haití 17%; Nicaragua 14.4%; El Salvador 12.6%; y Jamaica, República Dominicana y Ecuador 10%.

Según el Fondo Multilateral de Inversiones del BID (FOMIN), de lo que recibe la región de sus emigrantes en el extranjero anualmente, se perdió cerca del 15% en cargos o costos de transmisión, y esto se agudizó cuando involucraron tasas de cambio. Los costos de las transferencias son altísimos. Cabría preguntarse si con estos costos, las transferencias son realmente del Norte al Sur, o la apariencia niega la esencia, lo que se traduce en que el Norte se beneficia de los costos de las transferencias. Existe también un proceso a la inversa. Se considera que el envío de remesas de los emigrantes en los países desarrollados, involucra a su vez entradas de divisas para los países en los que trabajan, porque en las transferencias se pierden elevados porcentajes de las sumas enviadas.

Las remesas se envían de disímiles formas, a través de bancos, de empresas que transfieren dinero (agencias como *Western Union*), servicios postales, o por mano entregadas por el propio remitente o por un tercero (mula o viajero) diferente de las agencias mensajeras o de las oficinas de correo. En el mundo, el uso de estos instrumentos varía dependiendo de los diferentes factores como por ejemplo la existencia de una moderna infraestructura bancaria y financiera, sistemas de entrega eficientes y la enseñanza y condiciones económicas del destinatario y del remitente.

Las filiales remesadoras se benefician del monto que se cobra al cliente por realizar la transacción, de la inversión temporal de los fondos antes de transferirlos, de servicios misceláneos adicionales como el ofrecimiento de servicios puerta a puerta, y en algunos casos de tasas de cambio artificialmente

establecidas. El monto promedio de dinero que se traslada en cada envío desde los EE.UU. a países extranjeros es de \$320, con tarifas que van del 6 al 15%. Los costos adicionales pueden llevar el total al 20% o más.

Según el informe, entre los países que tradicionalmente se han beneficiado con las remesas, Colombia, Jamaica, Perú y Guatemala tuvieron los mayores incrementos en el 2002. Colombia, con un incremento del 28%, recibió 2 431 millones de dólares; Jamaica (27%) 1 288 millones; Perú (24%) 1 265 millones y Guatemala (23%) 1 689 millones. Le sigue en importancia Brasil, con 4 600 millones, lo que significó un incremento del 10% con respecto al año 2001. Haití, con 931 millones (15% más). El Salvador, con 2 206 millones de dólares (aumento del 15%), seguido de la República Dominicana con 2 111 millones (17% más). Honduras con 770 millones (aumento del 22%), Nicaragua 759 millones (15%), Guyana 119 millones, Costa Rica 134 millones, Bolivia 104 millones (10%) y Trinidad-Tobago 59 millones.

Si se analiza esta situación en algunos países de la región, las remesas familiares enviadas a Nicaragua constituyen una fuente de divisas poderosa para el país, con un monto de 759 millones de dólares, supera el nivel de exportaciones anuales. Unas 200 mil familias reciben dinero del exterior, lo cual representa casi un millón de personas beneficiadas cada mes por un monto de dinero que oscila entre 50 a 300 dólares. Para esta economía los ingresos generados por las remesas se encuentran en tercer lugar por importancia. Primero está el turismo y después las zonas francas.

Para la República Dominicana, las remesas se han convertido en el tercer sector de ingreso más importante de divisas en el país, 2111 millones de dólares. El flujo constante de inversión extranjera directa y de remesas de dominicanos residentes en el exterior apuntaló el crecimiento económico.

En los últimos años, las tasas de crecimiento de las remesas alcanzan importantes índices, los mismos se sitúan entre un 8 y un 9% anual, dándole un carácter de sostenibilidad que viene ocasionado por el constante aumento de la emigración. Factores contrapuestos, pero que muestran cómo es la realidad dominicana.

Sin el dinero de las remesas, el dólar podría estar a precios inalcanzables porque el mercado de importación se nutre básicamente de las remesas. Lo que entra por turismo o zonas francas sirve para que el Banco Central tenga sus reservas con las que pagar petróleo o sus compromisos de préstamos internacionales, etc. Este otro factor denota el sentido de importancia de las remesas puesto que el país depende en un 80% de la importación.

Por su parte, más de 1 400 millones de dólares enviaron los ecuatorianos a sus familiares desde el extranjero, y ello significó la mayor fuente de divisas después de las exportaciones petroleras.

México es otro país con un gran número de emigrantes en el extranjero, y en especial en Estados Unidos. Según cifras del Banco de México en el 2000 entraron en el país 6 572.5 millones de dólares en remesas familiares, cuarto sector en importancia en el ingreso en divisas después de la inversión extranjera directa, las exportaciones de petróleo y el turismo. A escala nacional representan el 1.2% del PIB y su monto por habitante es de \$ 67.00 dólares.

En el año 2002, México continuó siendo el principal destino de las remesas con 10.502 millones. Esas transferencias resultaron relevantes si tenemos en cuenta que la economía estadounidense no reportó los mejores índices de crecimiento de su economía y se refleja la necesidad de los emigrantes de enviar dinero a sus familiares en tiempos difíciles para las economías latinoamericanas. A juzgar por el BID, exceden en 160% a las exportaciones agrícolas y más de dos tercios de las exportaciones de petróleo.

El Salvador es otra de las economías que depende en gran medida de las remesas. Una cuarta parte de la población reside en Estados Unidos. En 1990, las remesas fueron de 800 millones lo que equivale al 97 % del ingreso en divisas que obtuvo el país por exportaciones. Ya para el año 2000, representaron 1 580 millones, 67% de ingresos que obtenía el país por exportaciones, el 14 % del PIB, cinco veces el ingreso por exportaciones de café, principal producto de exportación nacional y cubrían el 97% del déficit comercial.

En 2002, las remesas familiares totalizaron 2 206 millones de dólares, según el Banco Interamericano de Desarrollo. Gracias a este flujo continuo, se financió casi la totalidad de la brecha comercial, cuyo monto se estimó en 1 910 millones de dólares. Las remesas crecieron más de 9% en el año y fueron 16% superiores al monto de las exportaciones de maquila.

En Guatemala, según estimaciones, cerca de 1.5 millones guatemaltecos residen en Estados Unidos, lo que representa alrededor de 13% de los 12 millones de la población total y comparados con el año 1990, este número creció en 1 450 000. (CEPAL, 2001). Las remesas recibidas por los guatemaltecos de sus parientes en Estados Unidos sumaron el año 2002, unos 1 579 millones de dólares, lo que representa un incremento del 167 por ciento respecto al 2001. El Banco Central de Guatemala indicó que las remesas del 2001 fueron por 592 millones de dólares, por lo que el aumento experimentado en el 2002 es de gran trascendencia.

En Honduras, desde 1990, las remesas mantienen un constante crecimiento. Alrededor de 770 millones de dólares se reciben anualmente en remesas, lo que supera los montos generados en la economía hondureña por cada uno de estos rubros: turismo, banano, café, madera, camarones y langostas. Cada año sobrepasan el total de la inversión extranjera directa, de la ayuda externa y del pago en servicio de la deuda externa. Las remesas representan una parte considerable de las exportaciones y del Producto Interno Bruto (PIB). Solamente la maquila—sumando inversiones y valor agregado generado—sobrepasa a las

remesas en generación de divisas. Desde 1997 al 2000 crecieron al 28% anual, y entre 1997 y 1999 llegaron al 37% por año.

En el 2000, el alto déficit de la balanza comercial fue parcialmente contrarrestado por las remesas familiares, que se expandieron en un 25%. En consecuencia, las transferencias corrientes netas continuaron aumentando, siendo su monto en el 2001, 17% más elevado que en el 2000. Casi tres quintas partes del valor de las transferencias netas son atribuibles a las remesas de los trabajadores residentes en el exterior, que llegaron a 510 millones de dólares en el 2001.

Las remesas de emigrantes que trabajan en Argentina se vieron afectadas por la crisis de los cacerozcos que azotó al país, debido sustancialmente a la brusca baja de los salarios y la drástica devaluación. Los países más perjudicados por estos fenómenos han sido Bolivia y Paraguay, cuyos ingresos por transferencias corrientes representan alrededor de un 5% y un 2% del PIB, respectivamente, y parte considerable de esos porcentajes, hasta la mitad en el caso de Paraguay, proviene de Argentina. Esta situación resulta mucho más grave para los estratos sociales de bajos ingresos de estos países.

Argentina, fue un país que tradicionalmente era receptor de emigrantes. En los últimos años los emigrantes argentinos han crecido. Alrededor de 150 mil personas han emigrado, en su mayoría de clase media y profesionales, y el dinero que entra por concepto de remesas es 184 millones de dólares.

Colombia es otro país que en los últimos tres años ha perdido en recursos humanos más de 500 mil personas, y en muchos casos los traslados son técnicos, profesionales y pequeños empresarios que además de mover sus capacidades y habilidades, mueven también sus capitales. Los montos por concepto de remesas en el 2002 estuvieron en el orden de 2 431 millones de dólares. Por su parte, el 11% de la población de Uruguay radica en el extranjero.

Como ha venido ocurriendo en América Latina y el Caribe en los últimos años, el déficit comercial y el de la renta de capital se ven contrarrestados parcialmente por las transferencias corrientes, sobre todo las remesas familiares.

Gran parte de los que enviaron el dinero a sus países de origen son emigrantes que recientemente ingresaron a territorio estadounidense. Por un lado, los emigrantes tienen mínima educación y trabajan por bajos sueldos. Por otro lado, los emigrantes calificados tienen elevados niveles y remuneraciones. Estas sumas son el reflejo monetario de un profundo vínculo humano entre la gente que emigra a trabajar para salvar a sus familias en el país de origen.

Los emigrantes constituyen para sus países una fuente de ingresos importante y ello puede contribuir al aprovechamiento de una de las externalidades de la migración, en el que se creen mecanismos integrales entre la población nacional y los emigrantes. Esto se traduce en:

- Proporcionar facilidades en el envío de remesas e incitar su utilización y manejo productivo.
- Aprovechar las contribuciones de la fuerza de trabajo calificada en los países de destino.
- Crear políticas de retención de la fuerza de trabajo calificada en los países de origen.
- Desarrollar y fortalecer lazos académicos entre países de origen y destino, que ayuden a encarar las pérdidas de capital humano, que se reduzcan y se transformen en beneficios.
- Búsqueda de mecanismos bancarios y financieros que reduzcan los costos de transmisión o transferencias de las remesas.

Conclusiones

La contribución de las migraciones, y las remesas como proceso derivado, reflejan contradictorios argumentos en los contextos nacionales:

1) Las migraciones contribuyen al desarrollo:

- Se sustenta en la magnitud de las remesas que reciben determinados países.
- Crecimiento del ingreso personal de determinados inmigrantes y su apoyo a las familias.
- Algunos sustentan que incrementa el consumo y la inversión.
- Se ocupan de trabajos que los nacionales no realizan pero que también son necesarios.

2) Las migraciones estancan el desarrollo:

- Interior de los países receptores:

- Mayor incremento de los niveles de explotación a los que se someten los inmigrantes al interior de los países receptores.
- Cuando los inmigrantes son discriminados en sus salarios y los regímenes laborales sientan las pautas para que los trabajadores nacionales no sean igualmente maltratados.
- Se multiplican los conflictos laborales, la xenofobia.
- Ganancias en recursos humanos formados, sin haber invertido en su formación.

- Interior de los países de origen:

- Dependencia de las remesas enviadas por los familiares que incrementa la pérdida de interés por trabajar.
- Afecta la productividad laboral general.

- Al emigrar los más calificados, se produce una pérdida de los recursos humanos formados, robo de cerebros, y las remesas no cubren los gastos de preparación y educación.
- Pérdida de identidad cultural.

Bibliografía.

Castillo, Manuel Ángel. "Tendencias recientes y políticas de países de origen, de tránsito y de destino hacia la migración centroamericana". Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA), Miami, marzo 2000.

Rama, Germán W. "Las políticas sociales en América Latina", en CEPAL, Seminario "La Teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", Santiago de Chile, 28-29 de agosto de 2001.

Revista Internacional de Ciencias Sociales. Septiembre 2000, No. 165.

Revista del SELA. Mayo-Agosto 2002, No. 65.

Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C.
<http://www.census.gov>.

Información cablegráfica diversa.

5

Neoliberalismo en América Latina. Crisis, cambios y búsqueda de alternativas

José Angel Pérez García
Investigador del CIEM

La crisis del neoliberalismo como fenómeno global y como fenómeno regional en América Latina, constituye una evidencia palpable.

Esta crisis se expresa en las más diversas formas. Por un lado, se puede observar que el modelo no cumple con los presupuestos económicos y sociales que prometiera a las naciones y los pueblos latinoamericanos que hoy viven peor que en los años de la postguerra y por otro lado, desde el punto de vista político, el rechazo actual se expresa en un creciente movimiento popular que adopta distintas formas de oposición, y que está pasando de la fase crítico-interpretativa de las medidas de ajuste estructural a una fase contestataria y propositiva. Esta fase se manifiesta en la voluntad de cambios al interior del modelo y en la propuesta de fórmulas alternativas.

Entre los países en los que más se ha desarrollado este movimiento en los últimos tres años figuran Venezuela, Brasil y Ecuador donde, salvando las diferencias lógicas, las fuerzas políticas que se oponen al neoliberalismo han logrado acceder al poder. En otros países, la profundidad de la lucha política de las grandes masas contra este modelo ha colocado en crisis a los partidos tradicionales y es posible prever que en un plazo relativamente corto, nuevas fuerzas políticas que emergen de la lucha diaria pueden llevar al poder propuestas alternativas. Estos pudieran ser los casos de Bolivia y El Salvador entre otros.

Si bien estamos en presencia de un proceso político que está en marcha y que se va formando y retroalimentando simultáneamente con la práctica, la novedad de estos acontecimientos consiste en que ellos podrían constituir una expresión de nuevas vías para la lucha contra el modelo, entre las cuales se incluiría la lucha desde posiciones de poder y que rebasa las tradicionales manifestaciones políticas, tanto de derecha como de izquierda.

Diagnóstico de la Situación

Los costos sociales de las políticas de ajuste neoliberal en América Latina durante las últimas dos décadas han colocado en crisis a esta corriente del pensamiento burgués. Los datos más recientes revelan que en la región latinoamericana se localizan más de 224 millones de pobres²⁵, que representan el 43% de una población de 514 millones de habitantes²⁶.

Desde el punto de vista económico también se evidencian expresiones de crisis. En el decenio de los años 90, si bien se registró una tasa de crecimiento económico de 3.3%²⁷ y un comportamiento del PIB per cápita de 1.5%²⁸, como promedio anual, este resultado solo fue algo mejor que el obtenido en la década perdida de los años 80, pero inferior en 2.6 puntos y casi dos puntos porcentuales, respectivamente, con relación al decenio de los años 70²⁹.

En el año 2002, el nivel de la actividad económica tuvo un comportamiento negativo y el PIB decreció 0.5% en relación al 2001.³⁰ Entre 1997 y el año 2002 el PIB per cápita registró una caída de 2%.³¹ Las cuentas externas de las naciones continuaron deteriorándose en la última década.

Los flujos de inversión extranjera hacia Latinoamérica y el Caribe se han deprimido lo que ha implicado que junto al déficit crónico de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la región ha registrado durante tres años consecutivos una transferencia negativa de recursos, cosa que no ocurrió en el período comprendido entre 1991 y 1998.

Aún en los años de la década de los 90 donde la región registró en su conjunto, un flujo de inversiones extranjeras mucho más dinámico que en el decenio de los años 80, este capital no garantizó una recuperación de la tasa de acumulación interna, ni tampoco promovió una expansión del empleo productivo de buena calidad. En esencia los capitales que fluyeron a Latinoamérica en esta etapa tenían entre sus principales intereses aprovechar la oleada de privatizaciones de los activos públicos comercializados por la mayoría de los países latinoamericanos a las transnacionales, casi a precios de remate y en condiciones muy favorables gracias a los procesos de amplia desregulación del mercado de trabajo. La deuda

²⁵ Cálculos del autor a partir del *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2002*. Comunicado de prensa del 7 de noviembre, 2002.

²⁶ CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2001*. Pág. 173.

²⁷ CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2000*. Santiago de Chile, 2000. Pág. 85.

²⁸ Idem anterior. Pág. 86.

²⁹ CEPAL. División de Estadísticas sobre la base de informaciones oficiales proporcionadas por los gobiernos. Págs. 3 y 5 y cálculos del autor a partir de la fuente citada.

³⁰ CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2002*. Santiago de Chile, 2002. Pág. 107.

³¹ CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. Santiago de Chile, 2002. Pág. 11.

externa por su parte, continuó incrementándose y al cierre del 2002 fue estimada en 725 074 millones de dólares³².

Como resultado de la combinación de estos factores económicos y sociales, el mercado laboral empeoró considerablemente reportando la tasa de desempleo abierto urbano y el nivel de precariedad del empleo más altas de la postguerra. En 1970 el nivel del desempleo abierto urbano en América Latina y el Caribe fue estimado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 3.8%³³. Sin embargo, tres décadas después, la tasa de desempleo abierto de los grandes conglomerados urbanos rebasa el 9.1%³⁴ de la población en edad laboral. Esta situación se agudizó en el año 2002 ya que el nivel de la actividad económica tuvo un comportamiento negativo en la región en su conjunto.

Otro elemento a considerar, es la alta concentración de la riqueza que coloca a Latinoamérica y el Caribe en el primer lugar mundial entre las regiones donde es más injusta su distribución. En la actualidad, la diferencia entre el 20% más rico respecto al 20% más pobre de la población es de 19 veces y en países como Jamaica y Guatemala, es de 44 y 30 veces, respectivamente³⁵.

La hiperinflación sofocada parece contarse entre los pocos resultados que todavía son funcionales al expediente de medidas de ajuste estructural. Por ejemplo, en 1990 el índice de inflación promedio para América latina y el Caribe fue de 1191.7%³⁶ y en el 2002 el nivel de la inflación se ubicaba en 11.4%³⁷. Sin embargo, los efectos reales son muy cuestionados para los trabajadores debido a la alta tasa de desempleo y la precariedad del empleo, así como para los consumidores en general, sobre todo a partir de los procesos de devaluación real experimentados por varias monedas nacionales.

Este cuadro de crisis económica y social ha tenido repercusiones políticas en varios países de la región en los últimos años. Varios de los acontecimientos políticos que están teniendo lugar en América Latina en general y en particular en los países que se señalaron, sugieren que las reservas del neoliberalismo en la región podrían estar llegando a su fin.

El rechazo al modelo neoliberal se ha convertido en una espiral de lucha de los pueblos de Latinoamérica en cuyo proceso se evidencia una nueva calidad de la lucha política; expresada en varios países en el protagonismo que algunas fuerzas

³² CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2002. Pág. 107.

³³ CEPAL. División de Estadísticas sobre la base de informaciones oficiales proporcionadas por los gobiernos. Pág. 26.

³⁴ CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2002. Pág. 111.

³⁵ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano, 2000*. Págs. 169-170.

³⁶ CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 1994*. Santiago de Chile, 1994. Pág. 43.

³⁷ CEPAL. *Idem anterior*. Año 2002. Pág. 110.

de izquierda están asumiendo en los procesos electorales y la voluntad política de las mismas para introducir cambios al modelo y avanzar en la adopción de fórmulas alternativas. Tales son los casos de Venezuela, Brasil y Ecuador, a los que podrían sumarse en un plazo relativamente corto Bolivia y El Salvador.

La complejidad que caracteriza a los países en los que están teniendo lugar procesos políticos contestatarios al modelo neoliberal, no debería conducir al sobredimensionamiento de los resultados electorales alcanzados en los países señalados, aunque es necesario destacar que dichos procesos sí constituyen una expresión de su progresivo agotamiento y de la oposición de las grandes masas de la población a este modelo.

Otro aspecto que sugiere medida en el análisis es que se trata de un proceso que está en marcha y en cuyo desarrollo, enfrenta numerosos obstáculos, por lo que aún no hay todavía suficientes evidencias acerca del éxito que podrían alcanzar en la política de cambios y la adopción de alternativas que pretenden estructurar.

Tampoco es válida la idea de igualar a estos países en lo referente a la rapidez y viabilidad de los cambios y las alternativas al neoliberalismo, pues de hecho el modelo no se aplicó de manera idéntica en todos los escenarios, y en cada país debe tenerse en cuenta las particularidades históricas, culturales, sociales y psicológicas, la idiosincrasia, tradiciones de lucha y el nivel organizativo alcanzado.

Además de los cinco países señalados, en Perú, Paraguay, México, Honduras y Guatemala se ha logrado detener, al menos por el momento, la privatización de los activos públicos.

Desde septiembre del año 2002, en El Salvador se han venido desarrollando huelgas de los trabajadores del Seguro Social y del sector de la salud en protesta por las intenciones gubernamentales del Presidente Francisco Flores de privatizar los servicios de salud. Pero más significativo aún que la evolución del movimiento huelguístico, pudiera ser el hecho de que en las elecciones para diputados y alcaldes de marzo del año 2003, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) superó al Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) que representa las posiciones más a la derecha en este país centroamericano. Varios observadores han señalado que esta organización de izquierda puede ganar las elecciones presidenciales del 2004.

La movilización popular continental contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) constituye otra expresión de la oposición contra la política neoliberal. Así mismo, las tres ediciones del Foro Social Mundial de Porto Alegre, en particular, la última escenificada en enero del 2003, constituyó un significativo aporte a la lucha contra la globalización y el neoliberalismo. También debe ser destacado el plebiscito popular que tuvo lugar en Brasil en el año 2002 y en el que más de 10 millones de brasileños dijeron ¡NO al ALCA!, las intensas jornadas de protesta que hicieron converger durante varios días del mes de noviembre del

2002 en Quito, capital de Ecuador a diferentes sectores sociales de la región, entre ellos líderes populares, políticos, sindicalistas y académicos, con motivo de la reunión de los Ministros de Comercio de las Américas, así como los dos eventos internacionales de lucha contra el ALCA celebrados en La Habana en noviembre del 2001 y del 2002, respectivamente.

Sólo en el año 2002 tuvieron lugar tres procesos electorales que constituyen una medida de las fuerzas potenciales con que cuentan los pueblos, ya que colocaron frente a frente a los candidatos que representaban a la continuidad neoliberal y a la oposición contestataria a este modelo. Tales han sido los casos de las elecciones en Bolivia en el mes de julio, de Brasil en octubre y de Ecuador en noviembre.

En Bolivia, tiene lugar un fenómeno político que se corresponde con el líder indígena Evo Morales. Este hombre joven, de 43 años, procedente de la etnia aymará y quien durante las últimas décadas ha sido dirigente cocalero, no narcotraficante, destacado en la región del Chapare, en el trópico boliviano donde se cultiva la hoja de coca, no cocaína, actualmente es diputado al Parlamento boliviano y preside el Movimiento al Socialismo (MAS). Poseedor de un discurso abiertamente antineoliberal, fue el candidato de esta organización política a las últimas elecciones celebradas en esta nación disputándole hasta última hora y contra todos los pronósticos, la presidencia de este país a Gonzalo Sánchez de Lozada, quien actuaba como representante del actual orden neoliberal.

Sólo las maniobras que tuvieron lugar al interior del Congreso de Bolivia, le permitieron a Sánchez de Lozada acceder a la presidencia boliviana pero no pudieron evitar el estallido social, con marcado matiz político, de enero del 2003, ni pudieron cerrar el paso a esa instancia del poder político, a la presencia de los pueblos indígenas del país. Tampoco lograron desprestigiar el liderazgo de Evo Morales, quien hoy es una destacada figura política no sólo al interior de la nación boliviana, sino para toda Latinoamérica.

Otro caso muy significativo es el de Luís Inacio Lula da Silva, candidato por cuarta ocasión consecutiva a la presidencia de Brasil por el Partido del Trabajo (PT). Este hombre de 57 años, fue un destacado dirigente sindical del sector metalúrgico que se desempeñó como tal a escala nacional y que vivió mucho tiempo en San Bernardo del Campo, un populoso barrio obrero de la Ciudad de San Pablo donde está asentado uno de los polos más importantes de la industria automovilística brasileña.

Luís Inacio Lula da Silva ha sido un contendiente muy destacado en la historia política brasileña más reciente. Durante más de una década aspiró a la presidencia brasileña en representación de los trabajadores de este país que cuenta con una población de 170.4 millones de habitantes, según el censo del año 2000, y que según algunos especialistas está considerada la décima economía del mundo y representa alrededor de un tercio del PIB de América Latina y el Caribe

en su conjunto, país este, cuya extensión territorial es de algo más de 8,5 millones de kilómetros cuadrados.

En los tres procesos electorales que precedieron las elecciones del año 2002, Lula mantuvo, según las encuestas sobre la intención de voto de los electores, una alta probabilidad de éxito durante la mayor parte de la campaña política, aunque siempre fue superado por el candidato oficialista representante de la continuidad neoliberal.

Esto se explica por la coincidencia de un conjunto de factores entre los que hay que mencionar la habilidad de la ideología neoliberal para darle credibilidad a discursos eminentemente populistas, el shock que significó para la izquierda latinoamericana y mundial, el derrumbe del sistema socialista, el predominio del pensamiento único promovido por el Consenso de Washington, y algunos resultados económicos muy puntuales de la política de ajuste neoliberal en Brasil sobre todo entre 1994 y 1998, como fue la contención de la hiperinflación en este país sudamericano, la relativa estabilidad de los precios y un repunte del crecimiento económico que durante pocos años oxigenó en alguna medida la capacidad adquisitiva de los consumidores.

Sin embargo, la incapacidad de la política económica neoliberal en el segundo mandato del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1998- 2002) para mantener la estabilidad de la economía, junto a los impactos de la crisis de la economía internacional y la evidencia de la vulnerabilidad de Brasil a los choques externos de la economía mundial implicaron un desgaste de las posiciones políticas del oficialismo que dieron al traste con la continuidad neoliberal y crearon mejores condiciones de lucha para las fuerzas alternativas a este modelo.

Entre esas fuerzas políticas está el Partido del Trabajo (PT) que mantenía una estructura organizativa consolidada, con experiencias de lucha política por más de doce años y capacidad para gobernar demostrada, ya que en las elecciones intermedias del 2000, había llegado al gobierno en varios estados brasileños con un adecuado desempeño, así como tuvo en sus manos la prefectura de San Pablo. Todo esto explica el importante triunfo de Luís Inacio Lula da Silva en las elecciones del año 2002.

En Ecuador durante las últimas elecciones, contra todos los pronósticos, Lucio Gutiérrez, un ex militar joven con 45 años de edad, se ubicó en la primera vuelta electoral entre los dos candidatos más votados de los nueve aspirantes a la presidencia del Ecuador.

Lucio Gutiérrez contó con el apoyo de un amplio movimiento político de izquierda en el que participaron la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), el Movimiento Pachacutic, los Movimientos Sociales y el Partido Sociedad Patriótica 21 de enero, una organización política fundada por el propio Lucio Gutiérrez. De esta manera, tendría la oportunidad de disputarle en segunda vuelta la primera magistratura de su país al multimillonario Gustavo Novoa,

candidato por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y uno de los hombres más ricos de este país, para muchos el más rico de Ecuador, quien era el candidato del continuismo neoliberal en Ecuador.

En Ecuador, las comunidades indígenas han encabezado y desarrollado un fuerte movimiento antineoliberal desde el decenio de los años 80, que tuvo como primer resultado significativo el derrocamiento del gobierno neoliberal y populista de Abdalá Buraram en 1997 y la lucha contra el continuismo neoliberal del Presidente Jamil Mabud, a la postre también derrocado en el año 2000.

Unos años antes, el actual Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías encabezó un fuerte movimiento popular encaminado a poner fin a más de cuatro décadas de malos gobiernos de los dos partidos tradicionales de la política venezolana, que condujeron a la pobreza al 80% de la población, a pesar de contar con una cuantiosa renta petrolera.

Una vez en el poder, el Presidente Chávez ha venido impulsando una serie de transformaciones jurídicas, políticas, económicas y sociales que pretenden devenir un modelo alternativo al neoliberalismo.

Como se puede apreciar, a pesar del desgaste del neoliberalismo, la situación de cada país difiere. Sin embargo, matices aparte, los acontecimientos que ya tienen lugar sugieren algunas reflexiones sobre el probable diagnóstico de la situación económica, política y social de América Latina.

Uno de los aspectos más importantes es llamar la atención sobre la diferencia que existe entre promover cambios al interior del modelo neoliberal y tratar de estructurar una alternativa. La política de cambios puede implicar modificaciones en algunos de los aspectos de este modelo pero no en su esencia, aunque lo que más se observa en Brasil y Ecuador por ejemplo, es la introducción de correctivos a algunos de los costos sociales del modelo, como por ejemplo, el hambre, la inequidad en la distribución del ingreso, el desempleo, expandir el gasto público en educación y salud, entre otros.

Una alternativa implica la estructuración de otras relaciones económicas, políticas y sociales, así como el protagonismo de nuevas fuerzas dirigentes y un nuevo fundamento ideológico distinto al neoliberalismo. Es otro contenido y otra forma de hacer economía, hacer política y conducir las relaciones sociales.

De esto se deduce que si bien toda alternativa significa la realización de profundos y multidimensionales cambios, no cualquier cambio puede ser identificado como una alternativa. De los tres procesos que se están analizando, sólo Venezuela en la voz de su Presidente, ha señalado en algunas oportunidades que se está trabajando en su país por construir un modelo alternativo al neoliberalismo pero de cualquier manera, se trata de un proceso que en medio de una fuerte confrontación entre la revolución y la contrarrevolución, se irá estructurando en la

práctica diaria y que tiene que retroalimentarse constantemente, pues no hay ningún modelo a imitar sino algunas experiencias que sólo sirven como referente.

Pronóstico de la lucha contra el neoliberalismo en América Latina

Frente al panorama de crisis del neoliberalismo las reacciones que se advierten son muy diversas y van desde los que están preocupados, ya sea en Latinoamérica y fuera de ella, por el surgimiento y acceso al poder de fuerzas emergentes empeñadas en concretar cambios y adoptar una alternativa al orden neoliberal, hasta los que están ocupados, básicamente al interior de Latinoamérica, en defender las primeras fórmulas que pretenden tomar distancia de este modelo.

En Venezuela, la oposición encabezada básicamente por los viejos políticos, las élites empresariales de La Federación de Cámaras de Comercio de Venezuela (FEDECAMARAS) y los dueños de los medios de comunicación privados, tratan de aprovechar cualquier oportunidad en el proceso de construcción de la nueva democracia para desestabilizar y derrotar el proyecto revolucionario del Presidente Chávez.

Los ideólogos del imperialismo están muy ocupados en apoyar la derrota o el boicot del proyecto venezolano, ya que a pesar de la importancia que la estabilidad de este país sudamericano representa para Estados Unidos, siendo Venezuela el primer abastecedor latinoamericano de petróleo a Estados Unidos, en realidad, desde el punto de vista estadounidense, la experiencia venezolana pudiera convertirse en un referente importante para los pueblos latinoamericanos y los nuevos mandatarios que ya asumieron la presidencia en los otros dos países que votaron por un cambio del status neoliberal.

A los Estados Unidos de América le preocupa sobremanera que se instale en Latinoamérica una corriente antineoliberal, independientemente de su profundidad, coincidencias o discrepancias, en el mismo período de tiempo en que se negocia el Área de Libre Comercio de las Américas. (ALCA)

Al margen de la conducta que asuman los estrategas de la política imperialista para América Latina, el pronóstico analizado en el presente trabajo no va dirigido a las transnacionales ni al imperialismo, sino a las fuerzas de izquierda de la región, para los próximos años.

Tomando en cuenta las distintas expresiones de infuncionalidad social y económica del neoliberalismo señaladas al principio de este trabajo, es que persistirán en los próximos años las condiciones objetivas para el surgimiento de nuevas fórmulas de oposición a este modelo en otros países latinoamericanos y madurarán más las condiciones subjetivas para ello e inclusive, es probable que lleguen al poder otros representantes de esta tendencia política.

Independientemente de las fragilidades del neoliberalismo, cualquier oposición exitosa o victoria sobre este modelo pasa por el desarrollo de los nuevos sujetos

políticos, o sea, las nuevas organizaciones que van surgiendo al calor de la oposición al modelo, el desarrollo de los cuadros, la organización y la movilización del pueblo, la ideología, la construcción de la unidad y un proyecto político que precise las metas que se desean alcanzar.

Independientemente de los líderes políticos que hayan arribado al poder, la movilización y el protagonismo del pueblo en el cumplimiento de las metas trazadas es esencial. La lucha contra el neoliberalismo no puede ser un asunto privativo de líderes y partidos sino una meta de los pueblos aunque por supuesto, si hay coherencia entre el pueblo y los presidentes que llegaron al poder con su apoyo, los resultados podrían ser más halagüeños aunque no por esto, necesariamente menos traumáticos. Una prueba de esto es Venezuela.

Lecciones que va dejando la lucha contra el neoliberalismo en América Latina en los últimos años

1- Si bien varios de los elementos señalados apuntan a que se podría estar abriendo un nuevo ciclo político en Latinoamérica, en el que las posiciones del neoliberalismo irán cayendo paulatinamente en bancarrota y las posturas alternativas a este modelo ganarán un determinado protagonismo en el corto y el mediano plazo, la situación en los países latinoamericanos es heterogénea y diferente entre sí, por lo que no es válida la adopción acrítica de la experiencia ajena aunque sí, cada caso es importante en sí mismo como referente.

2- Otro elemento de diferencia entre los tres países que son objeto de análisis, tiene que ver con las fuerzas motrices de este proceso. En Ecuador, son básicamente los indígenas organizados en la CONAIE y el Movimiento Pachacutic, en alianza con los demás Movimientos Sociales y determinados sectores de las fuerzas armadas, básicamente coroneles y capitanes, los que han asumido el protagonismo en la batalla contra el modelo.

En Bolivia, son los indígenas y los trabajadores cocaleros principalmente. En Venezuela, el amplio movimiento popular que venía conformándose desde el decenio de los años 80 (Movimiento Quinta República y Movimiento Bolivariano 200) jugó un papel importante en las elecciones de 1998 y después se ha constituido en uno de los factores claves para la defensa de la revolución bolivariana, aunque hasta el momento carece de un partido político constituido y en Brasil, lo que se observa es una alianza de centro izquierda en la que juega un alto protagonismo el Partido de los Trabajadores, partido este de notable experiencia política.

3- A pesar de las diferencias señaladas, todos están comprometidos con el cambio y tratan de otorgarle prioridad a los segmentos más humildes de la sociedad. En los tres los casos que ya accedieron al poder, se observa una acción opositora de los sectores de la oligarquía y las fuerzas políticas situadas más a la derecha aunque el nivel real de esta oposición y los métodos y las formas que adoptarán también son y serán diferentes.

En Venezuela se siente con intensidad la oposición de la derecha al cambio del status neoliberal que pretende concretar el presidente Chávez; en Ecuador con el caso del Presidente Lucio Gutiérrez, es aconsejable seguir con atención los pronunciamientos y las acciones que adopte, atendiendo a la adopción de algunas medidas que se alejan de sus promesas electorales y a un discurso donde pareció alinearse demasiado con el Presidente estadounidense en algunos temas muy sensibles para el Ecuador, como en el tema del Plan Colombia, la venta de petróleo a Estados Unidos y el manipulado tema del terrorismo, etc.

Respecto a la posición política que asuma el presidente Gutiérrez resulta interesante el criterio del periodista Franklin Falconi expuesto en el periódico Opción de Ecuador cuando planteó "El Presidente ecuatoriano tiene hoy una disyuntiva: echar al traste toda esperanza de cambio de la gente que lo eligió y volverse otro presidente más del montón, o decidirse a hacer historia"³⁸. En marzo del 2003 Blanca Chancoso³⁹ quien asistió al Segundo Evento Internacional del Comité Colombia de Lucha contra el ALCA en representación de la CONAIE y el Movimiento Pachacutic, declaró en Bogotá que el movimiento indígena estaba decepcionado de la posición del Presidente Lucio Gutiérrez. En Brasil la oposición parece estar a la espera del nivel de concreción que tenga el expediente de medidas del Presidente Lula da Silva.

4- Hay países en los que la crisis neoliberal es profunda y multidimensional, como en el caso de Argentina, y sin embargo, no se vislumbran claramente las fuerzas potenciales que podrían constituirse en alternativa al neoliberalismo en este país, aunque no debe desconocerse el surgimiento de nuevos sujetos políticos en la nación austral. Esto nos indica que no habrá salida del neoliberalismo sin lucha política antes, durante y después de la concretización de la alternativa al modelo en un país o grupo de países.

5- Se nota una presencia de cuadros políticos jóvenes que han ido madurando al calor de las distintas formas de oposición a las políticas de ajuste neoliberales, algunos de los cuales ya han asumido la presidencia en sus respectivos países, como en los casos de Venezuela, Ecuador y Brasil, o revelan capacidad para cumplir importantes misiones políticas desde la oposición, como es el caso de Evo Morales en Bolivia.

6- En los países donde las fuerzas que pretenden erigirse como alternativa al neoliberalismo han tenido los mayores avances, han estado precedidas por distintas formas de luchas populares en cuyo proceso, se han ido desarrollando nuevos sujetos políticos, que si bien están en fase de surgimiento, se expresan ya en una determinada organización para la lucha política, un nivel básico de conciencia en el pueblo, determinada maduración de los cuadros y el surgimiento

³⁸ Sitio Web *Rebelión Internacional*. Internet. 8 de Febrero, 2003.

³⁹ Importante líder del movimiento indígena del Ecuador.

de nuevos dirigentes que no sean rehenes de la política tradicional y por tanto, tengan credibilidad en el pueblo y capacidad de convocatoria.

La realidad que deberán enfrentar las fuerzas que pretendan erigirse en alternativa al neoliberalismo

Las últimas victorias electorales que han tenido lugar en Venezuela, Brasil y Ecuador y las que probablemente vendrán en los próximos años en otros países, si bien parecen allanar el camino de los cambios y las fórmulas alternativas al neoliberalismo, no encontrarán un escenario ideal para el ejercicio del poder y la concreción del expediente de medidas antineoliberales.

Las innumerables reformas del neoliberalismo favorecen una mayor supeditación real del trabajo al capital y de las naciones a las empresas transnacionales, e introducen serias dificultades para la realización del poder desde posiciones no neoliberales.

El conjunto de tratados y acuerdos internacionales firmados por los gobiernos neoliberales, como la liberalización comercial bilateral o multilateral, el compromiso de cumplir con las exigencias del FMI, el Banco Mundial y el propio BID, la dependencia financiera o el ingreso a la OMC o al ALCA, son factores que hacen más complejo el ejercicio del poder desde una óptica de independencia, compromiso con los trabajadores, los pobres y los marginados e inclusive, con los sectores de la burguesía nacional y la clase media.

Ante la magnitud de los problemas que hay que enfrentar, es conveniente asumir un equilibrio entre las realidades económicas y sociales y la objetividad de las promesas que se hacen. En varios países latinoamericanos hay acumulados siglos de deformaciones estructurales en la economía, injusticias sociales, marginalidad, exclusión y pobreza que no pueden resolverse en la mayoría de los casos de manera lineal, en un corto tiempo y sin traumas, y en todos los casos, tendrán que enfrentar la reacción de los sectores sociales y políticos que serán de alguna manera afectados por los indispensables cambios que tienen que introducir los nuevos gobiernos.

Otros aspectos sobre los que se debe reflexionar son los siguientes: a) hasta qué punto las fuerzas que pretenden erigirse en alternativa al modelo neoliberal tienen más o menos estructurado una agenda para el ejercicio del poder, con un discurso y una praxis alternativa. b) En qué medida se han desarrollado los nuevos sujetos que conducirán los cambios que den al traste con la madeja neoliberal y cuáles son los agentes económicos que darán el soporte objetivo a esos cambios.

En este aspecto predomina en América Latina una situación heterogénea. El P.T. en Brasil ha cosechado una experiencia de poder -básicamente estadual y urbano- lo que de alguna manera ha sido una suerte de pilotaje para el ejercicio y retroalimentación de sus posibilidades de dirección en los estados brasileños en

los que fue -y es aún- gobierno, pero no es exactamente igual la situación en Ecuador y mucho menos la de Argentina,

La cuestión de los sujetos políticos y de los actores económicos alternativos es algo que todavía no está suficientemente maduro desde el punto de vista teórico ni práctico, y todo parece indicar que la gravedad de los problemas acumulados y la profundidad de la crisis del neoliberalismo no darán tiempo para las formulaciones teóricas en condiciones ideales. Esto nos hace pensar que la oposición al modelo y la búsqueda de opciones alternativas se irán construyendo, corrigiendo y perfeccionando sobre la marcha.

Un aspecto más que no se debe olvidar son las presiones externas e internas que tendrán que enfrentar los agentes del cambio. Desde fuera, es indudable que el gobierno de Estados Unidos de América aumentará las presiones, sobre todo el que cuestione las coordenadas del Consenso de Washington, haya ganado democráticamente o no las elecciones o haya accedido o no al poder. Las autoridades de la República Bolivariana de Venezuela han tenido que salir al paso varias veces a los diplomáticos estadounidenses en Caracas durante estos años de crisis. El Presidente Lula tuvo que reivindicar la soberanía brasileña ante los planteos ingerencistas de la embajada de EEUU en Brasilia. Evo Morales tuvo que enfrentar la ingerencia abierta del embajador estadounidense en La Paz durante el último proceso electoral en la nación andina

Luis Inacio da Silva (Brasil) tendrá que estar preparado para enfrentar las presiones externas en varios temas muy sensibles y delicados como las bases militares radicadas en territorio brasileño (Alcántara y Marañón) y la pretensión de usarlas como parte de los operativos que se implementan en el contexto del Plan Colombia. Lucio Gutiérrez podría correr la misma suerte respecto a la Base de Manta en Ecuador y Chávez ya dejó claro la negativa de su gobierno a la solicitud norteamericana de usar el espacio aéreo venezolano para el vuelo de sus naves en lo referente al problema colombiano

Otro asunto de máxima importancia para los Estados Unidos es la anuencia de Brasil al ALCA. Desde dentro, también es probable que la oligarquía local estructure distintas formas de resistencia si el gobierno decide enfrentar la brecha en la distribución del ingreso, implementar programas sociales, hacer una reforma agraria y resolver el problema del hambre que si bien son medidas justas desde el punto de vista social y humano, pueden implicar algunas afectaciones para los sectores más ricos e influyentes de esta nación.

El reto de concretar las alternativas

A pesar de que la generación de alternativas al neoliberalismo no puede ser diseñada desde un centro único, ni ser llevada a la práctica de igual manera en los distintos escenarios de Latinoamérica, sí es posible acompañar en este proceso a los nuevos sujetos y actores políticos que concretarán la oposición al modelo, ofreciéndoles algunas reflexiones sobre las acciones y premisas que podrían

hacer exitosa esa oposición. También se deben evaluar algunas líneas de acción que no deberían faltar en la estrategia de lucha a aplicar por las fuerzas políticas que se propongan erigirse en alternativa concreta al neoliberalismo.

La experiencia empírica indica que los países que han cosechado resultados en la oposición al modelo, Brasil, Ecuador, Venezuela, Bolivia, El Salvador entre otros, han cumplido un conjunto de requisitos tácticos en sus respectivos procesos políticos que pueden sintetizarse, aunque por supuesto, en cada país se han desarrollado distintas fuerzas dirigentes y distintas fuerzas motrices, distintas formas culturales, organizativas y políticas, así como ritmos y prioridades diferentes. Pero aún en este contexto heterogéneo se pueden advertir algunos aspectos comunes como son los siguientes:

- a. **Apoyarse en los valores nacionales**, o sea, asumir lo más revolucionario del pensamiento político de los próceres de la independencia, suficiente atención a la cultura de los pueblos, a las tradiciones en general, las tradiciones de lucha en particular, la idiosincrasia, el desarrollo de las fuerzas productivas, la inserción internacional, etc.
- b. **Unidad e ideologización básicas:** Se pone énfasis en el rescate del pensamiento de los próceres de las luchas por la independencia y otras luchas más recientes y en el enfoque creativo de este pensamiento para las condiciones actuales. Ejemplo: Simón Bolívar en Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia. Emiliano Zapata en México, Francisco Morazán en Centroamérica, Farabundo Martí en El Salvador, Augusto C. Sandino para Nicaragua, etc. No es ideario político lo que falta en Latinoamérica sino voluntad para asumirlo creativamente, interpretarlo en las nuevas condiciones y valentía para aplicarlo consecuentemente.
- c. **Conducción política:** la experiencia indica hasta ahora, que las fuerzas políticas y líderes que están en mejores condiciones para conducir la lucha, son aquellos que no sean rehenes de los partidos tradicionales, que tengan capacidad de convocatoria, credibilidad antes las grandes masas y que no presenten un discurso desgastado. De hecho, en los casos señalados, la acción de los pueblos ha rebasado a la burocracia partidista tradicional incluyendo a las propias fuerzas tradicionales de la izquierda.
- d. **Un discurso que tome distancia del neoliberalismo:** presentación de las coordenadas básicas de un programa de gobierno, objetivos, plazos, prioridades que tomen distancia de la demagogia y el populismo neoliberal y sea preciso en las metas que se pretenden alcanzar.

Es conveniente evaluar bien la experiencia de Venezuela en lo referente a la introducción de cambios institucionales y jurídicos como premisa para acometer las transformaciones políticas, económicas y sociales que se estimen necesarias. La nueva Constitución de Venezuela ha devenido en importante instrumento de defensa de la revolución frente al gopismo fascista. Teniendo en cuenta las

reformas que la mayoría de los gobiernos neoliberales acometieron en las últimas dos décadas, parece necesario incorporar a la agenda como un paso inicial -casi obligatorio- una modificación profunda de la institucionalidad democrática, las leyes y la propia Constitución, con el objetivo de legitimizar los cambios que sean imprescindibles acometer.

Todo lo que se ha expuesto aquí constituyen retos y desafíos para los nuevos sujetos políticos y agentes del cambio en América Latina, si realmente se pretende estructurar una oposición exitosa al neoliberalismo y erigirse en alternativa viable a este modelo.

Bibliografía

- CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Varios años.
- CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Varios años.
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América latina y el Caribe*. Varios años.
- Heinz Dietrich. *La Cuarta Vía al Poder. Venezuela, Colombia y Ecuador*. Ediciones Desde Abajo. Santa Fé de Bogotá. Colombia, 2001.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Varios años.
- Website. *Rebelión*. Internet.
- Website. *Rebelión Internacional*. Internet.

6

La Nueva Asociación para el Desarrollo de África. Su alcance y limitaciones

Roberto Smith Hernández
Investigador del CIEM

Introducción

El persistente fracaso por el mejoramiento del desempeño económico del continente africano en general, y de África Subsahariana en particular, se convirtió en un importante incentivo para que se combinaran esfuerzos por emprender una revisión de los paradigmas de desarrollo y estrategias que África había seguido desde la independencia.

En ese sentido se constató el surgimiento de varias iniciativas, específicamente, a partir de la década de los años 80.⁴⁰ Sin embargo, la mayoría de aquellas estrategias, enfrentaron la oposición o fueron boicoteadas por las instituciones de *Bretton Woods* y estas lamentables acciones tuvieron además, el consentimiento de la comunidad de los donantes. De esa manera, aquellas maniobras para que los pueblos africanos forjaran su propio futuro fracasaron. No obstante, curiosamente la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en Inglés) ha sido bien recibida por occidente.

Por esas razones el objetivo principal del trabajo es evaluar el alcance y las limitaciones de la NEPAD a partir de ciertos elementos como: el contexto en que surge la iniciativa y la comparación con otras que aparecieron anteriormente. La pregunta clave que pretende responder este trabajo es la siguiente: ¿Sería la NEPAD la estrategia que solucionará los problemas de subdesarrollo del continente africano?.

Antecedentes de la NEPAD

La Asamblea General de la ONU, conjuntamente con otras comisiones regionales y la positiva reacción de algunos líderes africanos, emprendieron una valoración

⁴⁰ Programa de prioridad de África para la Recuperación Económica (APPER) de 1986, la Estructura de Alternativa Africana al Programa de Ajuste Estructural para la Recuperación Socioeconómica y su Transformación (AAF - SAP) 1989, el Capítulo Africano para la Participación Popular en el Desarrollo (1990) y la Nueva Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en los años 90 (UN - NADAF) de 1991.

del período que cubrió el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo africano (1970 -1979), debido a que el desempeño de esos países no se correspondía con lo que se había establecido en la estrategia, con vista al mejoramiento de la evolución económica de esa parte del mundo.

La tasa de crecimiento promedio anual de África fue del 4.5% aunque el objetivo fijado fue de 6%, las exportaciones debían crecer un 7% anual, sin embargo sólo se logró un 2.8%. La tasa de crecimiento de la agricultura que debía crecer alrededor de un 4%, llegaba a 1.6%, mientras que, la manufactura, a la que le fijaron un 8% no pasó del 6%. El único agregado macroeconómico que superó el objetivo planteado por la ONU fueron las importaciones con una tasa de crecimiento del 10% anual cuando se había fijado un 7% (Adebayo Adedeji, Kenya 2002). De las cinco regiones en que se encuentra dividido el mundo, África era y sigue siendo la más pobre y atrasada.

Crecimiento medio anual del PIB.

(porcentaje)

| | 1970 - 1979 |
|---------------------|-------------|
| África | 4.5 |
| África Norte | 6.7 |
| África Subsahariana | 4.0 |

Fuente: UNCTAD. Desarrollo Económico en África: Resultados, perspectivas y cuestiones de política. Pág.60.

La situación es mucho más complicada si agregamos que sólo seis países africanos pudieron realmente cumplir con los objetivos de crecimiento propuestos por la Organización de Naciones Unidas para 1970-1979, el resto de los países del continente estuvieron muy por debajo de tales metas. Botswana, Burundi, Costa de Marfil, Kenya, Nigeria y Zimbabwe mostraron un crecimiento por encima del 8%.⁴¹.

Comenzó a vislumbrarse que las estrategias seguidas hasta entonces, pudieran estar eternizando la influencia y dominación para África desde el Norte, lo cual no permitía superar el legado y las distorsiones del colonialismo en la gran mayoría de los países africanos. En otras palabras, el fracaso persistente pudiera tener como causa la dificultad que presentaba África para despojarse de las consecuencias de la brutal colonización económica y mental.

El documento titulado "La Estructura Revisada de los Principios para la implementación de un Nuevo Orden Internacional en África" de la Comisión Económica para África publicado en 1976, ofrecía entonces una base teórica en la

⁴¹ UNCTAD. *Trade and Development Report 1998. Crecimiento y Desarrollo en África: Tendencias y Perspectivas*. 2001.

que se basaron más tarde algunas iniciativas como el Plan de Acción de Lagos, por ejemplo, que brindaba una serie de fórmulas que expresaban cómo superar la situación económica en que se encontraba África, desde otros puntos de vista.

Estas recetas se fundamentaban en el discurso de que el desarrollo de África no debía ser simplemente un resultado pasivo del sistema mundial o regido por la evolución de la Comunidad Económica Europea (CEE), donde los estados africanos habían estado limitados por las asociaciones con las antiguas metrópolis.

Para esto se debían satisfacer varios principios como: autodeterminación, autodesarrollo, democratización de los procesos de desarrollo y una justa distribución del fruto del desarrollo a través de la progresiva erradicación del desempleo y la pobreza. También incluía, el incremento de la sustitución de los insumos externos por insumos domésticos, la integración de los mercados y la promoción de modelos y procesos de desarrollo en los cuales los diferentes sectores y subsectores se apoyaran mutuamente, atendiendo a la dinámica interna.

Teniendo en cuenta esos principios, el Plan de Lagos, aprobado en la cumbre de la Organización para la Unidad Africana (OUA) efectuada en Nigeria en 1980, marca un hito en sus enfoques para el mejoramiento del desempeño económico africano.

Entre los objetivos fundamentales del Plan de Acción de Lagos estaban:

- Lograr fuerte crecimiento (7% anual) autosostenido y endógeno.
- Obtener la autonomía colectiva regional y subregional de producciones básicas de la agricultura y la industria.
- Mejorar el aprovechamiento de los recursos humanos para garantizar una mayor participación de estos en el proceso de desarrollo económico.
- Aceleración del proceso de industrialización en el continente ajustándolo a las necesidades y condiciones de África en general y de cada país en particular. *No se debían desarrollar procesos de industrialización apoyados en modelos extranjeros, que incrementen de esa manera la penetración extranjera en el continente y sus deformaciones productivas.*

Un vistazo a los objetivos del Plan de Lagos, así como lo que se proponían otras iniciativas surgidas en esa etapa, como la Alternativa Africana al Programa de Ajuste Estructural para la Recuperación Socioeconómica y su Transformación, evidencia de hecho, un enfrentamiento a la herencia de las antiguas metrópolis, las cuales vieron en peligro sus privilegiadas ubicaciones dentro de sus ex colonias y colonias, por lo que evidentemente rechazaron dichas iniciativas e hicieron todo lo posible por que no se consolidaran.

El Plan de Lagos a pesar de sus principios y objetivos, incluía graves errores de concepción como por ejemplo: declarar que confiaba en el desarrollo de los recursos naturales a partir de las transnacionales, y el desarrollo tecnológico, concebido como la simple adquisición de tecnologías en uso desde occidente, con lo cual, los países africanos se convierten en simples consumidores impidiendo la posibilidad de creación de las propias.

Igualmente sucedió con la educación, vista desde el enfoque cuantitativo, sin tener en cuenta la parte cualitativa, que es la que realmente desarrolla y perfecciona facultades y aptitudes que permitirán asumir los desafíos del desarrollo.

A pesar de que el Plan de Lagos se propuso alejarse de la influencia de los países desarrollados, la instauración de un conjunto de instrumentos de tipo económico, político e ideológico fomentados por el neocolonialismo colectivo aplicado por la Comunidad Económica Europea durante Yaundé, Tratado Túnez - Marruecos y Lomé,² permitió que se mantuvieran en los estados africanos los privilegios y los negativos efectos del gran capital monopolista comunitario y este adverso contexto impidió el objetivo propuesto por dicha estrategia.

Un ejemplo en este sentido fue el poco interés mostrado por la Comunidad Europea para modificar las estructuras productivas, lo cual se refleja en la forma de distribución del financiamiento otorgado por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED)⁴². Mientras la agricultura recibía el 44.9% del total de ese financiamiento, la industria sólo absorbía el 13%, justamente, el sector encargado de romper la rutina productiva que había mantenido a los países africanos en la pobreza.⁴³

Las particularidades de los flujos financieros de la Unión Europea hacia África Subsahariana, muy limitados con respecto a las necesidades y su énfasis respecto a la promoción casi exclusiva de las actividades primarias, han impedido los cambios necesarios para el proceso de desarrollo de los países de la región, los cuales mantienen casi intactas sus estructuras productivas y por tanto, su forma de participación en la división internacional del trabajo.

Obviamente los problemas empeoraron. La tasa de crecimiento anual del PIB entre los años 1980-1989 fue de 2.5% y durante 1990 -1999 sólo reflejó un 2.3%. La tasa de crecimiento del PIB per cápita de África Subsahariana ha sido negativa

² La mayoría de los países del continente africano se mantiene como un área de influencia típicamente europea, a partir los Convenios de Yaundé (1963 -1975) y Convenio de Lomé, (1975 - 2000), actual Cotonou, además del tratado Túnez - Marruecos (1969). A partir de estos acuerdos se le otorgan preferencias arancelarias a muchos de los productos en los mercados europeos y no se tienen que conceder preferencias recíprocas - excepto en el Convenio de Cotonou -, además de que la Comunidad Europea provee asistencia económica y técnica a los países africanos asociados.

⁴² Instrumento encargado de canalizar el financiamiento concertado entre la CEE y los países ACP signatarios de los Convenios Yaundé y Lomé.

⁴³ Zuaznabar Ismael. *La Comunidad Económica Europea. Neocolonialismo Colectivo*. Ed. Ciencias Sociales, 1989, Pág. 22

por más de 30 años (1965- 2000). En el caso de África del Norte, este indicador sólo creció durante la década de los 80.⁴⁴

Crecimiento medio anual del PIB.
(porcentaje)

| | 1980 – 1989 | 1990 - 1999 |
|---------------------|-------------|-------------|
| África | 2.5 | 2.3 |
| África Norte | 4.2 | 3.1 |
| África Subsahariana | 2.1 | 2.4 |

FUENTE: UNCTAD. *Desarrollo Económico en África: Resultados, Perspectivas y Cuestiones de Política*, 2001, Pág.60.

La Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD)

La Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), al igual que el Plan de Lagos, es un proyecto de desarrollo que surge como síntesis de varias iniciativas de finales de los 90 e inicio del siglo XXI, tales como los planes Omega y el Programa del Milenio para la Recuperación de África (MAP) propuestos por los líderes africanos Thabo Mbeki, Olesegun Obasanjo y Abdelaziz Bouteflika, representantes de Sudáfrica, Nigeria y Argelia, respectivamente.⁴⁵ El objetivo principal de la iniciativa actual es la liberación de África de su histórico subdesarrollo y la solución de problemas como la pobreza, guerras y la corrupción.

De manera similar al Plan de Lagos y para vencer los diferentes problemas económicos y sociales que presenta el continente africano, la NEPAD se plantea lograr un crecimiento anual alto (7%) durante los próximos 15 años, apoyado por ciertas operaciones que permitirían una acumulación de recursos del orden de 64 mil millones de dólares por año.

Para conducir esta estrategia la NEPAD se ha estructurado en tres niveles.

- Comité de Instrumentación de Jefes de Estado y Gobierno.

Tiene la función de trazar políticas y prioridades, además de un Programa de Acción.

El Comité de Instrumentación estará presidido por el Presidente Obasanjo de Nigeria, Wade de Senegal y Bouteflika de Argelia. Está integrado por quince estados (tres por cada región geográfica de la Unión Africana).

⁴⁴ UNCTAD. *Desarrollo Económico en África. Resultados, Perspectivas y Cuestiones Políticas*. 2001.

⁴⁵ Se referían fundamentalmente a conciliar con occidente (G-8), un cambio en las relaciones de poder que condenan a África a una posición de perpetua dependencia.

África del Norte: Argelia, Egipto y Túnez.

África Occidental: Nigeria, Senegal y Malí.

África Central: Camerún, Gabón y Sao Tomé y Príncipe.

África Oriental: Etiopía, Mauricio y Rwanda.

África Austral: Sudáfrica, Botswana y Mozambique.

- **Comité de Dirección.**

Constituido por representantes de los cinco presidentes iniciadores (Sudáfrica, Nigeria, Senegal, Argelia y Egipto), y tiene la tarea de elaborar términos de referencias para determinados programas y proyectos, además de supervisar a la secretaría.

- **La Secretaría.**

Tiene la función de enlace, coordinación, administración y logística de la NEPAD. También se ocupa de encomendar trabajos técnicos a importantes agencias o especialistas del continente. La secretaría está integrada por un pequeño grupo de personas ubicadas en la sede del Banco de Desarrollo de África Austral.

Para poder cumplir con los objetivos propuestos, la NEPAD identifica tres áreas de acción:

I - Las condiciones para el desarrollo sustentable:

Una serie de iniciativas encaminadas a garantizar la paz y la estabilidad del continente, respaldando los esfuerzos por desarrollar un sistema de alerta temprana a nivel continental y regional, la reconstrucción y desarrollo posterior de los países afectados por conflictos, apoyar los programas de desarme, desmovilización y rehabilitación, respaldar los esfuerzos por detener la proliferación, circulación y el tráfico ilegal de armas en África y contribuir a la movilización de recursos para el Fondo de Paz de la Unión Africana.

También se propone secundar los esfuerzos por promover la democracia, el buen gobierno y el respeto por los derechos humanos mediante reformas institucionales y políticas adecuadas.

Procurar una guía para la gestión corporativa. En ese sentido, un equipo de tarea de los Ministerios de Finanzas y los Bancos Centrales aprobaron ocho proyectos de códigos y un mecanismo de revisión, los cuales abarcan temas tales como las políticas fiscal, monetaria y financiera, la administración de deudas y presupuestos, además de la transparencia, administración, auditoría y supervisión bancaria y se recomendó que los aspectos técnicos del mecanismo de revisión fueran manejados por una institución Africana independiente con credibilidad, separada del proceso y las estructuras políticas.

II- Las prioridades sectoriales:

La iniciativa para el Desarrollo de los Recursos Humanos que incluye priorizar la salud (reducir la mortalidad infantil en dos tercios y la problemática de enfermedades como el SIDA) y la educación (escolarización de todos los niños), a la vez que se tratará de revertir la fuga de cerebros. Se buscará privilegiar un enfoque de género, buscando equidad en las relaciones entre hombres y mujeres. Para la agricultura, por ejemplo, se redactó el informe del programa conjunto FAO/NEPAD titulado Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP), que apoyará el logro de la estabilidad agrícola de la región africana. Este programa tiene por objeto responder a la situación de crisis inmediata que enfrenta la agricultura africana, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para un desarrollo a largo plazo

Se establecieron iniciativas con el objetivo de abastecer al continente de agua potable, alcantarillados, además del transporte y las telecomunicaciones, a partir de la iniciativa de asociación privada pública (PPP).⁴⁶

III - La movilización de los recursos.

La movilización de los recursos necesarios para la NEPAD dependerá de la estimulación a la inversión, la obtención de grandes niveles de reducción de la deuda, el incremento de los flujos de la ayuda oficial al desarrollo y el incremento del acceso a los mercados, para lo cual se tratará de eliminar el concepto de alto riesgo que presenta el continente.

La NEPAD, procura promover la integración financiera de los mercados a través del establecimiento de una legislación competitiva internacionalmente y una estructura reguladora y la creación de una plataforma unificada para el comercio africano.

En resumen, la NEPAD al igual que el Plan de Lagos, identifica a los sectores agricultura, industria, recursos humanos, transporte y comunicaciones, protección medioambiental, la ciencia y la tecnología como puntos de primer orden para la transformación regional y el desarrollo.

Cinco equipos de trabajo se crearon para identificar y preparar con urgencia proyectos y programas específicos. De esa manera, por ejemplo, Sudáfrica coordinará la iniciativa de Paz, Seguridad, Democracia y Gestión Política; Nigeria atenderá la iniciativa de Gestión Económica y Corporativa, el Sector Bancario, Normas Financieras y Flujos de Capitales; Egipto, la Iniciativa de Acceso a los

⁴⁶ Asociación Público Privada (*Private Public Partnership*): Se trata de que la empresa privada participe en la financiación de proyectos para el desarrollo o, viceversa, que el Estado participe en la financiación de proyectos privados. Incluye la privatización total y parcial. *Revista D+C* No.4/2000 Pág. 3,19, 21 y 23

Mercados y la Iniciativa Agrícola; Argelia, la Iniciativa de Desarrollo de Recursos Humanos; y Senegal, la Iniciativa sobre la Infraestructura.

¿Porqué el Norte le ha ofrecido una bienvenida a la NEPAD?

El simple hecho de que los siete países más desarrollados del mundo hayan visto con buenos ojos a la NEPAD es síntoma de que esa estrategia en nada contradice o enfrenta los principios e imposiciones occidentales.

En este grupo está involucrado Estados Unidos, país que promulgó la Ley de Oportunidad y Crecimiento de África (AGOA) y los cuatro países más importantes europeos (Alemania, Reino Unido, Francia, e Italia) los que promovieron y son los mayores beneficiados con el Acuerdo de Cotonou. Se conoce que estos acuerdos (bilateral uno y regional el otro), son usados por las corporaciones transnacionales para promover sus intereses y dominar la economía africana.⁴⁷

Algunos estudios clasifican a la NEPAD como un reflejo de las perspectivas e idioma del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. De hecho y lamentablemente, la nueva iniciativa asume que es África la responsable de la mayoría de sus problemas, dictamen que los ricos han defendido y continúan esmerándose en que así se reconozca.

En ese sentido, la primera prioridad que la NEPAD se plantea es dirigirse a cambiar la percepción del inversor occidental de que África es un continente de alto riesgo, sobre todo respecto a la seguridad de derecho de propiedad y la estructura reguladora, por lo que esta estrategia apela por incrementar la desregulación, la privatización y la liberalización.

A tono con esto, la NEPAD acuerda eliminar las obligaciones al inversor, con lo cual los inversores extranjeros serán tratados en los mismos términos que los inversores domésticos, además de liberalizar los flujos de capitales. Esto es algo que los países del Norte promulgaban en el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) y que han pretendido incluir en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁴⁸

⁴⁷ AGOA, Ley sobre el comercio entre África y Estados Unidos, la cual establece un sistema comercial abierto, reduciendo al mínimo la injerencia del gobierno en la economía, el pluralismo político, la eliminación de barreras para el comercio y las inversiones de los Estados Unidos

⁴⁸ Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI): La propuesta establece que las inversiones extranjeras tengan derecho de establecerse en cualquier sector de la actividad económica y por lo tanto busca quitarle a los gobiernos nacionales el poder de regular los movimientos de los inversionistas extranjeros. Se pretende regímenes de liberalización de la IED para que los países eliminen las restricciones a la entrada de los capitales y se vean obligados a aceptar la participación de esta en todos los sectores de la economía. Los países receptores serán incapaces de establecer selectividad de entrada de inversiones. Estas podrán influir en los mercados y sectores de su interés, por lo que la dinámica y las características de la estructura económica pasan a estar determinadas por el comportamiento de estas inversiones.

La NEPAD tratará de atraer las inversiones en los servicios como el agua, la energía, alcantarillado, el transporte, las telecomunicaciones, la educación y la salud a partir de lo que se ha llamado la asociación privada pública (PPP), una sociedad entre distintos intereses. Cuando constatamos la casi inexistencia del capital privado nacional dentro de la realidad africana, lo que la NEPAD está promoviendo es una asociación con el capital extranjero, con las inevitables consecuencias que traerá la diferencia de competitividad entre los dos polos.⁴⁹

Cuando la NEPAD sitúa en la cúspide de las responsabilidades a la corrupción, la mala administración y la pobre planificación de los gobernantes africanos como causantes de la pobreza de África, asume el discurso occidental que justifica los problemas del continente y más que eso se adhiere a los criterios del "buen gobierno", acorde a lo que las corrientes neoliberales considera al respecto.⁵⁰

La NEPAD promulga su adhesión a los estándares globales de democracia, como el mundo desarrollado la denomina.⁵¹ De esa manera, los líderes africanos aceptan el manejo de los conceptos de los derechos humanos y democracia, según las interpretaciones y postulados occidentales, por lo que tendrán que permitir las presiones que consideren los requerimientos externos, dictados por exigencias globales.

Estos dos últimos aspectos, o sea, este tipo de democracia y de "buen gobierno", no es más que la aceptación por la NEPAD de una cláusula democrática en contra de los países africanos, interpretada como una especie de salvaguardia occidental frente a las condiciones en que se desarrollarán sus gestiones en dichos países.

La NEPAD reconoce al tantas veces criticado ajuste estructural como una buena política para sostener al desarrollo, o sea, el tipo de modelo que más se ajusta al Consenso de Washington y por tanto al patrón de acumulación transnacional, por lo que evidentemente, el Norte está de pláceme⁵².

⁴⁹ La PPP debe cumplir cinco criterios de funcionamiento: 1-Compatibilidad (Si el proyecto es compatible con las metas de desarrollo, que favorezca a todos y no sólo a una empresa). 2- Complementariedad (si se complementan los aportes públicos y privados, de forma tal que ambas partes alcancen sus objetivos con menos costos y eficacia). 3- Subsidiariedad (si el Estado no apoya el proyecto, lo realizaría igual la empresa privada). 4- Neutralidad competitiva (se trata de no favorecer unilateralmente a determinadas empresas). 5- Aporte propio de la empresa (se trata de que la empresa está dispuesta a realizar un significativo aporte financiero al proyecto o más sencillo que le afecte si el proyecto fracasa).

⁵⁰ Enfoque que establece que la estabilidad económica depende de la buena gestión de los fondos por el gobierno.

⁵¹ Una democratización sobre la base de criterios homogeneizados de democracia representativa, asentada en el pluripartidismo y unos derechos humanos centrados en el ámbito de la sociedad civil

⁵² Bajo el Consenso de Washington, las reformas orientadas al mercado engloban 10 objetivos: Disciplina fiscal, reorientación del gasto público, reforma fiscal, tasas de interés determinada por el mercado y positivas, tipos de cambios competitivos, apertura a la inversión extranjera directa, liberalización del comercio, privatización de las empresas estatales, desregulación, garantías jurídicas del derecho de propiedad.

En esencia, la NEPAD se sobreentiende como un ensayo para regatear a los principales países desarrollados, las condiciones de integración de África en la economía mundial sin retar al sistema y la dinámica estructural por la cual la globalización marginó a África.

¿Estará capacitada África realmente para asumir el desafío de la NEPAD?

Un detallado análisis de lo que se ha llamado el corazón de la NEPAD, es decir, la acumulación de los recursos necesarios para la aplicación de la estrategia, nos brindará elementos que allanarán el camino a la respuesta.

La actividad comercial del continente africano constituye una de las expresiones más claras del nivel de atraso que sufren estos países. La competitividad espuria⁵³ que presenta la región, reflejo de una especialización de carácter regresivo⁵⁴, heredada del colonialismo antes y de las políticas neoliberales después, explica el hecho de que África sea la única región subdesarrollada cuyas exportaciones y cuya participación en el comercio mundial esté declinando.

Los datos estadísticos pudieran servir de punto de referencia para corroborar lo que se ha dicho anteriormente y definir lo difícil que le será a África contar con el sector comercial para apoyar los objetivos de la NEPAD.

Según el *World Economic Outlook* en el año de implantación de la NEPAD (2001), África mostraba un superávit en el balance de bienes y servicios de 6.8 mil millones de dólares. Sin embargo esta fuente del FMI plantea que para el 2003, la región enfrentará un déficit de 100 millones de dólares.

Si extendiéramos el análisis a lo que ocurre con el ingreso y las transferencias netas observaríamos lo difícil de la situación africana. Para el 2003 la balanza de cuenta corriente de África en general, enfrentará un déficit de 7.1 mil millones de dólares, mientras que el de África Subsahariana será más grave, pues alcanzará la cifra de 11.8 mil millones de dólares⁵⁵.

Estos datos pudieran ser bastantes conservadores si tenemos en cuenta que con el advenimiento del Convenio de Cotonou por ejemplo, se abandona el sistema de concesiones arancelarias y preferenciales del Convenio de Lomé, y se eliminan dos instrumentos financieros: STABEX y el SYSMIN, que garantizaban cierto resguardo ante las variaciones de los precios de los productos agrícolas y minerales de los signatarios africanos.⁵⁶ Esta situación incrementará el nivel de exposición africana y sin dudas afectará aún más el comercio de la región.

⁵³ Competitividad basada en la explotación de los recursos naturales (ventajas estáticas), así como en la mano de obra barata, aplicada a una tecnología simple y trabajo intensivo.

⁵⁴ Exportaciones cuya demanda tiende a disminuir.

⁵⁵ FMI. *World Economic Outlook*. Septiembre 2002, pág. 205 y 207.

⁵⁶ STABEX (Sistema para la estabilización de los ingresos para los productos agrícolas). SYSMIN (Sistema de seguridad y desarrollo de la producción mineral)

La sensibilidad africana a las perturbaciones económicas complica todavía más el diseño e implantación de las políticas y estrategias para el desarrollo comercial de los países de la región, y en última instancia agrava las condicionantes internas del subdesarrollo, con lo cual se incrementan las necesidades financieras.

A esto se une que para los Estados Unidos y la Unión Europea, los centros más importantes de la economía mundial y de los cuales depende el comercio africano, las exportaciones africanas significan menos del 2% de las importaciones norteamericanas y menos del 3.7% de las importaciones europeas, con lo cual se observa la poca importancia que reviste el continente para estos centros de poder (U.S- African Trade Profile, 2001). Agregaremos además, que esas exportaciones están bien concentradas en unos pocos productos y países, donde el petróleo y unos siete países, son responsables, de alrededor del 60% del total de las mismas.

Por otro lado, el hecho de que la economía mundial esté experimentando una recesión ha incidido, entre otras razones, en la decadencia comercial africana, como también influye en la reducción de las inversiones productivas. La recesión de Estados Unidos, la contracción económica de Japón y la débil recuperación de Europa, dan muestra del problema.

Esta situación, ha incrementado la competencia por la inversión productiva, donde África no tiene posibilidades a pesar de que el rendimiento de las inversiones es uno de los más altos a nivel mundial (bajo costo de la fuerza de trabajo, minas de minerales a cielo abierto, alta calidad de los productos etc.)

Los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea son los receptores del 71% de la Inversión Extranjera Directa y un 11% y un 7% de este tipo de inversiones se destina a Asia y Latinoamérica, respectivamente. África, sólo puede contar con el 0.6% de esos capitales, concentrado en muy pocos países y fundamentalmente en el petróleo y algunos minerales (UNCTAD 2001).⁵⁷

La tendencia de las inversiones es a concentrarse aún más entre los países del Norte y en alguna que otra región, como Asia, que atrae el 60% del total de los flujos de las inversiones extranjeras directas recibidas por los países subdesarrollados; y el 25%.⁵⁸, le corresponde a Hong Kong (China).

Para occidente, los conflictos étnicos, fronterizos religiosos o por el control del poder político, son causas que erosionan la estabilidad del continente y pone en riesgo sus activos. Estos conflictos involucran a más de veinte países africanos desde la década de los 80 y se observan nuevos problemas inclusive en países africanos de relativa estabilidad como Nigeria y Costa de Marfil. Por tanto será

⁵⁷ Datos elaborados por el autor a partir del cuadro No 2 en UNCTAD, *World Investment Report, 2001*. Pág.5

⁵⁸ Idem.

mucho más difícil para África acumular recursos para la aplicación de la NEPAD a partir de las inversiones.

Otro tanto sucede con las posibilidades de incrementar las recepciones de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El instrumental teórico de la economía neoliberal, enmarcada en el modelo de desarrollo orientado hacia el mercado, aparece como responsable de los cambios conceptuales sobre el financiamiento para el desarrollo en general y la ayuda oficial al desarrollo en particular, y de las consecuencias de esa irresponsable imposición.

En ese sentido África ha visto reducida su participación en la recepción de la Ayuda Oficial al Desarrollo, a pesar de que en el continente se encuentran el 70% de los llamados países menos adelantados (PMA). En 1997 la región recibía alrededor de 18 mil millones de dólares en AOD, sin embargo en el 2001 esos recursos disminuyeron hasta unos 16 mil millones de dólares (OECD, 2002).

Con los problemas comerciales y de inversión que presenta el continente africano, la Ayuda Oficial al Desarrollo es prácticamente el único financiamiento que de manera importante recibe la región para enfrentar todos los problemas derivados del alto nivel de subdesarrollo que sufre. El futuro es incierto si tenemos en cuenta que en la última Cumbre sobre el Financiamiento para el Desarrollo, los donantes sólo prometieron incrementos insignificantes y muy condicionados.

En la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002), el compromiso adquirido por la Unión Europea fue incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo hasta un 0.39% de su Producto Nacional Bruto en el 2006, con lo cual el aporte sólo podría crecer unos 0.06 puntos porcentuales, con respecto al 2001.

El Gobierno de Estados Unidos, se propuso hasta el 2004 incrementar su ayuda a 18 mil millones de dólares (en el 2001 fue de alrededor de 11.2 millones de dólares) pero, la administración otorgará más asistencia a un número más reducido de países y que cumplan además con un conjunto riguroso de criterios de desempeño.

Para la NEPAD, la solución de la crisis de la deuda constituye una de las premisas indispensables para su aplicación. De un total de 42 países, treinta y tres países africanos pertenecen al grupo denominado países pobres muy endeudados. Sin embargo pese a los acuerdos del FMI y el Banco Mundial de lograr que la deuda alcance niveles sostenibles en varios países africanos, en el marco de la iniciativa de los países pobres muy endeudados (PPME) de 1996 y 1999, la deuda externa de África ha crecido.

En la Cumbre del G8 de Kananaski, Japón (2002), los donantes allí presentes se comprometieron a agregar mil millones de dólares a los 19 mil millones de dólares con que cuenta la iniciativa para los países pobres muy endeudados, que supuestamente reducirá el peso de la deuda de 22 países africanos, y que junto a

otras iniciativas de alivio de la deuda y arreglos bilaterales de condonación, la reducción total de la deuda sería de unos 30 mil millones de dólares⁵⁹.

Sin embargo, en el año 2001, la deuda fue de 265.6 mil millones de dólares, y se espera que para el 2003 la misma llegue hasta los 267.9 mil millones de dólares. Evidentemente la problemática del débito africano continuará presionando a la economía de la región.

Lo más difícil de aceptar es que el continente hoy se encuentra y permanecerá en una situación equivalente a más de cuatro veces la deuda de los 80, cuando las cifras mostraban algo más de 60 mil millones de dólares, lo que da una visión de las pocas posibilidades de la región para enfrentarla.⁶⁰

Todo esto incrementa la dependencia de flujos financieros que presentan una gran incertidumbre, como la ayuda oficial al desarrollo, que muestran una tendencia a descender.⁶¹

Evidentemente, el contexto actual en el que está inmerso el continente africano no permite que se logre el círculo virtuoso entre las exportaciones, las inversiones y la reducción de la deuda externa, capaz de promover la acumulación necesaria, para apoyar los objetivos propuestos por la NEPAD.

Conclusiones

- La NEPAD no sería la estrategia adecuada para resolver los problemas de África debido a la existencia de errores de concepción, junto al adverso contexto interno y externo en que trata de moverse, lo que impedirá el cumplimiento de su tan importante objetivo.
- El hecho de que la mayor parte del continente africano esté estructurado en función de los intereses de los países desarrollados, fundamentalmente de Europa y los Estados Unidos, frena extraordinariamente los avances en los intentos por solucionar los graves problemas que enfrenta el continente africano.
- Cualquier iniciativa para África tiene que considerar la historia, los aspectos regionales e internacionales articulados.
- Es necesario entender, que dado el nivel tan deprimido del continente africano, cualquier iniciativa que trate de dar al traste con esa difícil situación tiene que combinarse con la comprensión occidental de que África

⁵⁹ Discurso de la Baronesa Amos, Ministro para África del Reino Unido. "NEPAD y el G8. Kananaski y más allá". 31 julio 2002, Kananaski, Japón.

⁶⁰ *African Development Indicators* 2001. Pág. 174 y *World Economic Outlook*, mayo 2001. Tabla 41. Pág. 225.

⁶¹ *World Economics Outlook*, mayo 2001. Tabla 39. Pág. 222.

necesita un tratamiento especial y diferenciado. No se puede tratar a tan desiguales como iguales y que estos prosperen en un mundo tan desigualmente dividido.

Bibliografía.

- Adebayo Adedeji. *From the Plan of Action to the New Partnership for African Development and from the Final Act of Lagos to the Constitutive Act: Wither África?*, Kenya, abril 2002
- African Development Indicators* 2001.
- África: *Mentiras Piadosas*. 2003 www.rebellion.org
- Asistencia técnica y sobre políticas al programa agrícola de la NEPAD*. 2003 www.fao.org
- Discurso de la Baronesa Amos, Ministro para África del Reino Unido. "NEPAD y el G8. Kananaskis y más allá", 31 julio 2002, Kananaskis, Japón.
- FMI. *World Economic Outlook*, mayo 2001.
- FMI. *World Economic Outlook*, 2002
- PNUD. *Cooperación Sur*. 1998 y 1999.
- Revista *D+C*, No4/2000
- Resumen AOD y financiación privada y Reporte CAD. 2002. www.oecd.org
- UNCTAD. *Desarrollo Económico en África. Resultados, Perspectivas y Cuestiones Políticas*. 2001.
- United State Department of Commerce. *International Trade Administration*. Washington DC. 2001.
- UNCTAD. *World Investments Report*, 2001 y 2002.
- UNCTAD. *Trade and Development Report 1998. Crecimiento y Desarrollo en África: Tendencias y Perspectivas*.
- Zuaznábar Ismael R.. *Documento sobre el Desarrollo Económico de África*. 1984.
- Zuaznábar. Ismael. *La Comunidad Económica Europea. Neoliberalismo Colectivo*. Ed, Ciencias Sociales, Habana. 1989.

7

Críticas al informe del Banco Mundial para el año 2004: Making Services Work for Poor People*

Gladys Cecilia Hernández Pedraza

Coordinadora del Grupo de Finanzas Internacionales del CIEM

En correspondencia con las actuales tendencias de la globalización neoliberal, el informe de Desarrollo Mundial 2004 del Banco Mundial en elaboración, cuyo tema son los servicios para los pobres, reafirma la tantas veces escuchada hipótesis acerca de que ni el crecimiento ni el incremento del gasto público mejorarán suficientemente los servicios como para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Luego, el informe argumenta que para alcanzar esas metas hace falta rechazar el modelo gubernamental de prestación de servicios vigente y adoptar reformas que, fundamentalmente, pasen por alto al Estado, tales como la privatización y la subcontratación.

Un elemento que vale la pena destacar es el fenómeno observado también en otros documentos similares de las instituciones de Bretton Woods, donde la palabra “privatización” va desapareciendo gradualmente para ser sustituida por relaciones que explicitan el término pero que no son tan evidentemente comprometedoras como la relación cliente- proveedor o la alusión a cualquier forma de control ejercido por el sector privado sobre los servicios como la “sociedad público-privada”⁶²

* Documento presentado por la autora en el V Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Desarrollo, La Habana, febrero 2003.

⁶² Ver más determinaciones acerca de SPP en “Public and Private Partnerships, Terms related to Building and Facility Partnerships”. United States Government Accounting Office, april 1999, <http://www.gao.gov/special.pubs>. Tomado de: Kessler Tim, “_Del contrato social a los contratos privados: La privatización de la salud, la educación y la infraestructura básica” - Análisis de los informes nacionales de Social Watch 2003. Control Ciudadano. 2003.

Si bien, el término “sociedad” evoca ideas de cooperación, sin embargo, la “sociedad público-privada” revela en esencia relaciones contradictorias, ya que la responsabilidad del Estado para con la prestación directa de servicios se transfiere a otro agente que se supone asume la realización de estos servicios.

Esta transferencia de facultades se conoce con el nombre de “tercearización”, y sobre esta base los gobiernos pueden subcontratar servicios a empresas u organizaciones no gubernamentales que se encargan de realizar diversas actividades, desde la educación, la atención a la salud, hasta el mantenimiento de escuelas y hospitales.

Este Informe del banco ha empleado muestras demasiado selectivas, por lo que puede afirmarse que no se ha prestado mucha atención a los riesgos reales. Entre las sugerencias ofrecidas se reitera la tesis acerca de cómo resulta clave lograr la sustitución de los servicios públicos nacionales por las empresas privadas, organizaciones no gubernamentales o gobiernos y comunidades locales, en la solución a las deficiencias de los sectores públicos.

El documento descarta que los sectores públicos puedan lograr la eficiencia de sus servicios a través del elemental incremento del financiamiento por parte del Estado. En todo momento se ignora como los presupuestos sociales en los últimos 20 años se han reducido como resultado de la aplicación de las políticas macroeconómicas impuestas por los paquetes de ajuste del FMI.

El mutismo total del Informe, acerca de una probable reforma de los servicios estatales existentes, revela una incondicional aceptación de la actual ideología de la globalización neoliberal.

Realmente, en el informe no se recoge ninguna de las múltiples experiencias en las cuales muchos servicios públicos, bien atendidos y adecuadamente financiados funcionan con eficiencia, incluso en países pobres. Tampoco se hace énfasis, y es claro que este no es el objetivo central del Informe, en la tarea de incrementar la transparencia y la participación de la sociedad civil en la solución de estos problemas con el fin de incrementar la responsabilidad de las instituciones públicas ante los resultados de su gestión.

El argumento acerca de la ineficiencia de los servicios públicos o la mala gestión de algunos servicios estatales no resulta lo suficientemente sólido como para justificar la campaña mundial desatada por las principales instituciones del sistema capitalista, para lograr la reducción de la intervención del Estado, no sólo en la esfera de los servicios públicos, sino también en todas las esferas de la vida económica.

La valoración objetiva de las necesidades sociales y las condiciones institucionales de cada país es la que debe primar a la hora de tomar una decisión sobre cual debe ser la reforma de los servicios a emprender, si

mantener los sectores bajo el control del Estado o si aceptar un incremento de la prestación privada.

En este punto valdría la pena preguntarse el porqué del interés en resolver los problemas de la pobreza, atendiendo, fundamentalmente a la comercialización de los servicios.

Para nadie resulta desconocido que el advenimiento de la industria de los servicios y el incremento del comercio de las actividades de servicios resultan elementos claves de la actual globalización. Los países capitalistas desarrollados se transformaron progresivamente en economías dirigidas por los servicios en las últimas dos décadas.

Estas economías han conferido un enorme valor a los servicios intensivos en especialización, conocimientos y tecnología, ya que son éstos los que proporcionan los rendimientos más altos y el mayor valor agregado. Solamente el 15% de la población mundial, aporta casi todas las innovaciones tecnológicas del mundo.

Por otra parte, sólo la mitad aproximadamente de la población mundial, tiene la capacidad para adaptar estas tecnologías a la producción y al consumo. El resto, una tercera parte de los habitantes del planeta, se ha quedado al margen de la tecnología: no produce innovaciones en el ámbito nacional, ni tiene acceso a tecnologías extranjeras.⁶³

En efecto, los gastos en investigación y desarrollo como proporción del PIB, en 1987-1997, fueron tres veces superiores en los países de la OCDE, donde reside el 14% de la población mundial, que para los países subdesarrollados.⁶⁴

En términos absolutos, ello significa, por ejemplo, que en 1999 mientras las naciones industrializadas invirtieron más de 596 mil millones de dólares en las actividades que determinan el desarrollo de nuevos productos y procesos, los países subdesarrollados del Tercer Mundo apenas gastaron 47 mil millones de dólares, es decir 12 veces menos.⁶⁵

El sector de los servicios en los países subdesarrollados muestra la naturaleza poco especializada y con bajo valor agregado de sus sectores industriales, que han decaído como consecuencia de las amenazas que representa la competencia de los sustitutos importados por la liberalización comercial.

Con la redistribución sufrida por el proceso productivo a lo largo de múltiples países en el mundo se ha incrementado la necesidad de contar con servicios de apoyo,

⁶³ "Closing the Gap in Education and Technology". Banco Mundial. 2001.

⁶⁴ *Ibíd*em

⁶⁵ *La Brecha Tecnológica Norte-Sur*, Investigaciones realizadas sobre por el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial. La Habana, Cuba. Febrero, 2003.

que incluyen a los servicios financieros, contables y jurídicos para hacer frente a la fragmentación de la producción. Las transnacionales que emplean esta estrategia de producción han comenzado a visualizar las ganancias que podrían obtener si en vez de los gobiernos nacionales, fuesen ellas mismas las que promovieran estos servicios.

El boom de las empresas de servicios apunta en este sentido. Sin dudas, sólo si los servicios se transnacionalizan, serán capaces de responder a los intereses de estas empresas. Por tanto, la tarea estratégica, en este sentido, es la de abrir los mercados de servicios a las corporaciones transnacionales de servicios.

El sector de los servicios es de importancia fundamental para los países desarrollados. La proporción de los servicios en el PIB de los países industrializados rondaba el 70% a mediados de los años 90. En los países de reciente industrialización la proporción representa entre el 50% y el 60%, cerca al 40% en los países subdesarrollados.⁶⁶

La Unión Europea es el mayor exportador mundial de servicios comerciales, representando el 26% del total de las transacciones de servicios del mundo. La Unión Europea también es el principal importador de servicios comerciales del mundo. El sector de los servicios proporciona el 69% de todos los empleos de la Unión Europea y garantiza más del 70% de la producción total. La Unión Europea mantuvo una proporción constante del 24% del volumen de comercio mundial en servicios comerciales de 1995 a 2000.⁶⁷

Las instituciones internacionales, los gobiernos que las controlan y las transnacionales que presionan a ambos abogan por la privatización, pese a que los peligros que ésta entraña pueden dañar permanentemente los medios de sobrevivencia de toda la humanidad y no sólo de la población más pobre del mundo.

La postura de “privatizar primero y preguntar después” y la extrema confianza en los procesos y resultados de las reformas del mercado han causado sufrimientos precisamente a aquellos grupos para la atención de cuyas necesidades se supone fueron creados los servicios básicos.

⁶⁶ Jong-Soon Kang. “The services sector in output and international trade,” en Christopher Findlay y Tony Warren, eds. *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*. Londres. 2000. Tomado de: Marina Fe B. Durano “La comercialización de la reproducción social en la nueva economía dirigida por los servicios”. *Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)*. Control Ciudadano

⁶⁷ Mirjam van Reizen , “Foro Europeo de Servicios”, Paquete informativo, 13 de noviembre de 2000. Tomado de Europa para las empresas privadas o Europa para sus habitantes? La Unión Europea y el GATS. Control Ciudadano.

La privatización de los servicios públicos básicos se ha convertido en un tema dominante en el discurso político, tanto en los países desarrollados como en los países subdesarrollados. Desde la perspectiva de los diversos movimientos de la sociedad civil, el tema de los servicios básicos abarca una gran variedad de temas, como la responsabilidad y transparencia de las instituciones internacionales de gobierno, los derechos humanos, la reducción de la pobreza, la democratización, la soberanía nacional, la igualdad de los géneros, la reducción y cancelación de la deuda y la protección ambiental.

Las organizaciones de la sociedad civil tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, se resisten cada vez más a la adopción de políticas que coloquen los servicios básicos en manos privadas. Algunas medidas privatizadoras provocaron movilizaciones ciudadanas espontáneas que amenazaron la supervivencia de gobiernos nacionales.

¿Cuál es la esencia de esta privatización?

El agua es uno de los pilares del sector de servicios públicos. Se calcula que el mercado mundial del agua vale más de 400 mil millones de dólares, según algunos analistas. Según estimados del propio Banco Mundial, esa cifra ascendería a 800 mil millones de dólares, lo cual sería comparable al mercado de combustibles fósiles. Las empresas del agua ven al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios como un instrumento para abrir esos mercados

No hay dudas acerca de la naturaleza del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios. Este acuerdo es ante todo, un instrumento en beneficio de las empresas privadas.

Otro dato interesante es el que revela los costos de la infraestructura básica para el agua, la energía y el transporte en los países subdesarrollados y que ascienden según el presidente francés Jacques Chirac, a 404.3 millones de dólares por año.

Estos datos revelan la magnitud del mercado de los servicios y su posible atractivo para las empresas transnacionales.

Sin embargo, no se han analizado debidamente las consecuencias de esta privatización.

Los derechos humanos que poseen las personas y las comunidades a la vivienda, el agua y el saneamiento, garantizados todos por el derecho internacional y los compromisos de desarrollo asumidos en las cumbres mundiales de Naciones Unidas, como la Cumbre del Milenio y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, se siguen erosionando a medida que el proceso de privatización se profundiza y acelera.

Se calcula que 600 millones de habitantes urbanos y más de 1.000 millones de personas rurales viven ahora en viviendas superpobladas y de mala calidad, sin

agua, saneamiento, desagüe ni recolección de residuos adecuados. Más de 1.200 millones de personas aún carecen de acceso al agua potable y 2.400 millones no tienen servicios de saneamiento adecuados. Esta grave situación pone en peligro la vida y la salud.⁶⁸

También amenaza a varios derechos humanos, entre ellos el derecho a una vivienda adecuada. Las políticas de globalización han acelerado las tendencias de privatización de los derechos humanos como el agua, a menudo generando la violación de los derechos de los pobres.

Se impone en este contexto analizar la perspectiva de los derechos humanos sobre los servicios básicos articulado a escala internacional. El Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Culturales y Sociales declaró en noviembre de 2002 que el acceso al agua es un derecho fundamental. También declaró que el agua es un bien social y cultural, y no sólo una mercancía económica.⁶⁹

El Comité subrayó que los 145 países que ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales ahora están obligados por el acuerdo a promover el acceso al agua segura “equitativamente y sin discriminación”.

Esta declaración de la ONU da a entender que la prestación del Estado era la mejor opción para distribuir “un recurso natural limitado y una mercancía pública fundamental para la vida y la salud”.

Anteriormente, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también había divulgado un informe que llamaba a los estados miembros de la OMC a considerar las consecuencias en materia de derechos humanos que acarrearía la liberalización del comercio de servicios, especialmente de la salud, la educación y el agua.

Las políticas de privatización han causado mucha decepción y mayores desastres. Como la prestación privada de los servicios se ha incrementado en los últimos cinco a diez años, también se han aumentado los casos de incremento de precios, mala calidad de los servicios y mayor corrupción.

Las tendencias actuales revelan como el contrato social actual y el futuro contrato social, están siendo sustituidos por contratos privados entre gobiernos y proveedores. Los ciudadanos con el derecho de exigir la responsabilidad se están transformando sólo en consumidores o en el mejor de los casos, contrapartes indirectas de los contratos.

⁶⁸ *Situación social del Tercer Mundo*. Investigaciones realizadas en el CIEM. La Habana. Cuba. 2002. PNUD. *Informes sobre Desarrollo Humano*. 2001 y 2002.

⁶⁹ Comisión de derechos humanos de Naciones Unidas. Economic, Social and Cultural Rights: *Liberalization of Trade in Services and Human Rights*. Report of the High Commissioner. 25 June 2002.

Las repercusiones para el acceso y el costo colocan a la prestación privada en el centro del debate sobre los derechos humanos. Cuando los hogares pobres no pueden pagar el acceso al agua potable, la educación primaria o la atención médica básica, las políticas de privatización amenazan la propia sobrevivencia.

Las consecuencias son inevitables y dramáticas ya que abarcan desde la enfermedad y la miseria, hasta la muerte.

Es evidente que los servicios promovidos por el sector público tienen antecedentes lamentables en muchos países. No obstante, los servicios públicos suelen mejorarse antes de ser vendidos o arrendados.

Aunque en el informe no se recogen evidencias, sí existen estudios de las consecuencias de procesos de la privatización.⁷⁰

Uno de los aspectos más problemáticos del proceso de privatización es la interferencia externa. Con frecuencia, las políticas de prestación privada son impuestas por las instituciones prestamistas multilaterales. En los años 90, el Banco Mundial, el FMI y el BID otorgaron importantes paquetes de créditos a países subdesarrollados, exigiéndoles la privatización de empresas públicas de servicios, como en el caso de Ecuador con la empresa pública del agua.

El impacto más negativo de la privatización de los servicios identificado ha sido el incremento de los precios, que inevitablemente conducen a la exclusión social. Como señalara con ironía el informe de Sudáfrica: "Los verdaderos ciudadanos son aquellos con dinero constante en efectivo."⁷¹

En el caso de los servicios de infraestructura, la privatización a menudo combina el incentivo de maximización del lucro con el poder monopólico. Los ejemplos abundan. Ya sea en París o en programas financiados por el Banco Mundial en Cochabamba, Bolivia, o Accra, Ghana, la privatización provocó alzas de precios de 200% o más, perjudicando especialmente a las personas que viven en la pobreza.

Otra tendencia preocupante es la gradual privatización producida, no por una opción política intencional, sino por negligencia. La privatización está ocurriendo "por defecto", a medida que el gobierno deja de financiar o de reformar los servicios públicos esenciales.

Es importante apuntar que de forma general, en todo el mundo se observa como descende la calidad de los servicios públicos, aún cuando los ciudadanos pagan

⁷⁰ Ver Kessler Tim, "Del contrato social a los contratos privados: La privatización de la salud, la educación y la infraestructura básica" - Análisis de los informes nacionales de Social Watch 2003. Control Ciudadano. 2003. Este trabajo recoge un estudio especializado de países y casos de empresas privatizadas donde los resultados han sido negativos.

⁷¹ *Ibídem*

más por ellos. Los partidarios de la liberalización de los servicios culpan al gobierno de la corrupción y la incompetencia, pero no pueden explicar por qué tantas instituciones del sector público en el mundo desarrollado y subdesarrollado prestan en realidad servicios de alta calidad sumamente accesibles.

La razón más evidente salta a la vista. Los gobiernos cuentan en la actualidad con menos recursos para satisfacer necesidades mayores, sobre todo después de varias décadas de “ajustes” y austeridad fiscal que mermaron sus presupuestos nacionales.

Los propulsores de la privatización suelen afirmar y reafirmar que las firmas privadas proporcionan servicios con mayor eficiencia y calidad y que prestan más atención a las necesidades de los clientes. Este argumento no es verídico.

La compañía privada del agua de Bulgaria, antes de ser vendida por segunda vez en 2002, solía cobrar de más a sus clientes, cortaba los servicios al azar y no respondía a las quejas. Entre 2000 y 2001, las empresas privatizadas de electricidad de El Salvador tuvieron 44 mil apagones y recibieron medio millón de quejas de sus clientes. Entre los clientes del principal distribuidor de electricidad del país, uno de cada tres había presentado una queja.⁷²

La privatización de los servicios básicos es una opción política peligrosa que puede perjudicar a grupos vulnerables y anular la instauración de un contrato social que fomente la equidad. En los servicios de infraestructura, la transferencia de un monopolio natural a una firma privada suele generar precios más elevados.

En los servicios sociales, las tarifas de usuarios y el deterioro de la calidad de la atención médica y la educación pública, afectan en mayor medida a los pobres. Los recortes del presupuesto y los incentivos para que los proveedores privados capten a los consumidores más pudientes imponen una mala calidad y un acceso limitado a aquellos sin dinero en mano.

Lo más grave es el hecho de que al exigir la privatización y la comercialización de estos servicios, tanto los países desarrollados como las instituciones internacionales facilitan que los gobiernos descuiden las obligaciones básicas que contrajeron al asumir el poder.

En este sentido es necesario aclarar, en primer lugar, que el problema del mal servicio sencillamente no puede aislarse de las limitaciones fiscales descritas anteriormente. Los propulsores de la privatización culpan instintivamente a los servicios públicos insatisfactorios por la incompetencia o la corrupción, pero no hacen alusión a la falta de recursos suficientes que ha afectado la capacidad del sector público durante más de 20 años de programas de ajuste del FMI y de austeridad fiscal.

⁷² *Ibídem.*

La privatización de un servicio público malo no es ninguna garantía para los pobres. Una firma privada probablemente alcance cierta eficiencia, si está interesada en ello. Pero lo más común es que solamente incremente los precios para incrementar sus ganancias y los servicios ofrecidos seguirán siendo pésimos.

En muchos de los casos. Los servicios privados en salud no sólo afectan el bolsillo de los clientes sino que perpetúan los tratamientos y exámenes médicos, a veces recomendando pruebas y hasta cirugías que no se avienen con la enfermedad y sí con las ganancias de la institución.

A pesar de este panorama resulta preocupante que lejos de analizar las causas reales que colocan a los pobres en tal situación, el Banco Mundial insista en la privatización.

El Banco Mundial ha utilizado las condiciones de sus préstamos para fomentar la privatización de los servicios, la comercialización de los precios y la liberalización de la inversión extranjera en los sectores de servicios básicos. En 2001, la Corporación Financiera Internacional, señaló a la infraestructura básica y los servicios sociales como “sectores de frontera” para la privatización.

La estrategia de Desarrollo del Sector Privado 2002 del Banco Mundial, promovida ampliamente por el gobierno de Bush, prevé la separación de los servicios lucrativos de aquellos deficitarios.

En este sentido, las empresas privadas compran los servicios rentables que deben atender a los sectores de mayores ingresos, sobre todo a los consumidores urbanos y de clase media dejando los servicios utilizados por los pobres al gobierno o a las organizaciones no gubernamentales.

El informe analizado no incluye un enfoque más realista acerca de la pobreza y sus causas más importantes.

Inconcebiblemente, ya no se habla más de la estrategia a seguir y que según planteaban instituciones como el PNUD, UNICEF y el propio Banco Mundial, consideraba el fortalecimiento de las capacidades humanas y la inversión en capital humano, a través de la universalización del acceso a los servicios sociales básicos como la estrategia más poderosa para vencer la pobreza.

La Iniciativa 20/20 surgió a estos efectos, como un acuerdo entre países subdesarrollados y naciones industrializadas para asignar, como promedio, un 20% de los presupuestos de los primeros y de la AOD recibida por los países subdesarrollados a inversiones en los servicios de educación primaria, atención primaria a la salud, acceso a agua potable y saneamiento, al logro de la alfabetización en adultos y a la salud reproductiva. Sin embargo, los países desarrollados no han cumplido en su mayoría con estos niveles de asignación.

Otro de los graves problemas de la pobreza es la reducción, no sólo relativa sino absoluta, de la ayuda al desarrollo. La Asistencia Oficial al Desarrollo ha ido disminuyendo desde principios del decenio de 1980, ha disminuido en forma constante desde los años 1990 y hoy se encuentra en su mínimo histórico (0.22%), lo que ni siquiera representa una tercera parte del 0.7% del PNB comprometido por los países donantes.⁷³

Una segunda estrategia importante y sobre la que tampoco se comenta en el informe es la relacionada con la forma en que el crecimiento genera oportunidades de ingreso para los sectores de menores ingresos, en especial, empleos. Sin embargo, los nuevos modelos de acumulación, la movilidad de capitales, las estrategias de ajuste (en particular, la reducción del gasto público) y las formas de inversión de capital externo no contribuyen a la creación de empleo. Más aún, el desempleo es visto como un «costo» de la aplicación de las políticas de ajuste.

Tampoco se recoge en el informe, las consecuencias reales que para la pobreza puede tener el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios.

Este acuerdo solicita que la liberalización de los servicios en los países subdesarrollados se concentre específicamente en tres elementos:

- Que los países renuncien al derecho de exigir a los inversores extranjeros que contraten a ciudadanos nacionales para los cargos de dirección;
- Que renuncien al derecho de conformar empresas conjuntas con las empresas extranjeras de tal forma que los intereses nacionales se vean defendidos en la creación de nuevas empresas;
- Que renuncien al derecho de preservar la tierra como patrimonio nacional limitando la adquisición de tierras a los inversores extranjeros.

Al renunciar a estos derechos, los países subdesarrollados renuncian a las condiciones que son necesarias para que la Inversión Directa Extranjera beneficie a las economías más pobres como un complemento necesario al desarrollo.

Cabría señalar a modo de conclusión, que para erradicar la pobreza, o para beneficiar a los pobres no se precisan sólo «políticas», se precisa «Política» con mayúscula y mucha voluntad por parte de los gobiernos para defender los intereses reales de sus pueblos en esta especial era de la Globalización.

Es fundamental que las políticas y programas de cooperación internacional ayuden a los Estados a desarrollar estrategias para la justicia social y la distribución equitativa de los recursos y las oportunidades, que incluyan la reforma agraria y el gasto dirigido a servicios sociales esenciales como el crédito, el agua potable, la electricidad, la calefacción y el saneamiento. En zonas donde estos servicios son insuficientes, deberán adoptarse mecanismos de planificación más sensibles para que las necesidades de los pobres se atiendan adecuadamente.

⁷³ *Evolución de las tendencias de la AOD en los 90*. Investigaciones realizadas por el CIEM, La Habana, Cuba, 2003.

Resulta vital revisar un estilo de desarrollo que está agravando la situación de los pobres en el mundo, al tiempo que los multiplica, que refuerza los patrones de inequidad existentes al tiempo que crea otros. Un estilo de desarrollo depredador del medio ambiente y causante de la exclusión de millones de personas de cualquier acceso a bienes sociales como la educación, la salud y el trabajo.

Bibliografía

La Brecha Tecnológica Norte-Sur. Investigaciones realizadas sobre por el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, La Habana, Cuba, Febrero, 2003.

"Closing the Gap in Education and Technology". Banco Mundial. 2001.

Jong-Soon Kang. "The services sector in output and international trade," en Christopher Findlay y Tony Warren, eds. *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*. Londres. 2000. Tomado de Marina Fe B. Durano: "La comercialización de la reproducción social en la nueva economía dirigida por los servicios". *Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)*. Control Ciudadano.

Kessler Tim, "Del contrato social a los contratos privados: La privatización de la salud, la educación y la infraestructura básica" - Análisis de los informes nacionales de Social Watch 2003. Control Ciudadano. 2003. Este trabajo recoge un estudio especializado de países y casos de empresas privatizadas donde los resultados han sido negativos.

Mirjam van Reisen "Foro Europeo de Servicios", Paquete informativo, 13 de noviembre de 2000". Tomado de: "Europa para las empresas privadas o Europa para sus habitantes". La Unión Europea y el GATS. Control Ciudadano.

"Public and private Partnerships, Terms related to Building and Facility Partnerships". United States Government Accounting Office, april 1999, <http://www.gao.gov/special.pubs>. Tomado de: Kessler Tim, "Del contrato social a los contratos privados: La privatización de la salud, la educación y la infraestructura básica" - Análisis de los informes nacionales de Social Watch 2003. Control Ciudadano. 2003.

© CIEM 2003