

**CENTRO DE INVESTIGACIONES DE LA
ECONOMÍA MUNDIAL**



**Nueva Época (II)
No. 9 / Febrero, 2006
LA HABANA, CUBA**

Temas de Economía Mundial

Consejo de Redacción

Oswaldo Martínez, Director
Ramón Pichs, Subdirector

Edición

Gladys Hernández

Diseño y Distribución

Leonardo Hernández
Ivette Miranda
Gretter Vázquez

**Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Calle 22 No. 309 entre 3ra. y 5ta. Avenida, Miramar
Habana 13, C.P. 11300, Cuba**

Teléfonos: (537) 209-2969 y 209-4443

Fax: (537) 204-2507

Dirección electrónica: temas@ciem.cu

**Para consultar números anteriores de esta revista, buscar en el sitio Web
del CIEM: www.ciem.cu**

CONTENIDO

	Página
1. ALBA y ALCA: el dilema de la integración <i>Oswaldo Martínez</i>	4
2. El comercio de servicios: una evaluación preliminar <i>Jonathán Quirós</i>	22
3. El estado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio <i>Blanca Munster</i>	41
4. La nueva ampliación de la Unión Europea hacia el Este: continuidad y cambios en el espacio comunitario <i>Jourdy James</i>	76
5. ALCA: metamorfosis o muerte de una táctica imperialista <i>José Ángel Pérez</i>	97
6. La revaluación del yuan <i>Gladys Hernández</i>	115
7. El Protocolo de Kyoto desde la perspectiva de los países subdesarrollados <i>Ramón Pichs</i>	128

1

ALBA y ALCA: el dilema de la integración

Oswaldo Martínez
Director del CIEM

La integración de América Latina ha hecho correr ríos de tinta e interminables torrentes de retórica, pero sigue siendo el gran tema estratégico pendiente.

Esa integración posee un fuerte cimiento histórico en las visiones de Bolívar y Martí. El primero llamó a la unidad política de los recién liberados pedazos del Imperio Español, intentó darle forma a esa unidad política convocando al Congreso Anfictiónico de Panamá y enfrentó la oposición de los recién nacidos Estados Unidos, a los que -con profunda y precoz visión- señaló como los futuros responsables de “plagar a la América de miserias, en nombre de la libertad”.

Martí conoció de modo directo, por vivir un largo período en Nueva York, el surgimiento del imperialismo, y con una penetración sorprendente urgió a los pueblos de la “América Nuestra” a unirse para resistir el dominio y la expansión de la naciente potencia imperialista.

En ambas figuras cumbres de la formación de lo que después llamaríamos América Latina, hay una percepción esencial: los países al sur del río Bravo forman parte de un conjunto cuya realización como pueblos no puede alcanzarse más que como conjunto integrado y haciendo resistencia al imperialismo que desde el norte, ve al resto de la América como el patio trasero de su propiedad.

Los reclamos de Bolívar y Martí tenían y tienen sólidas razones, pues los argumentos favorables a la integración son abundantes.

América Latina ha sido estructurada por los procesos coloniales español y portugués los que, no siendo exactamente iguales, comparten similitudes mayores entre ellos que los existentes entre los modelos coloniales inglés, francés, holandés, alemán, belga. Finalizada la gesta de la independencia, el dominio colonial fue sustituido por el dominio neocolonial ejercido por imperios europeos con la intromisión creciente de Estados Unidos, y en tiempos más cercanos por los imperialismos británico y estadounidense, con preponderancia progresiva de este último.

Como herencia positiva de ese pasado colonial, la América Latina posee una riqueza única en tanto potencial para la integración.

Se trata de la posibilidad de comunicación directa entre los pueblos hispano parlantes y luso parlantes, lo que permite a más de 500 millones de personas

entenderse, hablando unos español y otros el portugués ya muy brasileño que se habla en Brasil.

Con relación al África, dividida en cuanto a la lengua y no pocas veces incomunicada, al Asia que presenta una situación similar e incluso a Europa, allí donde más ha avanzado la integración, pero donde la Unión Europea tiene que hacer traducciones a más de 10 lenguas diferentes, los latinoamericanos disfrutamos de mayores posibilidades de comunicación.

La América Latina, aun sin pretender un romántico y falso homologuismo entre sus naciones y pueblos, muestra unas condiciones para la integración que en teoría, son superiores a las de cualquier otra región del planeta.

Al pasado colonial que formó una estructura socioeconómica relativamente común, a la posterior acción modeladora imperialista que forjó relaciones de dependencia y explotación similares, le suma América Latina esa singular posibilidad de la comunicación directa entre los pueblos de habla española y portuguesa.

Y a todo eso, que no es poco, le agregamos ahora lo que en tiempos de esta globalización, que en rigor debiera ser llamada neoimperialismo, es ya un hecho establecido: la integración en la época de los grandes bloques económicos de países desarrollados (Unión Europea, Estados Unidos-Canadá, Japón-NIC's) es para los países subdesarrollados mucho más que aprovechar economías de escala o beneficiarse de un mercado ampliado. Es condición de desarrollo y aun más de supervivencia en los tiempos de los grandes espacios económicos y de la lucha por la hegemonía imperialista.

La integración de la "América Nuestra" para hacer realidad el desarrollo de sus pueblos y para derrotar el dominio de la América que no es nuestra, tiene hoy al menos tanta vigencia como en los tiempos en que Martí asistió a las reuniones en Washington de la Conferencia Monetaria de las Repúblicas de América. Entonces el naciente imperialismo norteamericano pretendió establecer una moneda común de plata para las transacciones en la América. Ahora pretende con el ALCA y los Tratados de Libre Comercio consolidar y extender su hegemonía sobre la región.

Pero, la distancia entre el potencial de la integración y su anémica realidad, es enorme.

Si pensamos en las distancias entre la posible América Latina integrada económica y políticamente, haciendo valer su riqueza económica, cultural, intelectual; haciendo escuchar su voz unida, y la América Latina todavía entrampada en la OEA, con algunos gobiernos compitiendo por ganar la sede del ALCA y entusiasmados con ingresar a ese proyecto, tendremos que reconocer lo poco que se ha avanzado hacia la integración.

El corto camino recorrido tiene muchas instituciones o estructuras creadas para propósitos declarados de representación, coordinación o integración regional o subregional, pero la acumulación de siglas aludiendo a instituciones no expresa

profundidad ni eficacia en la integración, sino más bien refleja su inoperancia y la acumulación de proyectos fallidos.

En términos políticos la América Latina sigue careciendo de un verdadero mecanismo de concertación latinoamericano y caribeño. No lo puede ser la desprestigiada OEA ni las Cumbres Iberoamericanas, ni agrupaciones subregionales o de conformación coyuntural como el Grupo de Río, u otras instancias a nivel centroamericano o caribeño. La Comunidad Sudamericana de Naciones y la Comunidad Andina son buenos proyectos en el papel, pero no representan a toda la región y su verdadero significado dependerá de las tendencias políticas que predominen hacia adelante en sus gobiernos.

Aunque la existencia de instituciones no determina el curso de la realidad ni asegura integración efectiva, es significativo que América Latina no tenga siquiera algo parecido a la Organización de la Unidad Africana.

La región -como expresión de fragmentación política- no ha logrado trascender el escenario de instituciones diseñadas para reunirse en Washington y transmitir las directivas del amo (OEA), para reunirse con las antiguas metrópolis coloniales que ahora actúan como asociados menores de Estados Unidos (Cumbres Iberoamericanas) o para reunirse en grupos subregionales a veces capaces de asumir posiciones valiosas (CARICOM, Grupo de Río, Asociación de Estados del Caribe), a veces capaces de producir lamentables resultados (Centroamérica) y a veces como desafortunada expresión de un buen proyecto que vive en la agonía por la falta de apoyo de no pocos gobiernos (SELA).

La fragmentación política aludida, ha conducido a que la integración regional sea entendida con preferencia como integración económica y es por eso frecuente que se presente al proceso de integración regional como la descripción y el relato de los avatares de los esquemas de integración económica iniciados a comienzo de los años 60 bajo la influencia intelectual del desarrollismo cepalino, de las urgencia y temores catalizados por la Revolución Cubana y del despeque de la integración europea.

Esos esquemas de integración económica tienen vidas ya relativamente largas y todos -con las obvias diferencias individuales- son intentos subdesarrollados de integrar países subdesarrollados.

Ha fracasado la integración que podríamos llamar cepalina por corresponder a la época del "desarrollo hacia adentro", la sustitución de importaciones y el aliento de una industrialización liderada por una burguesía industrializante, modernizadora y que la CEPAL creía capaz de ser "nacional", en tanto portadora de intereses desarrollistas que la harían capaz de defender sus mercados nacionales frente a la obvia tendencia a la hegemonía del capital extranjero.

Ha fracasado también -con fracaso aún más sonado- la integración que podríamos llamar neoliberal por corresponder a la época en que el neoliberalismo se hace dominante y convierte a la integración en cáscara

encubridora de un gran vacío y a la retórica integracionista en parloteo para encubrir la creciente desintegración.

El fracaso de la integración cepalina es el fracaso del modelo cepalino de desarrollo hacia adentro. En aquel modelo la integración fue un desarrollo intelectual lógico, que fue planteado cuando se empezó a constatar que la industrialización, el desarrollo hacia adentro y la incorporación de “los frutos del progreso técnico” se asfixiaban dentro de los estrechos mercados nacionales y era evidente que la ampliación del mercado a escala regional era determinante para aspirar a los necesarios niveles de producción y productividad.

Pero el modelo, y el tipo de integración correspondiente a él, fracasaron. Las razones y el debate en torno a este problema, han ocupado y ocuparán muchos miles de páginas. No pretendo más que apuntar las razones que creo explican el fracaso, sin desconocer los méritos del pensamiento cepalino durante aquella “edad de oro” de esta institución; cuando fue capaz de estructurar una interpretación y una propuesta originales que se irían perdiendo.

La primera razón del fracaso no está en las economías de escala, en las técnicas y procedimientos para la rebaja arancelaria o en cualquier otro aspecto de técnica económica y tampoco está en la economía “pura”, si es que ésta existe de algún modo.

Esa razón se encuentra en esa zona donde la economía se amalgama con la política, la sociología, la historia y la cultura para explicar el fracaso de la burguesía industrializante que para la CEPAL era el principal actor social que debía hacer cambios estructurales internos imprescindibles (reforma agraria para quebrar el latifundio y la acción del regresivo binomio latifundio-minifundio, redistribución del ingreso, sin lo cual el mercado interno seguiría siendo estrecho), disponerse a resistir con firmeza la penetración y dominio de las transnacionales en defensa de sus mercados nacionales y de su mercado regional y por tanto, disponerse a enfrentar a los gobiernos de Estados Unidos, sin lo cual es impensable alguna política de desarrollo autónoma en esta región.

Como balance regional, y sin olvidar que cada historia nacional es específica y nunca exacta a otras, la burguesía industrializante soñada por CEPAL fracasó en su papel como estrella del reparto. Demostró ser más transnacionalizada que nacional y por lo general, aceptó la hegemonía norteamericana y el actuar como administradores de la dependencia y empleados de alto nivel de filiales de transnacionales, antes que ser los burgueses “nacionales”, plantados en defensa de sus mercados, empresas y proyectos propios.

El error de la CEPAL no consistió en una mala concepción del modelo en cuanto a la lógica de su funcionamiento a partir de concederle a la burguesía industrializante todos los atributos con que la idealizó. Aquella lógica era correcta para reproducir con atraso en América Latina procesos clásicos de desarrollo capitalista ocurridos en Europa y Estados Unidos. Pero ya entonces la burguesía industrializante o era demasiado débil, o era demasiado

dependiente y sometida, o temía demasiado a las revoluciones populares después del triunfo de la Revolución Cubana, o tenía todo lo anterior mezclado; y no fue más allá de ser administradora de la dependencia más que dirigentes de un desarrollo capitalista autónomo.

Más que el fracaso del modelo cepalino, lo que ocurrió fue el fracaso del desarrollo capitalista autónomo de América Latina.

No se hicieron las transformaciones estructurales internas y no fue sorpresa que la integración fuera entonces de los capitales y no de los pueblos. Y ni siquiera de capitales nacionales, sino la integración de capitales transnacionales que han sido los reales diseñadores de los esquemas existentes.

Las reformas agrarias o no se hicieron en absoluto (Brasil) o fueron hechas reformas blandas o peor aún, fueron sustituidas por subterfugios como la colonización, administración de tierras o “desarrollo del mercado de tierras” de los tiempos neoliberales.

Como el pobrerió latinoamericano nunca fue considerado más que como acompañante y receptor pasivo de un modelo dirigido por sus burgueses y oligarcas, entonces la integración nunca fue una causa popular ni conectó con las luchas y aspiraciones de los pueblos. Permaneció como uno más de los temas tecnocráticos reservados al manejo de expertos en remotas reuniones internacionales y materia prima para discursos de salón.

Cuando el neoliberalismo irrumpe y se hace dominante en la región, la integración se había quedado lejos de su realización, pero tal como el “desarrollo hacia adentro” logró algunos aciertos parciales, ella había alcanzado algunos pequeños avances en forma de intentos de complementación productiva mediante programas multinacionales como los metal-mecánico y automotriz en el Pacto Andino, o los intentos de regulación del capital extranjero con la Decisión 24 de dicho Pacto, en coincidencia no casual con los momentos de mayor proyección popular y autonomía frente a Estados Unidos en los gobiernos de Allende en Chile y Velasco Alvarado en Perú.

El CARICOM intentaba avanzar en muy difíciles condiciones dadas por la pequeñez de las economías y las huellas muy visibles de la relación dependiente con las viejas metrópolis europeas y la nueva metrópoli norteamericana.

A partir de 1982 con el estallido de la crisis de la deuda externa y la caída en masa hacia el neoliberalismo, el escenario sería otro. El ciclo neoliberal vació el escaso contenido de la integración regional y bajo los nombres de los esquemas de integración que se conservaron, abrió paso a la desintegración.

Es curioso recordar lo que algunos dijeron al observar que bajo el “ajuste estructural” fondomonetarista, los países que en él caían, de inmediato hacían y decían lo mismo, con una homogeneidad que era lo contrario de la

“heterogeneidad” tan invocada por la CEPAL como obstáculo para la integración en los tiempos idos.

Esa homogeneidad en discurso y acciones neoliberales hizo exclamar a algunos con regocijo ingenuo en algún caso y cínico en muchos, que había llegado la buena hora para la integración regional, pues había terminado la heterogeneidad en cuanto a política y estrategia de desarrollo. Ahora todos los gobiernos decían, hacían y deseaban lo mismo.

La CEPAL arrió sus banderas del “desarrollo hacia adentro” y adoptó el eclecticismo imposible entre el modelo cepalino de Prebisch -surgido en condiciones de guerra con el pensamiento económico liberal de los años 40 y 50-, y el neoliberalismo de los Chicago boys y el FMI. El resultado fue un híbrido que planteó una retirada de la herencia clásica cepalina, queriendo hacerla pasar como otra expresión de pensamiento original. Fue el “regionalismo abierto” que, bajo la acción modeladora real de la política neoliberal, las privatizaciones masivas y la capitulación ante las transnacionales, mostró ser muy abierto y muy poco regionalista.

Desde la época cepalina y aún más con el ciclo neoliberal, la integración fue entendida en lo esencial, como comercio intralatinoamericano y sus avances fueron medidos por el crecimiento del comercio intraregional. Este modo de entender y medir el avance de la integración refleja su debilidad al menos en tres aspectos.

La integración no puede reducirse al puro y simple comercio porque éste -sin mecanismos reguladores que compensen la tendencia al intercambio desigual entre partes de mayor y menor desarrollo- no hace más que reproducir y ampliar el esquema de producción, productividad y dominio comercial del cual parte.

En la medida en que el comercio sea más respetuoso de la pretendida pureza de la ley del valor como lo quieren los liberales, en esa medida fortalecerá a los fuertes y debilitará a los débiles, o en otras palabras, actuará como un agente desintegrador.

Por otra parte, las estadísticas sobre el comercio intraregional son engañosas, porque no dicen quiénes son los agentes económicos protagonistas de ese comercio. Es una verdad bien establecida que al menos 2/3 del comercio mundial actual no es más que comercio intrafiliales de empresas transnacionales (Oxfam, 2002). Estas filiales se “compran” y se “venden” entre ellas para evadir impuestos, como parte del funcionamiento global de mega empresas que de ese modo, hacen una especie de caricatura de comercio internacional que no es otra cosa que comercio cautivo dentro de la empresa y movido por el interés de lucro de ella, pero que aparece en las estadísticas como exportaciones de países soberanos. ¿Cuánto de ese comercio intralatinoamericano no es más que “comercio” entre filiales radicadas al amparo de privatizaciones y concesiones?.

Las transnacionales superponen sobre el espacio económico regional sus estrategias de concentración o desconcentración de producción, de mercado, de crecimiento, con una lógica global de competencia entre grandes consorcios privados. Esa lógica es diferente a la del proceso de integración regional sobre el cual actúa, y es también indiferente a las necesidades de ese proceso, el cual no es más que un dato a considerar entre muchos otros en una estrategia global de maximización de ganancia.

Esa lógica globalizada puede coincidir de modo coyuntural y momentáneo con el crecimiento del comercio dentro de un esquema de integración.

“Eventualmente, por razones de intereses de la regionalización de las empresas transnacionales, se producen espacios de competencia que permiten la exportación de manufacturas (Fajnzylber, 1970 y Fajnzylber y Tarragó 1976). Más recientemente, la industria automotriz sufrió un proceso de reagrupamiento y modernización en las empresas de ensamblaje, que alimentó la expansión del comercio de manufacturas intrabloque Mercosur. Esto constituye un buen ejemplo de cómo estas empresas globalizadas reestructuran espacialmente su proceso de producción y de cómo el aumento del comercio en realidad representa, en su mayor parte, un aumento de las transacciones intraempresas, con incremento del coeficiente importado, bajo valor agregado y bajo nivel de empleo por unidad de producto”.¹

Por último, en lo cuantitativo la realidad es pobre.

Después de un crecimiento inicial en la década de los 60, el comercio intraregional se mantuvo más de 20 años moviéndose en torno al 13% del comercio total regional (Tavares-Gomes, 1998). En 1997 llegó a alcanzar el 21,1%, pero en el 2003 había retrocedido hasta el 16%.²

Más de 40 años de intentos integracionistas no habían podido hacer avanzar el comercio intraregional -entendido como medidor central de la integración- más allá del 16% del comercio total. Sin olvidar que México, una de las economías mayores y la más absorbida por Estados Unidos, hace con su socio mayor en el TLCAN el 88% de su comercio y con América Latina apenas el 5%.

La desintegración como proceso real, aunque conservando los nombres de los viejos esquemas de integración e incluso agregando otros como el Mercosur, ha sido la tónica del ciclo neoliberal.

En él se aplicó con rigor dogmático aquello de que el mercado lo resuelve todo de la mejor manera posible y en línea con eso, se pusieron en práctica tres ámbitos de política que resultaron fatales para la integración.

Uno de ellos fue la concepción del comercio como carrera competitiva por exportar hacia Estados Unidos y Europa, lo que fue en los hechos la llamada inserción de América Latina en la economía mundial. Economías

¹ María de Conceição Tavares. Geason Gomes: La CEPAL y la integración económica de América Latina. CEPAL. 1998.

² CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2002-2003.

latinoamericanas con estructuras similares de exportación no hicieron otra cosa que una competencia suicida por exportar hacia aquellos mercados extrarregionales, mientras que los mercados nacionales y el mercado regional, minimizados aún más por la creciente pobreza y exclusión que el neoliberalismo desató, se convirtieron en subproductos marginales carentes de atractivo.

Otro paso desintegrador fue el abandono del trato preferencial a los países de menor desarrollo.

Este trato preferencial es tan necesario como fácil de entender, si asumimos que ningún grupo de países puede hacer una integración efectiva entre ellos reproduciendo o ampliando las diferencias de desarrollo y concentrando los beneficios de la integración en los más fuertes.

Esta verdad elemental la entendió la integración europea, la que nunca renunció a mantener esquemas de intercambio desigual y de explotación neocolonial con sus antiguas colonias tercermundistas, pero que le concedió sustancial trato preferencial a España y Portugal, porque no habría integración europea con la continuidad del atraso en esos países situados dentro del espacio a integrar.

Esa verdad elemental fue ignorada por el rigor dogmático neoliberal en América Latina. El trato preferencial es, para este neoliberalismo de manual, mucho más que una anomalía. Es una herejía que atenta contra el dogma del mercado perfecto. Así como la pobreza personal no es un fallo del sistema, sino un fracaso individual derivado de la ineptitud para abrirse paso en el mercado, la pobreza de un país también lo es, por lo que otorgarle trato preferencial sería negar el dictamen del mercado y premiar la ineptitud.

El trato preferencial es rechazado como principio general de política y repudiado como corrección de fallas del sistema o compensación por la explotación colonial. Aniquilado como principio general de política y ni siquiera reconocido como necesidad para que la integración funcione, el trato preferencial queda desnaturalizado y reducido a la limosna de caridad con nombre de ayuda humanitaria.

El efecto para la integración regional de este dogmatismo de mercado ha sido devastador, aunque con innegable coherencia han actuado tanto el FMI - aplicando iguales programas de "ajuste estructural" a países tan diferentes como Brasil y Haití-, como el ALCA al proponer iguales disciplinas para la inversión, las compras gubernamentales, la política de competencia, el régimen de propiedad intelectual, la apertura comercial a esos países y admitir tan solo plazos algo diferentes para hacer lo mismo.

El tercer golpe mortal a la integración fue la privatización masiva de empresas públicas mediante una fiebre privatizadora que abarcó unos 4 000 activos de propiedad pública y propició tal marea de corrupción y enriquecimiento ilícito que América Latina compite con fuerza por el campeonato mundial en

presidentes presos y sometidos a tribunales por democráticos robos de fondos públicos.

El significado de la privatización de las empresas y la exaltación de lo privado a una suerte de mitología de super eficiencia y fuerza generadora de riqueza, fue despojar a los estados de la capacidad para hacer política económica, para regular con medios propios el funcionamiento de la economía, para ofrecer al conjunto social los servicios públicos básicos.

El ciclo neoliberal ha sido en lo tocante a la integración el de la ruptura de los modestos lazos intraregionales y el avance acelerado de otro tipo de integración: la que tiene lugar con las transnacionales, en especial con el capital especulativo que se aprovecha de la liberalización financiera; pero también con aquellos interesados en controlar aún más los mercados nacionales, en obtener concesiones absolutas para asegurar su inversión, en apoderarse de las compras gubernamentales, en saquear la riqueza regional de biodiversidad, en controlar el petróleo, el gas, el agua.

El avance de esa integración con las transnacionales, con la liberalización financiera y comercial, equivale a una integración hacia afuera y una desintegración hacia adentro. Continuar avanzando por ese camino tiene ya señalado un destino de llegada. Es el ALCA, que representa la integración con Estados Unidos en calidad de apéndice subordinado. Es el abandono de cualquier proyecto de integración regional propio para aceptar la función de coristas.

El ALCA pretende ser el broche que cierre la cadena neoliberal que durante tres décadas se ha forjado en la región, y convertir la política neoliberal del “libre comercio” en un compromiso jurídico de los estados, para hacer imposible su abandono.

Si el ALCA se convirtiera en realidad -lo cual parece imposible si se mantiene con máxima intensidad la lucha contra ese proyecto imperialista- la integración de América Latina consigo misma quedaría clausurada. La política neoliberal y el ALCA como su culminación jurídica, demuestran que una integración modelada por el mercado de las transnacionales y la liberalización, no conduce más que a la anexión con Estados Unidos.

Fracasó la integración cepalina y fracasó la integración neoliberal, pero la integración es más que nunca asunto vital para la región devastada por tres décadas de “apertura y libre comercio”.

La reflexión sobre el fracaso no puede quedarse en el inventario de errores. No se trata de extender el certificado de defunción después de una minuciosa autopsia del cadáver que establezca las causas de la muerte.

La integración regional no es cadáver porque hay lucha y resistencia contra el ALCA, porque el terreno para esa resistencia está fertilizado por la explotación y la deuda social acumuladas. Y porque existe un nuevo proyecto de

integración diferente y distante de cualquier esquema anterior: la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).

La idea de una integración diferente a esa que en las últimas cuatro décadas se le ha llamado así; la integración pensada en los términos de Bolívar y Martí, rescatando la sustancia olvidada y silenciada; la integración de los pueblos y no de los capitales; en suma, la verdadera integración convocada tanto por la historia, por la cultura como por la necesidad de sobrevivir y alcanzar el desarrollo, fue planteada por el Presidente Hugo Chávez en la Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe efectuada en Isla Margarita, Venezuela en 2001.

¿Cuáles son las lecciones que pueden aprenderse del fracaso de aquella integración, que toma el ALBA para convocar de nuevo a los latinoamericanos y caribeños a integrarnos?

1) La primera sería que para hacer la integración regional, ésta no puede ser con Estados Unidos (ALCA), ni tampoco pretendiendo una falsa no mención del gobierno de ese país. El gobierno y las transnacionales de Estados Unidos tienen su proyecto para integrar a la región como área de segura explotación financiera y comercial y abastecedora de petróleo, gas, agua, biodiversidad y enclave de bases militares. El ALCA y el ALBA tienen lógicas no sólo diferentes, sino excluyentes. La posición respecto al ALCA y su otra cara, esto es, los Tratados Bilaterales o Plurilaterales de Libre Comercio, es una línea divisoria entre la integración de los pueblos y la integración de los capitales.

No es concebible participar en el ALBA y al mismo tiempo entrar en el CAFTA o en un Tratado Bilateral de Libre Comercio que equivale a un ALCA a la medida. La integración no se hará con Estados Unidos ni tampoco con la neutralidad de su gobierno, sino haciendo respetar el ALBA en la lucha contra la hegemonía.
--

2) La integración no será dirigida por las oligarquías de la región. Si éstas fracasaron en desempeñar el papel estelar que la CEPAL les adjudicó en los primeros intentos integracionistas en las décadas de los años 60 y 70, cuando se asumía la existencia de burguesías industrializantes, en especial, en países grandes y medianos; ya no quedan más que restos de aquellas, después que el neoliberalismo arrasó con buena parte de la industria nacional y estableció oligarquías, ahora estructuradas en torno a la liberalización y especulación financiera, constituidas por empleados bien pagados de filiales de las finanzas transnacionales, comerciantes vinculados a la importación o a los servicios destinados al estrecho sector capaz de consumir de modo tan dispendioso como en Nueva York, París o Londres.

Esas oligarquías transnacionalizadas y cautivas en el discurso del libre comercio y la democracia formal, no pueden dirigir más que la fuga de sus capitales y la oposición -telegrafiada desde Washington- a cualquier gobierno o movimiento popular que levante la cabeza en la región.

3) La integración no puede reducirse al comercio, ni medir sus avances por el crecimiento del intercambio comercial, ni éste puede encerrarse entre las rejas del llamado “libre comercio”.

No se trata de abolir el comercio, sino de reconocer que el proceso de integración es mucho más que hacer comercio y que incluso, no puede contentarse la integración verdadera con cualquier clase de comercio. El “libre comercio” del ALCA, de los Tratados de Libre Comercio, de la OMC, no es más que la añeja fórmula de reclamar libertad de comercio por aquellos países que tienen mayor desarrollo y control oligopólico del mismo, para penetrar mercados de países de menor desarrollo y obtener, para su beneficio, el intercambio desigual.

Ese intercambio desigual que se aplica de modo habitual en las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados, puede funcionar también entre diferentes grados de subdesarrollo en perjuicio de los más pobres entre los pobres, si se permite que sea el mercado sin regulación quien decida el curso del intercambio.

La glorificación del “libre comercio” -que no ha existido en estado puro más que en las elegantes abstracciones del liberalismo-, y la consecuente demonización del proteccionismo y del “comercio administrado”, son expresiones de aquellos que se encuentran en el polo agradable del intercambio desigual.

Para los que se encuentran en el campo de los perdedores, el comercio es un instrumento imprescindible, que debe ser estimulado, aunque siempre sometido a los objetivos de desarrollo de la integración, lo que implica compensar a los más débiles con fórmulas que pueden ser precios preferenciales, comercio de trueque u otros, al tiempo que se eliminan, con mucha más velocidad que en los esquemas tradicionales de integración, las barreras arancelarias y no arancelarias y los obstáculos técnicos al comercio.

El ALBA ha iniciado su vida con la Declaración Conjunta y el Acuerdo para su aplicación firmados en La Habana por los Presidentes de Venezuela y Cuba el 14 de diciembre de 2004. En esos documentos se refleja la concepción del intercambio comercial como instrumento (no un fin en si mismo) al servicio de la integración. La venta de petróleo venezolano a Cuba en los términos concesionales del Acuerdo de Caracas, la compra por Cuba de exportaciones no petroleras venezolanas por 412 millones de dólares sólo en 2005, el establecimiento de un precio mínimo garantizado por Cuba al barril de petróleo exportado por Venezuela, con independencia de que el precio de mercado mundial pueda caer por debajo de él, son expresiones reales de este nuevo tipo de integración.

4) El proceso de integración tampoco puede reducirse a la economía, aunque sea una verdad obvia que la economía no puede descuidarse nunca y que sin ella la integración carecería de sustento.

El proceso de integración debe tocar con la mayor velocidad allí donde el déficit es mayor y comenzar a aliviar los males sociales. Lo “social” no puede quedar

para después de lo económico. Con los recursos disponibles debe desplegarse el máximo esfuerzo por reducir la deuda social.

Los esquemas integracionistas tradicionales han sido en extremo economicistas. Esto se acentuó mucho más con la llegada del ciclo neoliberal y su esencial desdén por lo social, aunque la triste catástrofe de la pobreza, la educación, la salud, la seguridad social, el empleo, han forzado en años recientes a los neoliberales a entonar el discurso “social”, y a pretender combatir con conceptos “focalizados” los inevitables resultados de la política económica que siguen aplicando. Es la posición de aquellos que entienden la política social como la ambulancia que recoge los muertos y heridos que provoca la política económica.

La deuda social que pesa sobre la región es de tal magnitud que la integración -para tener significado real sobre la vida de vastas porciones de la población de la región- no puede dejar para después las acciones para reducirla.

Curar enfermos que nunca tuvieron atención de salud, alfabetizar a los analfabetos, proveer educación desde el nivel primario hasta la enseñanza superior a los que no pudieron acceder a ella, es comenzar a atacar en su base misma la exclusión social y a integrar a la vida a muchos millones de humanos para los que entonces, la integración latinoamericana tendría un imborrable significado concreto.

Esto equivale a sembrar la integración en los sentimientos y en las vivencias, con raíces afianzadas en la atención a las carencias más lacerantes.

La colaboración entre Cuba y Venezuela -que es la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) en acción- muestra ya planes en marcha que reflejan un modo diferente de concebir la integración.

Los días 27 y 28 de abril de 2005 se reunieron en La Habana, las delegaciones de Cuba y Venezuela y aprobaron el Plan Estratégico para la aplicación del ALBA. De este documento se puede extraer:³

- “Inaugurar en el presente año en Venezuela, 600 Centros de Diagnóstico Integral; 600 Salas de Rehabilitación y Fisioterapia y 35 Centros de Alta Tecnología que brindarán servicios gratuitos de salud, de elevado nivel profesional a toda la población venezolana.
- Formación en Venezuela de 40 mil médicos y 5 mil especialistas en Tecnología de la Salud, dentro del Programa Barrio Adentro II.
- Formación en Cuba de 10 mil bachilleres egresados de la Misión Ribas en la carrera de Medicina y Enfermería, que estarán distribuidos por todos los policlínicos y hospitales del país, los que tendrán como residencia hogares de familias cubanas.
- Cuba continuará su contribución al desarrollo del Plan Barrio Adentro I y II, mediante el cual hasta 30 mil médicos cubanos y otros trabajadores de la salud a lo largo y ancho de la geografía venezolana estarán prestando sus servicios a fines del segundo semestre de este año.

³ Primera reunión Cuba-Venezuela para la aplicación del ALBA. Declaración Final y Acuerdo.

- Serán intervenidos quirúrgicamente este año en Cuba por distintas afectaciones de la visión 100 mil venezolanos. Para ello, se han creado todas las condiciones en los centros de atención hospitalaria con los medios más modernos y sofisticados existentes y condiciones de vida para su estancia confortable.

Así mismo, Cuba mantendrá su apoyo para contribuir al éxito de los Programas Especiales Bolivarianos, entre ellos a:

- La Misión Robinson I, mediante la cual Venezuela se declaró como el segundo territorio libre de analfabetismo en América, habiendo enseñado a leer y escribir a un millón cuatrocientos seis mil venezolanos.
- La Misión Robinson II en la que se encuentran estudiando un millón doscientos sesenta y dos mil venezolanos para alcanzar el sexto grado.
- La Misión Ribas, que forma bachilleres para darle acceso a los estudios universitarios a jóvenes venezolanos a los que la Revolución Bolivariana les brinda esa oportunidad. Al respecto se promoverá el cumplimiento del Plan de Becas que Cuba ofrece.
- La Misión Sucre para la universalización de la enseñanza superior.
- La Misión Vuelvan Caras para la formación de obreros especializados y darles acceso a las nuevas fuentes de empleo.

En adición, ambos países trabajarán en el diseño de un proyecto continental para eliminar el analfabetismo en América Latina.

Se mantendrá la atención en Cuba de pacientes venezolanos. Estos alcanzaron al cierre del 2004 un nivel de 7 793 pacientes con 6 567 acompañantes, a los que se les prestó servicios altamente especializados, entre ellos cirugía cardiovascular, oftalmología, ortopedia, trasplante de órganos y este año se programa que alcance la cifra de 3 000 pacientes y 2 500 acompañantes”.

5) En un orden mundial donde el petróleo sigue siendo su base energética, disponer en la región de abastecimiento de petróleo y sus derivados con sentido de cooperación y solidaridad es un ingrediente estratégico para la integración regional.

El petróleo se hace más caro no sólo por maniobras especulativas e insuficiente capacidad de refinación, sino por la más determinante razón de que comienza a agotarse en la realidad el recurso que tantas veces en teoría se insistió en que era agotable. El voraz y despilfarrador consumo de Estados Unidos y otras sociedades de consumo impone un ritmo imposible de alcanzar por el descubrimiento de nuevos yacimientos.

Que Venezuela sea uno de los mayores productores y exportadores mundiales de petróleo, que posea una de las mayores reservas probadas y que ese recurso esté del lado de una Revolución popular antiimperialista, es un suceso extraordinario y la mejor noticia para los pueblos de la región.

Al abastecimiento de petróleo a Cuba y otros países del Caribe y Centroamérica por medio del Acuerdo de Caracas (2001) hay que agregar la venta de combustible venezolano a la Argentina en momentos de crisis energética para este país y pagando el combustible con productos argentinos, la construcción de una refinería en Pernambuco con inversión venezolana para abastecer al norte del Brasil a precios más baratos que los aplicados por los intermediarios.⁴

En lo más reciente, (29 de junio de 2005) el gobierno de Venezuela ha hecho realidad el Acuerdo de Cooperación Energética con los países del Caribe agrupados en el CARICOM, por el cual se ha creado Petrocaribe.

Se trata de una singular muestra de solidaridad y cooperación con este grupo de pequeños países que padecen con intensidad el embate de los altos precios del petróleo.

Estos países caribeños enfrentan además la pequeñez de sus economías, la herencia colonial, las prácticas neocoloniales que dañan sus ingresos por turismo con el turismo de cruceros, que disminuyen sus ingresos por exportaciones tradicionales de azúcar y bananos a mercados de Europa y Estados Unidos. Para ellos el alto precio del petróleo les agrava su situación y es aún peor, por el control en muchos casos de la refinación, el almacenaje, el transporte y la distribución por empresas extranjeras y la actuación de intermediarios que encarecen las operaciones. El abastecimiento energético a pequeños países, muchos de ellos insulares, que consumen pequeñas cantidades de toda la gama de productos del petróleo, requiere una atención especializada que incluye transporte marítimo específico para este tipo de operaciones.

Petrocaribe es un ejemplo de trato especial y diferenciado hacia países de menor desarrollo.

Es una organización para asegurar la coordinación de las políticas de energía, incluyendo el petróleo y sus derivados, gas, electricidad, uso eficiente de la misma, cooperación tecnológica, desarrollo de infraestructura energética, así como el aprovechamiento de fuentes alternas, tales como la energía eólica, solar y otras.

Para hacer funcionar a Petrocaribe se crea en PDVSA una filial para la actuación específica en el Caribe, llamada PDV Caribe.

Petrocaribe significa para los países beneficiarios:

- Abastecimiento de petróleo y sus derivados prescindiendo de intermediarios, pagando el flete de transporte al costo y con facilidades de pago y financiamiento a largo plazo, lo que incluye el financiamiento de 25% de la factura si el precio del petróleo es de 30 dólares por barril. Si es de 40 por barril el financiamiento sería del 30%. Si es de 50 o más por barril -como ocurre

⁴ Hugo Chávez. Discurso en la sesión especial del IV Encuentro Hemisférico de Lucha contra el ALCA. La Habana, 29 de abril de 2005.

ahora- sería financiado el 40% y si alcanzara 100 dólares por barril sería financiado el 50%.⁵

- Ese financiamiento tiene un período de gracia que fue alargado a 2 años y el pago a corto plazo se extendió, de 30 a 90 días. El pago diferido establece 17 años, incluyendo los 2 años de gracia, en tanto el precio se mantenga por debajo de 40 dólares el barril.
- Cuando el precio exceda los 40 dólares el pago diferido se extenderá a 25 años, manteniendo los 2 años de gracia y reduciendo el interés al 1%. Para el pago diferido Venezuela podrá aceptar que parte del mismo se realice con exportaciones caribeñas, pagando precios preferenciales por productos como el azúcar, o los bananos, afectados por decisiones comerciales de países ricos, u otros bienes y servicios.
- Establecimiento del Fondo ALBA Caribe para el desarrollo económico y social destinado al financiamiento de programas sociales y económicos, para el que Venezuela aportó un capital inicial de 50 millones de dólares.⁶

6) El ALBA puede aprovechar los espacios de poder político provinciales o municipales que la izquierda o las fuerzas políticas interesadas en hacer integración real, controlan en América Latina, para tejer acciones de cooperación y establecer esquemas de complementación. Los gobiernos provinciales y/o municipales que fuerzas políticas como el FMLN poseen en El Salvador o el Frente Sandinista en Nicaragua u otros, pueden desarrollar acciones con Cuba y Venezuela sin esperar por los acuerdos con los gobiernos nacionales.

El neoliberalismo impulsó en la región la descentralización y la transferencia de ciertos poderes a las instancias provinciales y locales. Lo hizo con sus acendrados principios antiestatistas y con visión de fraccionamiento político que en muchos casos ha sido expresión de desigual desarrollo territorial provocado a su vez por el mercado sin regulación.

El ALBA puede aprovechar esta coyuntura que sin quererlo le ofrece la política neoliberal y, junto a la fuerza política local que tiende a crecer, impulsar proyectos de alfabetización, de atención de salud y formación de médicos y participar en la Operación Milagro, la que ofrece atención oftalmológica gratuita para devolver la visión o evitar su pérdida a latinoamericanos pobres que serán llevados hasta Caracas por cuenta del gobierno venezolano y transportados hasta La Habana y atendidos en centros de salud especializados, y devueltos a Caracas por cuenta del gobierno cubano y por último, llevados de regreso a sus países por vía de Venezuela.

7) La integración tiene que dotarse de armas mediáticas para quebrar el monopolio mediático de las imágenes y la información, y multiplicar en su favor las ventajas derivadas de la relativa homogeneidad lingüística y la afinidad cultural entre los países latinoamericanos.

⁵ Si el precio es de 15 dólares se financia el 5%. Si es de 20 dólares el 10%. Si es de 22 dólares el 15%. Si es de 24 dólares el 20%

⁶ Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe. Puerto La Cruz, 29 de junio de 2005.

Es una auténtica desgracia regional que los habitantes de un país reciban las informaciones y desinformaciones sobre el país vecino sintonizando la CNN y que la imagen más difundida y por tanto más conocida de la región sea la que emite esa cadena o alguna de las otras repetidoras del consumismo como ideal de vida, de la ideología del lucro de mercado como principio rector y de la visión regional teñida de paternalismo folklorista y racismo apenas encubierto.

Tan importante como asegurar el abastecimiento energético es, para la región, asegurar el “abastecimiento” de información, de imágenes que alimenten y cultiven el imaginario popular a partir del respeto a la historia de los pueblos y de su cultura y que hagan una necesaria desenajenación enfrentando la intoxicación ideológica y la desinformación brutal que sufren los pueblos. Quizás el más perfecto y efectivo monopolio que posea el capitalismo de la globalización neoliberal sea el monopolio mediático con su enorme influencia sobre las mentes y las conductas.

El ALBA cuenta ahora con Telesur -ningún otro esquema de integración regional hizo lo mismo- como medio para romper aquel monopolio y lograr que América Latina y el Caribe se informen, se reflejen y se piensen en términos latinoamericanos y caribeños.

Esta iniciativa tiene tanto sentido y tanto filo potencial contra el arma más efectiva y sofisticada del arsenal imperialista, que no por casualidad ha reaccionado el gobierno de Estados Unidos con precoz olfato para detectar una amenaza y con virulento encono, atacando a Telesur incluso antes de que ésta comience sus transmisiones.

8) El ALBA es un reto a la creatividad y la imaginación. No es un libro escrito en forma de manual para la integración latinoamericana que pretenda incluir todos y cada uno de los contenidos, técnicas y posibilidades de la integración.

No existe un texto que pueda pretender contener el ALBA en su totalidad. Cuba y Venezuela han echado a andar por un camino que se va abriendo con cada nuevo paso. El ALBA se irá construyendo en el proceso de lucha política e ideológica y en estrecha relación con el ascenso de los movimientos sociales, de la izquierda, de los que se oponen al dominio imperialista en la región. Tendrá los gobiernos participantes y las formas y técnicas de integración que broten de la resistencia a los intentos de anexión y la genuina voluntad de hacer una integración de los pueblos.

9) La novena lección es la que sintetiza todas las anteriores y constituye el sello distintivo del ALBA: la solidaridad y la cooperación.

En el tortuoso proceso de creación de esquemas de integración a lo largo de más de cuatro décadas, la solidaridad y la cooperación han sido raras excepciones, apenas visibles tras la espesa retórica que invoca la cooperación para hacer negocios lucrativos y le llama solidaridad a esporádicos y pequeños ejercicios de caridad ejecutados más bien como promoción de imagen.

La verdadera integración de los pueblos no puede prescindir de la solidaridad y la cooperación. No es ella una permanente donación de recursos de los que más tienen hacia los otros países y no niega el beneficio mutuo sin el cual la integración sería lírica romántica, pero no puede colocar el beneficio mutuo como precondition permanente ni dejar de practicar el trato preferencial hacia los países de menor desarrollo.

Para hacer de la solidaridad una realidad operativa, es necesario contar con estados que tengan capacidad para regular los mercados, enmendarlos allí donde su dictamen sea incompatible con la solidaridad y trascender el horizonte cortoplacista o los estrechos intereses de sectores sociales o de territorios y elaborar programas de largo alcance como el desarrollo de la infraestructura de vías de transporte, comunicación, carreteras, puertos, líneas aéreas y marítimas, que son el sistema venoso que recorre todo el organismo y le permite existir como organismo integrado.

Solidaridad es el abastecimiento de petróleo en condiciones ventajosas que ofrece el Acuerdo de Caracas y el Acuerdo de Petrocaribe. Solidaridad es la presencia y el trabajo de hasta 30 mil profesionales cubanos de la salud (cifra que debe alcanzarse en el 2005) que hacen posible la Misión Barrio Adentro por la cual recibe atención de salud más del 60% de la población venezolana a la que no llegó nunca antes los petrodólares que fueron a engrosar cuentas bancarias en el exterior o a financiar consumos suntuarios, ni vieron jamás frente a ellos en sus barrios de pobreza a los médicos privados que hoy acusan a los médicos cubanos de intrusos.

Solidaridad es la rápida y efectiva colaboración venezolana entregada a Cuba y otros países del Caribe golpeados por el huracán Dennis. Falsa solidaridad e hipocresía real es la pretensión del gobierno de Estados Unidos de entregar a Cuba 50 mil dólares para “mitigar” los daños de ese huracán, mientras mantiene el bloqueo económico que después de 46 años de aplicación le ha costado a Cuba más de 80 mil millones de dólares sólo en pérdidas financieras.

La solidaridad en el ALBA tiene sólidas razones en la ética y anclaje profundo en la tradición de pensamiento procedente de la constelación de figuras latinoamericanas que forjaron la independencia y fundaron las naciones.

Pero la solidaridad no es sólo una idea vinculada al internacionalismo, lo que para los cubanos sería ya una poderosa razón, por la solidaridad recibida en sus guerras de independencia donde el General en Jefe de su Ejército Libertador fue dominicano, por la huella imborrable del argentino Che Guevara en Cuba o por la contribución cubana decisiva para derrotar el Apartheid en África, entre otros ejemplos de una historia de solidaridad recibida y entregada.

La solidaridad también es una necesidad práctica para que la integración pueda funcionar, desarrollarse y defenderse, pues sólo ella puede hacer de las fronteras nacionales las costuras de nuestra unidad y de la integración un valioso y real ingrediente de una vida y un mundo mejor por el cual las mujeres y hombres latinoamericanos y caribeños se sientan dispuestos a defender y

preferir la América Nuestra, la Patria Grande de Bolívar y Martí antes que la América del ALCA y la OEA.

Las palabras de Martí escritas en 1889, resuenan con valor actual en esta hora en que el ALBA y el ALCA marcan de nuevo el dilema de la integración latinoamericana o la anexión a Estados Unidos: “De la tiranía de España supo salvarse la América española; y ahora después de ver con ojos judiciales los antecedentes, causas y factores del convite, urge decir, porque es la verdad, que ha llegado para la América española la hora de declarar su segunda independencia”.⁷

⁷ José Martí: Congreso Internacional de Washington. En José Martí, América para la Humanidad. Centro de Estudios Martianos. La Habana. 2001.

2

El comercio de servicios: una evaluación preliminar

Jonathán Quirós
Investigador del CIEM

En la evolución del comercio mundial en las dos últimas décadas se han producido cambios en la importancia relativa de los sectores, dado el mayor dinamismo del comercio de servicios que del comercio de bienes.

La participación de las exportaciones de servicios en el total mundial de las transacciones de bienes y servicios aumentó progresivamente: en 1980 fue de 15,2%; en 1985 de 16,4%; en 1990 de 18,5%; en 1995 de 19% y en el año 2000 fue de 18,6%. En el 2003, ascendió a 24,2% (OMC, 2004).

El actual proceso de globalización y el comercio de servicios tienen una estrecha y complementaria relación, por el papel que tiene su principal agente y beneficiario, la empresa transnacional, y por los grandes avances experimentados en los servicios de transportes, de telecomunicaciones y financieros, así como por la fragmentación del proceso productivo que las multinacionales han impuesto.

La expansión de los servicios está asociada a los grandes cambios en la base tecnológica de las economías, cuya dinámica pasa a depender de la producción, distribución y uso de la información y el conocimiento. En dicha expansión, el crecimiento del comercio y de la inversión extranjera directa ha incidido determinadamente.

En el incremento del comercio de servicios, una parte importante se origina en el proceso de “externalización” de los servicios, o sea, en la separación de actividades que antes eran ejecutadas dentro de las empresas productoras de bienes y ahora son ejecutadas por empresas especializadas.

Entre los servicios ofrecidos por estas están los servicios al productor -incluye el control de la calidad de los productos y procesos productivos, el procesamiento de datos, los de consultoría, ingeniería y diseño, entre otros-, vinculados al conocimiento y a las nuevas tecnologías, clasificados como “otros servicios comerciales”, que se diferencian de los servicios al consumidor -más tradicionales- como los de transporte y viajes.

Aunque el comercio de servicios está menos documentado que el comercio de mercancías (la información disponible es ilustrativa), más de la mitad del comercio mundial de servicios en el decenio de los años noventa corresponde a la suma de servicios de viajes y transporte. La proporción de “otros servicios comerciales” tuvo un gran dinamismo en el período citado, pues aumentó su

participación de 37, 7% en 1990 a 44, 2% en 1999. Ya en el año 2003, a los servicios de transporte le correspondió 22% frente a 29,4% de los servicios de viajes, mientras que las exportaciones mundiales de “otros servicios comerciales” llegaba a 48% (OMC, 2004).

Geográficamente, el comercio internacional de servicios, tal como el de bienes, está altamente concentrado. Como se manifiesta en el cuadro siguiente, los 10 mayores exportadores de servicios concentraron el 56,6% a nivel mundial, grupo en que solo China y Hong Kong, China, no son desarrollados (participan con 5,1% entre ambos). Los cinco mayores exportadores mundiales de servicios, en conjunto, participan con el 40,1% del total, mientras que la participación conjunta de los cinco mayores exportadores de bienes llega a 36,9%; en lo que influye el peso de los Estados Unidos, que duplicó la proporción del Reino Unido (a los Estados Unidos le correspondió en el año 2003 el 9,6% de las exportaciones de bienes, luego de Alemania con 10% (OMC, 2004).

Cuadro 1. Principales exportadores mundiales de servicios comerciales en el año 2003 (en porcentajes)

Exportadores	%
1 Estados Unidos	16
2 Reino Unido	8
3 Alemania	6,4
4 Francia	5,5
5 España	4,2
6 Italia	4
7 Japón	3,9
8 Países Bajos	3,5
9 China	2,6
10 Hong Kong, China	2,5

Fuente: OMC, 2004. Estadísticas del comercio Internacional, Cuadro I.7, p. 23. Ginebra, Suiza

La parte correspondiente a los servicios en el comercio total es mayor en los países desarrollados que en los países subdesarrollados. En la mayoría de los países desarrollados, la proporción de los servicios en las exportaciones totales es superior a la media, mientras que es inferior en la mayoría de los países subdesarrollados. Los servicios generan más del 70% del valor agregado en Dinamarca, Francia y los Estados Unidos, y más del 65% en los demás países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (Ventura Dias *et al*, 2003). Salvo excepciones, los países subdesarrollados presentan balances de servicios deficitarios.

Las exportaciones de servicios de los países subdesarrollados se concentran en los servicios de viajes y transporte, mientras que los servicios al productor, con mayores dotaciones de innovación tecnológica, se concentran fundamentalmente en los países desarrollados, en los que las empresas transnacionales han alcanzado un importante grado de control sobre los servicios más dinámicos.

El marco institucional: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC.

Los debates en torno al tema de servicios comenzaron mucho antes, aunque fue en la edición del Informe Anual del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) 1988-1989 (GATT, 1989) donde por primera vez se relacionan todas las actividades incluidas en el comercio de servicios. En el recuadro 32 de dicho Informe se recogen aquellos elementos que según el Manual de balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional (FMI) constituyen categorías usadas en el comercio internacional de servicios.

Desde finales de los años setenta del siglo pasado, los Estados Unidos pretendieron ampliar las normas del GATT para facilitar las operaciones mundiales de sus empresas transnacionales, mediante un “régimen contractual previsible y universal”, por lo que se acuñó el término comercio de servicios. Esa pretensión encontró la oposición de la gran mayoría de los países subdesarrollados, ante el temor de que se introdujera la cuestión de las inversiones.

Más adelante, el mandato que dio a los negociadores estadounidenses la Ley sobre Comercio y Aranceles de ese país, incluía los servicios y la inversión bajo el epígrafe Comercio.

En 1986, en la Declaración de Punta de Este, los países subdesarrollados aceptaron la inclusión del comercio de servicios, a condición de que las negociaciones en torno a este se hiciesen por separado de las del comercio de bienes, y que se orientaran hacia el desarrollo.

Las primeras reuniones sobre servicios se centraron en definir “comercio de servicios”, y ya en 1988, en la Reunión Ministerial de Montreal, se acordó que la definición de comercio de servicios incluyera el movimiento de los factores de la producción cuando ese movimiento fuese esencial para los proveedores, a instancias de un grupo de países subdesarrollados.

Hasta la Ministerial de Bruselas (1990), la atención se dirigió a precisar las definiciones de “comercio de servicios” y los “obstáculos” a ese comercio. La definición adoptada se redactó incluyendo “el suministro de un servicio por un proveedor de servicios de un miembro mediante presencia comercial en el territorio de cualquier otro miembro”. Los países subdesarrollados lograron que el trato nacional se negociara mediante compromisos sectoriales y subsectoriales específicos.

Un motivo de polémica entre países desarrollados y subdesarrollados fue acerca de si los compromisos adoptaban la forma de “listas negativas” o “positivas”, criterio que sostuvieron los segundos a favor de las listas positivas, argumentando, básicamente, que las listas negativas serían impracticables, dado que no habría acuerdos sobre un objetivo común, además de que serían demasiado largas y propensas a errores y omisiones, así como que habría que

ir agregando automáticamente nuevos servicios como resultado del proceso tecnológico.

Ya al fin de la Ronda Uruguay, con la firma de la Declaración de Marrakech en abril de 1994, se adoptaron cuatro acuerdos: el establecimiento de la OMC, el Acuerdo sobre el Comercio de Mercancías (GATT de 1994), el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual vinculados con el Comercio (ADPIC) y el AGCS, con el que el comercio de servicios es normado por la OMC.

En el AGCS, “*el término **servicios** comprende a todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales*”⁸; y es definido como el suministro de servicios mediante cuatro modos.

Recuadro 1. Modos de suministro del comercio de servicios

Modo 1. Suministro transfronterizo: El servicio cruza la frontera del país, desde el proveedor hasta el cliente. No requiere movimiento físico de personas ni del proveedor ni del consumidor. (Ejemplos: llamadas telefónicas internacionales, servicios prestados mediante telecomunicaciones-consultorías, estudios de mercado, telemedicina).

Modo 2. Consumo en el extranjero: El consumidor pasa la frontera de su país y no es residente en el país donde consume el servicio. (Ejemplos: viajes, servicios de hotelería, turismo, atención de salud para no residentes).

Modo 3. Presencia comercial: El proveedor del servicio se establece en el territorio de otro país (es no residente), es una filial, asociado u oficina de representación, que pueda incluso emplear personal nacional. Aunque la prestación misma corre a cargo de un residente, el inversor es extranjero. (Ejemplos: sucursales locales de empresas transnacionales de servicios, las oficinas locales de multinacionales de servicios, una empresa de seguros, una empresa eléctrica).

Modo 4. Movimiento de personas físicas: El proveedor del servicio se encuentra provisionalmente en el país de consumo para proporcionar el servicio y conserva su condición de no residente. (Ejemplos: arquitectos, consultores, contadores, profesionales de la salud).

Los principios del AGCS son la no discriminación, la transparencia y la liberalización progresiva.

El primero de ellos es fundamental en el sistema multilateral de comercio y corresponde a los principios de nación más favorecida (NMF) y al trato nacional. En cuanto al principio NMF, está incluido en el Artículo II del AGCS, y significa que no deberá discriminarse a ningún Miembro del Acuerdo en lo que a trato otorgado a los servicios o proveedores de servicios similares se refiere, debe ser incondicional y una obligación general aplicable a todas las medidas que inciden en el comercio de servicios (existe un Acuerdo sobre Exenciones de la Obligaciones del Artículo II, que permite medidas de transición no consistentes con el principio NMF).

⁸ Cursivas y negritas del autor, a partir del Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS).

El trato nacional (Artículo XVII del AGCS), a diferencia del GATT, no está incluido en las reglas generales del AGCS, por lo que la no discriminación entre los proveedores de servicios nacionales y extranjeros no es de aplicación automática, sino debe ser negociada caso a caso, para sectores, subsectores y modos de suministro.

El principio de transparencia (Artículo III del AGCS) está referido al compromiso de los gobiernos de poner a disposición del público todas las leyes y reglamentaciones referidas a los servicios.

El principio de la liberalización progresiva (Parte IV del AGCS), está referido al proceso continuo de negociaciones para extender las disciplinas ya acordadas a un mayor número de sectores y subsectores de servicios, a tono con la filosofía de libre comercio de la OMC y consustancial a la globalización neoliberal (el proceso de negociaciones en servicios desde la creación de la OMC y a partir del Programa de Trabajo de Doha, lanzado en noviembre de 2001, será tratado en otro trabajo).

La estructura del AGCS tiene tres partes: el Texto principal (principios y obligaciones generales aplicables a todos los Miembros); los Anexos; y las listas de compromisos específicos, que son objeto de negociación y punto de partida para la liberalización del comercio de servicios.

En el AGCS, las negociaciones para liberalizar se hacen por listas positivas (solo se someten a la liberalización aquellos sectores específicos incluidos en las listas nacionales), lo cual significa que se listan los compromisos horizontales (limitaciones aplicables a todos los sectores de servicios incluidos en la lista) y los compromisos sectoriales (limitaciones aplicables a determinadas actividades de servicios). También se incorporan elementos de una lista negativa en las listas de excepciones NMF, en la que los países listan los sectores que serán exceptuados de dicho principio.

En las listas de compromisos se incluye además una columna de compromisos adicionales (optativa) en la que se añade lo que no correspondería incluir en las otras (por ejemplo, la liberalización de dicho sector en una fecha determinada).

Cuadro 2. Lista ilustrativa de compromisos en el marco del AGCS

	Modo de suministro	Condicionamiento del acceso al mercado	Condicionamiento del trato nacional	Compromisos adicionales
Compromisos horizontales	1. Suministro transfronterizo	Ninguno	Ninguno	
	2. Consumo en el extranjero	Ninguno	Ninguno	
	3. Presencia comercial	Limitación de la participación máxima del capital extranjero	Restricciones a la compra de bienes inmobiliarios	
	4. Movimiento de personas físicas	Consolidada únicamente para las transferencias de	Sin consolidar, excepto lo indicado en la columna	

		personas entre empresas	sobre acceso a mercados	
Compromisos sectoriales	1. Suministro transfronterizo	Ninguno	Ninguno	
	2. Consumo en el extranjero	Ninguno	Ninguno	
	3. Presencia comercial	25% de los cuadros gerenciales debe estar constituido por ciudadanos del país	Ninguno	
	4. Movimiento de personas físicas	Sin consolidar, excepto lo indicado en los compromisos horizontales	Sin consolidar, excepto lo indicado en los compromisos horizontales	

Fuente: Secretaría del GATT, "Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Acceso de bienes y servicios a los mercados: visión general de los resultados", Ginebra, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), 1994, recuadro 3, p.47

El compromiso de liberalización puede ser total ("ninguna limitación"), parcial (se indica la restricción) o nulo ("no consolidado"). Si el país señala que no existen limitaciones en ninguno de los modos de prestación, contrae el compromiso vinculante de no imponer ninguna otra medida que restrinja el acceso al mercado o la operación del servicio.

Los sectores de servicios fueron clasificados por la Secretaría del GATT a partir de la Clasificación Central de Productos (CPC) de las Naciones Unidas, los cuales corresponden a 12 sectores, que pueden subdividirse en 155 subsectores y 161 actividades. Estos 12 sectores son: 1) servicios prestados a las empresas; 2) servicios de comunicaciones; 3) servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos; 4) servicios de distribución; 5) servicios de enseñanza; 6) servicios relacionados con el medio ambiente; 7) servicios financieros; 8) servicios sociales y de salud; 9) servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes; 10) servicios de esparcimiento, culturales y deportivos; 11) servicios de transporte; y 12) otros servicios.

A los efectos de la información estadística, las cuales son precarias e inconsistentes, tal como las califican diversos especialistas, los servicios son agrupados sobre la base de las estadísticas internacionales de servicios incluidas en las estadísticas relativas a la balanza de pagos, con arreglo a los conceptos, definiciones y clasificación de la quinta edición (1993) del Manual de Balanza de Pagos del FMI (OMC, 2004).

Recuadro 2. Subdivisión de los servicios comerciales

Servicios de transporte: abarca todos los servicios de transporte, de todo tipo, que prestan los residentes de una economía a la de otra, que implica el transporte de pasajeros, el movimiento de mercancías (flete), el alquiler (flete) de medios de transporte con tripulación, y los servicios conexos de apoyo y auxiliares.

Servicios de viajes: incluye los bienes y servicios adquiridos por viajeros a título personal, por motivos relacionados con la salud, la enseñanza o de otra clase, y por los viajeros por motivos de negocios. A diferencia de otros servicios, los viajes no son un tipo específico de servicios sino una variedad de bienes y servicios consumidos por viajeros. Los bienes y servicios abarcados más comunes son el alojamiento, los alimentos y las bebidas, el esparcimiento y el transporte (dentro de la economía visitada).

Otros servicios: corresponde a los servicios de i) comunicaciones (de telecomunicaciones, postales y de mensajería); ii) servicios de construcción; iii) servicios de seguros; iv) servicios financieros; v) servicios de informática y de información (incluidos los servicios de las agencias de noticias); vi) regalías y derechos de licencia (patentes, derechos de autor, marcas de fábrica o de comercio, procesos industriales y franquicias); vii) otros servicios prestados a las empresas (alquileres, servicios diversos prestados a las empresa, profesionales y técnicos, tales como servicios jurídicos, de contabilidad, de consultores en administración, relaciones públicas, publicidad, investigación de mercados y encuestas de la opinión pública, investigación y desarrollo, arquitectura, ingeniería y otros servicios técnicos; Servicios personales, culturales y de esparcimiento, incluidos los servicios audiovisuales

Fuente: OMC. *Estadísticas del comercio internacional 2004*, Ginebra, 2004 (<http://www.wto.org>)

Inequidades en la aplicación del AGCS

Más de la mitad del comercio de servicios en el mundo se realiza mediante la presencia comercial, cerca de un 25% de comercio transfronterizo, casi 20% de consumo en el extranjero, correspondiéndole solo al movimiento de personas físicas apenas 1% (OMC, 2002), lo que coincide con que los compromisos de liberalización de los países desarrollados se han realizado mayoritariamente en el modo 3, y compromisos casi nulos en el modo 4.

El predominio del modo 3 de suministro, con base en las ventas de las filiales de propiedad extranjera, no es difícil de demostrar. La propia OMC, tomando cifras del Manual de estadísticas del comercio internacional, de los Documentos estadísticos de Naciones Unidas, ha ejemplificado con el caso de los Estados Unidos.

Los datos de ese país indican que las ventas internacionales de servicios de sus filiales en el extranjero superaron el valor de las exportaciones por primera vez en la segunda mitad de la década de 1990. Desde entonces, esas ventas han alcanzado el nivel de 432 000 millones de dólares en 2001, mientras que el valor de las exportaciones, excluidos los viajes, registrado en la balanza de pagos estadounidense ascendió a 179 000 millones de dólares, es decir, más del doble. En el caso de Canadá, las ventas de filiales extranjeras cuya actividad principal cae dentro del sector servicios triplicaron holgadamente las

exportaciones de servicios comerciales derivados de la balanza de pagos (101 000 millones frente a 28 000 millones de dólares⁹ (OMC, 2004).

La presencia comercial del AGCS impone reglas de juego que privilegian la presencia y dominio de las empresas transnacionales, que además de suministrar servicios, compiten con grandes ventajas en los mercados internos de los países subdesarrollados para consolidar su establecimiento.

Si bien las normas del AGCS no son aplicables a los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales, las carencias, insuficiencias y el alto grado de privatización de los servicios públicos en los países subdesarrollados, han hecho improbable la existencia de un determinado servicio suministrado únicamente por los gobiernos, como por ejemplo, los servicios de salud pública y educación, que se suministran mediante una mezcla entre empresas privadas y los gobiernos.

En tales casos, un organismo público que presta un servicio estará potencialmente “en competencia” con empresas privadas, lo que abre la puerta a impugnaciones y represalias dentro del marco del sistema de solución de diferencias de la OMC (Sinclair; Grieshaber-Otto; 2002).

Por otra parte, el *main-stream* liberalizador, al que se unen las políticas de ajuste estructural del FMI, ha “facilitado” la comercialización de servicios públicos, convirtiendo el terreno en fértil coto para la implementación del AGCS, fundamentalmente en los países subdesarrollados, en una transición de monopolios estatales a privados, con la consecuente conversión de reconocidos derechos humanos como los de educación, salud y servicios de agua potable, entre otros, en servicios comercializables internacionalmente.

En cuanto a la creciente liberalización y desregulación de los servicios financieros, los compromisos adquiridos en el AGCS no son, como norma, compatibles con la capacidad de los Estados para regular sus sectores financieros. Recuérdese la crisis financiera asiática y otras posteriores a ella, y sus consecuencias para los países que las sufrieron.

Asimismo, las normativas del AGCS, tendientes a la acelerada liberalización y desregulación, limitan a un país que haya establecido compromisos a proteger su propio sector bancario, con el consiguiente efecto perverso sobre la concesión de créditos en condiciones preferentes o de facilitar subvenciones selectivas acordes a su política industrial y de desarrollo.

Las corrientes de capital que se mueven básicamente de los países desarrollados a los subdesarrollados, los llamados capitales golondrina, asociados a la liberalización y desregulación financiera, son fuentes poco confiables de financiación, con respecto a las cuales la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) presentó normas esenciales que deben respetar los mercados financieros para preservar la estabilidad financiera nacional e internacional.

⁹ Dólares estadounidenses para el caso de ambos países.

Esas normas se refieren a la política macroeconómica y la transparencia de los datos, la infraestructura de las instituciones y los mercados, y la reglamentación y supervisión financieras. El AGCS quizás estimule la transparencia en materia de datos y políticas seguidas, pero puede dificultar la reglamentación de otros aspectos financieros. Por ejemplo, es probable que la liberalización financiera dificulte más el fortalecimiento de las normas sobre gobernabilidad de las empresas y sobre supervisión bancaria, que son indispensables para la estabilidad financiera nacional (UNCTAD, 2001).

El modo 4 de suministro de servicios no abarca la migración de la mano de obra, solo el movimiento transfronterizo y temporal de personal calificado y no calificado.

La interpretación de los mecanismos asociados al modo 4 puede resultar tan ambigua e imprecisa como la de todo el AGCS, pues no hay un criterio homogéneo en torno al concepto de temporal, al subsistir múltiples acepciones, incluso la superposición de unas sobre otras: un “visitante de negocios” se puede admitir hasta por noventa días, mientras que el personal intrafirma puede permanecer de dos a cinco años (Shahidul Haque, 2001).

Por otra parte, si bien en el AGCS no se distingue a los proveedores de servicios por sus habilidades o calificación profesional, en la práctica los compromisos de los países desarrollados se han limitado a liberalizar el movimiento de personal altamente calificado, lo que confirma las disparidades provocadas por la implementación del Acuerdo, así como las distintas interpretaciones que sobre las disposiciones del modo 4 hacen los países desarrollados y subdesarrollados: mientras que los segundos entienden que la movilidad de personas físicas implica a trabajadores con calificación o sin ella, los países desarrollados interpretan que las disposiciones solo deben contemplar a personal clave o muy calificado.

Los obstáculos al acceso a los mercados en el modo 4 están vinculados en términos generales a la naturaleza de los compromisos: requisitos rigurosos sobre visados, nacionalidad, residencia y concesión de licencias, falta de salarios y pruebas de necesidad económica¹⁰. También hay restricciones basadas en los precios, como la suma que se cobra por los visados, los derechos de entrada y salida, las tasas de aeropuerto y el importe de licencias (Mashayekhi, 2000).

Es evidente que la amplísima liberalización del movimiento de bienes, capitales y servicios de alta intensidad tecnológica, es un rasgo del actual proceso de globalización neoliberal, que se diferencia de similar intensidad en el movimiento de personas físicas. Opiniones de reconocidos especialistas avalan este razonamiento: las empresas transnacionales basadas en países extranjeros suministran aproximadamente el 33% de los servicios mundiales,

¹⁰ Las condiciones económicas en el modo 4 están sujetas a pruebas de necesidad económica, las cuáles son modelos más restringidos al compararse con otros modos, pues limitan la admisión de categorías de personas.

mientras que la transferencia de mano de obra solo representa el 1% (McCulloghy *et al*, 2001)

Los servicios en América Latina y el Caribe

La participación de los servicios en el comercio total de América Latina y el Caribe pasó de 15% en 1985 a 17,5% en 1990, a 16% en 1995 y fue de 13,9% en el año 2002 (por la influencia de la contracción de la economía estadounidense y la retracción de los viajes y el turismo hacia la región como resultado de los atentados del 11 de septiembre de 2001). Por supuesto, existen diferencias entre el peso de los servicios entre unos y otros países, aún entre aquellos que comparten espacios de integración; y en la composición de este comercio.

En los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la proporción de las exportaciones de servicios en el total exportado fue de 12,6% en el año 2002 (Uruguay tuvo la mayor participación, con 25,8%). Los países integrantes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) tuvieron como promedio una participación de 9,4% en el comercio total, frente a 24% de los países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA), en tanto que en Panamá fue de 33,4%. México tuvo una participación de las exportaciones de servicios en el total de solo 7,5%.

La mayor parte de las economías del Caribe son consideradas como economías de servicios, dada la influencia del turismo en la generación de ingresos por exportaciones. En los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), la proporción de las exportaciones de servicios en el total fue de 42,7% (la participación de Surinam es la más baja, con solo 9,6%, en tanto en los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), las exportaciones de servicios alcanzaron 72,2% del total de sus exportaciones. En Cuba y República Dominicana, los servicios fueron 66,7% y 40% de lo exportado, respectivamente (CEPAL, 2004a).

En cuanto a la composición del comercio de servicios en América Latina y el Caribe, en el año 2002, como promedio, dominaron "otros servicios", con 44,6%, seguido por viajes (32,5%) y transportes (22,9%). En tal comportamiento, la influencia de las exportaciones de "otros servicios" de MERCOSUR (52,8%) fue determinante, en el cual Brasil influyó con 62,6% (Paraguay 76,4%), pues en los países de la CAN predominaron los viajes (48,1% frente a 24,3% de "otros servicios"), mientras que en los países integrantes del MCCA también predominaron, como promedio, los servicios de viajes (53,8% frente a 29,3% de "otros servicios"), al igual que en México (69,8% servicios de viajes). En los países de la CARICOM y de la OECS, el mayor peso lo tuvieron los servicios de viajes, con 71,7% y 70,9%, respectivamente. En el caso de Cuba y República Dominicana, esta regularidad es similar a la del resto de sus vecinos insulares: predominan los servicios de viajes, con 75% y 89,6%, respectivamente (CEPAL, 2004a).

En la región, como resultado de los procesos de reforma neoliberal, la privatización, la desregulación financiera y la liberalización comercial

provocaron que el flujo de inversión extranjera directa (IED), que consolidó en los años noventa su participación en los sectores extractivo y manufacturero, comenzase su despegue en el sector de los servicios.

Las áreas de las telecomunicaciones, la electricidad, el transporte, gas, agua y correos, fundamentalmente las tres primeras, antes limitadas solo al capital nacional privado o público, han hecho que la dinámica de la IED sea notablemente mayor que en el sector extractivo y manufacturero.

Mientras que entre 1991-1995 los flujos acumulados de IED en los sectores primario y manufacturero crecieron en 15,7% y 33,3%, respectivamente, en los servicios lo hicieron al 49,6%. Ya entre 1996 y el 2000, los flujos de IED crecieron en los sectores primario y manufacturero en 17,7% y 26,1%, respectivamente, en tanto que en servicios crecieron en 53,3% (Ventura-Dias *et al*, 2003).

El análisis de las ventas de las 1000 mayores empresas de la región (en todos los sectores) muestra que entre 1990 y el 2000 se produjo un gran crecimiento de la participación de las subsidiarias de las empresas transnacionales en América Latina y el Caribe.

En el caso de los servicios, la privatización de servicios públicos como telecomunicaciones, electricidad, transporte, gas, agua y correos, entre otros – fundamentalmente los tres primeros-, hizo que las empresas extranjeras registraran una expansión en el total de las 1000 mayores empresas de 10% a 37%, reduciéndose el empresariado doméstico de 53% a 49,7%.

Tabla 1. América Latina: Participación según propiedad en el total de ventas del sector de los servicios (1990-1992; 1994-1996; 1998-2000) (en porcentajes del total)

Servicios	1990-1992			1994-1996			1998-2000		
	PE	PN	E	PE	PN	E	PE	PN	E
Comercio	13,3	84,4	2,3	22,9	75,5	1,6	37,1	60,9	2
Telecomunicaciones	22,5	38,1	39,5	38,1	17,9	44	59,4	36,1	4,5
Electricidad	0,2	6,3	93,5	11,7	20,3	68	34,7	18,4	46,9
Transporte	7,1	63,5	29,3	4,8	76,7	18,4	16,8	79,5	3,6
Construcción	10,3	89,7	.....	.....	100	.....	6,8	93,2	....
Servicios Públicos	.....	.....	100	....	27,2	72,8	10,4	8,2	81,4
Otros Servicios (a)	16,9	83,1	....	11	86,4	2,6	18,6	79,2	2,2
Total Servicios	10,2	53	36,8	19,3	54	26,7	36,9	49,7	13,4

Nota: PE: Propiedad privada extranjera; PN: Propiedad privada nacional; E: Propiedad estatal.
(a) Incluye turismo

Fuente: Vivianne Ventura-Dias *et al* (2003) "Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional", Serie Comercio Internacional 46, Cuadro 9, p. 31, CEPAL, Santiago de Chile.

A consecuencia de los procesos de privatización y desregulación en la región, las empresas transnacionales están ocupando posiciones privilegiadas, sobre todo en los servicios básicos e infraestructura, lo que ha provocado el cambio de monopolios estatales a privados. Los beneficios que supuestamente la

privatización traería en términos de competitividad, disminución de precios, eficiencia y calidad, para beneficio de los consumidores, han encontrado, en la mayor parte de los casos, el rechazo de importantes mayorías de los habitantes de la región y han tenido resultados opuestos a los del discurso desnacionalizador.

Un ejemplo de resultado bastante adverso lo constituye la privatización de la electricidad en Brasil, la que contrasta con la modernización y mejoras pregonadas en las telecomunicaciones brasileñas por el flujo de IED. El Estado brasileño debió acudir al rescate de las empresas trasnacionales de electricidad, pues la privatización y reforma de la industria eléctrica local (realizada en el segundo quinquenio de los años noventa), con el objetivo de resolver los crónicos problemas de financiamiento de las inversiones surgidos en los años ochenta a raíz de la crisis de la deuda externa, además de incumplirse, provocó que tras las privatizaciones, se produjera una abrupta disminución de las inversiones en el sector eléctrico.

Según la CEPAL, la causa que llevó a esta situación tuvo su origen en fallas de regulación y del diseño de las reformas, así como el mal manejo financiero por parte de las casas matrices y las filiales de las empresas. El problema radicó en que se transfirió al sector privado la responsabilidad de invertir sin que hubiera suficientes incentivos en términos de existencia de mercados competitivos y de conocimiento sobre la forma de operar del Mercado Mayorista de Electricidad.

Las globalizadas empresas eléctricas se financiaron con alto endeudamiento, y cuando se desinfló la burbuja financiera en las bolsas mundiales a fines de 2000, ello provocó fuertes desequilibrios financieros en las casas matrices, a lo que se sumó que las filiales asumieron riesgos cambiarios al tener obligaciones en divisas e ingresos en monedas nacionales.

En el 2003, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ofreció un paquete de rescate con la firma estadounidense AES Corp., que entró en cesación de pagos a principios de ese año al vencimiento de una deuda de 1200 millones de dólares con el mismo BNDES. La mitad de la deuda de AES Corp. será capitalizada entre una nueva empresa creada entre AES Corp. y el BNDES (una de las condiciones para el rescate), mientras que 515 millones de dólares serán reembolsados en un plazo de 10-12 años y la empresa estadounidense tendrá que poner 85 millones de dólares por su parte. Con el acuerdo, AES Corp. se deshace de la mitad de su deuda con el estado brasileño.

Para las otras empresas distribuidoras, el BNDES ofreció un paquete de rescate de 3000 millones de dólares. Este Banco comprará a las empresas bonos a 10 años convertibles en acciones, con la condición de que lleguen a un acuerdo con sus acreedores para reestructurar el 30% de su deuda a corto plazo.

Aunque se confunden en el pobre desempeño económico brasileño del año 2001 el impacto del alza de las tasas de interés y de las condiciones

macroeconómicas adversas con la crisis energética, es un hecho incontrovertible que esta última fue provocada por la fuerte sequía (el 93% de los recursos energéticos del país son hidroeléctricos) y por la insuficiente inversión en el sector energético durante la década de los años noventa, lo cual, evidentemente, es uno de los costos de la privatización (CEPAL, 2004b).

Otro ejemplo de privatización de servicio público lesivo a intereses nacionales y populares es el del agua en Argentina. El negocio, iniciado en 1993, fue calificado de histórico por el Banco Mundial, pero el entusiasmo de la transnacional francesa Aguas de Suez se transformó luego de los resultados provocados por el efecto de la cláusula contractual que permitió a Suez atar las tarifas al dólar estadounidense. La transnacional no pudo aumentar las tarifas y así compensar las pérdidas provocadas por la devaluación del peso en 2001.

Las débiles prácticas regulatorias y renegociaciones del contrato, que eliminaron el riesgo corporativo, permitieron a la subsidiaria de Suez, Aguas Argentinas, percibir un 19% de ganancias sobre su promedio de valor neto durante los primeros ocho años del contrato, aunque en el año 2002 Aguas de Suez tuvo que cancelar 500 millones de dólares en pérdidas por la concesión de Buenos Aires.

El efecto para la población fue la elevación de las tarifas del agua en 20%, muy diferente de la disminución de 27% que Aguas Argentinas prometió. Los aumentos de precios y el costo de los servicios de expansión fueron pagados por la población más humilde, que ha sufrido además los cortes del servicio, por la falta de pago dados los altos precios.

Relacionado con esto, Aguas Argentinas se retractó sobre sus obligaciones contractuales de construir una nueva planta de tratamiento de aguas cloacales, lo que significó que más del 95% de los servicios de cloacas de Buenos Aires se arrojen directamente al Río de la Plata.

Ya a principios de 2005, el diferendo de la transnacional con el Gobierno de Néstor Kirchner (que critica a la empresa por no haber cumplido con las inversiones previstas en el contrato y por cortes en el suministro, lo que implicó una multa 683 mil dólares, que se suma a otras sanciones antiguas) ha conducido a que Aguas de Suez abandone la concesión y renuncie al contrato de distribución de aguas en Buenos Aires firmado en 1993, pero eleve al Banco Mundial un contencioso por desacuerdo con las penalizaciones.

También en Bolivia el proceso de privatización de los servicios de agua ha tenido un patrón similar. Aguas de Suez-Aguas del Illimani tuvo que abandonar este país a finales del 2004-inicios del 2005, tras un paro cívico indefinido convocado por la Federación de Juntas Vecinales de El Alto, ya que se negó a realizar inversiones para ampliar el servicio de agua potable a 200 000 pobres de esa ciudad y porque promovió la subida de las tarifas de conexión de agua a 445 dólares, suma inaccesible para 70 000 habitantes que no se conectaban dentro del agua "servida" de la empresa.

La transnacional pretendía créditos blandos y donaciones del Estado boliviano para cumplir con las metas de expansión necesarias dentro del área de concesión, a lo cual se negaron los pobladores de El Alto, negados a beneficiar a una transnacional que obtenía grandes ganancias y considerando que el agua es un servicio público y no un negocio privado. El Gobierno boliviano intentó dos veces consecutivas la revisión del contrato con la empresa, y ante la negativa de esta y la magnitud del paro, el gobierno emitió un Decreto Supremo instruyendo la terminación del contrato con Aguas de Suez-Aguas del Illimani, tanto en las ciudades de El Alto como de La Paz.

La empresa transnacional no aceptó la terminación del contrato y prepara una demanda multimillonaria contra Bolivia en el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones, dependiente del Banco Mundial (que tiene el 8% de las acciones de Aguas del Illimani, mediante la Corporación Internacional Financiera).

Los servicios en el ALCA

El Capítulo de Servicios del proyecto del ALCA sostiene que las disciplinas que se aprueben deben ser compatibles con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC, aunque las propuestas que sobre el tema aparecen en el acuerdo continental tienen al AGCS como “piso”, lo cual significa que el proyecto panamericano es más inclusivo que el Acuerdo que le da origen.

En tal sentido, las bases conceptuales y normativas del AGCS son rebasadas por las pretensiones estadounidenses de profundizar la liberalización y desregulación económica de los servicios, más allá de los compromisos de liberalización contraídos en la OMC, en aras de imponer y profundizar su posición hegemónica, lo cual tiene un importante argumento en el hecho de que, en el AGCS, el principio de trato nacional y el acceso a mercados aparecen como compromisos específicos, y solo se reconoce como obligación o disciplina general el NMF, mientras que en el capítulo de servicios del ALCA, todos estos principios son aplicables a todos los subsectores y a todas las formas de suministro, es decir, son de obligación general.

Los principios del Capítulo de Servicios del ALCA están dirigidos a liberalizar los servicios, y pueden resumirse en los siguientes: la no discriminación, la cual se basa en el trato nacional y en el trato NMF; la transparencia; la liberalización progresiva y la reciprocidad, en el sentido de “promover los intereses de todos los participantes, sobre la base de ventajas mutuas, y conseguir un equilibrio global de derechos y obligaciones.” Asimismo, los modos de suministro del comercio de servicios en el ALCA, están basados en el AGCS.

El Borrador de este capítulo (versión del 17 de septiembre de 2003. FTAA.ngsv/w/103/Rev.7)) está estructurado en 21 artículos, los cuáles se nombran en orden: *Definiciones; Alcance y cobertura sectorial; Trato de Nación Más Favorecida; Trato Nacional; Acceso a Mercados; Transparencia; Denegación de Beneficios; Reglamentación Nacional; Excepciones Generales; Excepciones relativas a la seguridad; Reconocimiento; Lista de compromisos específicos; Reservas/Medidas disconformes; Liberalización futura; Transferencias y pagos; Restricciones para proteger la balanza de pagos;*

Salvaguardias especiales; Subsidios, Prácticas comerciales; Competencia; Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaños de las economías. Además de estos artículos, se incluyen Textos sobre Entrada temporal de personas de negocios; Servicios de telecomunicaciones y Servicios financieros.

No obstante las posiciones contrapuestas en el texto, existe un acuerdo básico contentivo de consenso, el cual contiene seis elementos: tratamiento de Nación Más Favorecida; Trato Nacional y Transparencia (en el sentido que fueron expuestos anteriormente), a los que se suman Cobertura sectorial (cobertura universal de todos los sectores de servicios; los gobiernos mantienen el derecho a regular los servicios y se establecen ciertas excepciones en el acuerdo); Acceso a mercados (disciplinas adicionales al TN y al principio NMF relativas a medidas que restringen la posibilidad de los proveedores de servicios de ingresar a ciertos mercados) y Denegación de beneficios (Lara Cortés, 2003). (*Una parte podrá denegar los beneficios...[previa notificación y realización de consultas]*, bajo los criterios de propiedad, control, residencia y actividades empresariales sustanciales).

Estos elementos de consenso, estrechamente vinculados con el AGCS, darán origen a artículos homónimos en el borrador, y manifiestan diferencias en los ámbitos de aplicación y de definiciones, además de constituirse en un AGCS plus. Un ejemplo ilustrativo es la forma de hacer concesiones mediante listas, pues en el Acuerdo de servicios de la OMC el mecanismo utilizado es el de “listas positivas”, en tanto, en el ALCA se negocia mediante “listas negativas” y enfoque híbrido.

La negociación mediante “listas negativas” significa realizar compromisos en todos los sectores y modos de suministro, a menos que estén incluidos explícitamente en listas de excepciones. De imponerse este enfoque, requeriría que el trato nacional y el acceso a mercados fueran obligaciones generales y no compromisos específicos como en el AGCS, acelerando enormemente el proceso de liberalización de los servicios, con el consiguiente perjuicio para los miembros latinoamericanos y caribeños.

La universalidad e inclusividad del Capítulo de Servicios del ALCA tiene en su alcance de aplicación un sólido respaldo, al plantear en el Artículo 2.1 (del *Artículo 2 Alcance y cobertura sectorial*) que: *Este capítulo se aplica a las medidas [adoptadas o mantenidas] por una parte que afecten [directamente] al comercio [transfronterizo] de servicios [en todos los sectores] [y en todos los modos de suministro] que realicen los prestadores de servicios de otra parte,* aunque en el 2.2 se excluyen del campo de aplicación el comercio transfronterizo de servicios financieros, medidas relacionadas con ciertos servicios de transporte aéreo, servicios aéreos especializados, donaciones e incentivos fiscales y compras gubernamentales hechas por una parte o por una empresa del Estado.

Luego, en el artículo 2.6 se expresa que: *[A los efectos del presente Capítulo*

a) *el termino “servicios” comprende todo tipo de servicio de cualquier sector, excepto] [Este capítulo no se aplica a] los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales,*

b) *un “servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales” significa todo servicio que no se suministra en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios prestadores de servicios*

[c) Ninguna disposición de este Capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una parte prestar servicios o llevar a cabo funciones tales como la ejecución de las leyes, servicios de readaptación social, pensión o seguro de desempleo o] la seguridad o el seguro sobre el ingreso, la seguridad o el seguro social], bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud y protección de la niñez].

Citar en extenso tiene, en este caso, la ventaja de asegurar la precisión y servir de sustento a los comentarios críticos que merecen los planteamientos. A tal efecto, en 2.1 se escribe “comercio transfronterizo”, mientras que en 2.2 aparece “servicios” e incluso antes (en el Artículo 1. Definiciones), aparecen *Medidas adoptadas o mantenidas por las partes que afectan al comercio de servicios* y cuando se define servicios se dice que *[El término “servicios” comprende todo servicio de cualquier sector....]*, lo cual, se señala acertadamente “no corresponde a una confusión, se hace con el claro propósito de abarcar todos los sectores y todas las formas de suministro, independientemente del espacio geográfico en que ocurran. Aquí solo importa el comercio de servicios y no si este se realiza a nivel local, regional, nacional o internacionalmente. Ello, precisamente, permite incorporar la prestación de servicios comerciales del sector público, que por lo general se dan en el ámbito local, regional y nacional, pero no internacionalmente” (Lara Cortés, 2003). La inconsistencia descrita tiene sentido, pues de aceptarse el término comercio transfronterizo, se excluirían gran parte del comercio de servicios, incluidos los provistos por el sector público.

Igualmente inclusivas para las empresas transnacionales de servicios es la definición de medidas, pues *[....se entenderá por medida, cualquier medida adoptada por una Parte, ya sea en forma de ley, reglamento o regla, procedimiento, decisión o disposición administrativa, o en cualquier forma]*, lo cual se complementa más adelante al plantearse los niveles en los que pueden adoptarse medidas, que son los instancias de gobierno nacional, estatal, federal, municipal, cantonal, etc. La amplitud de las medidas descritas, se vincula directamente con las restricciones que se impondrían a las acciones gubernamentales en los diferentes niveles, lo que limitará enormemente la capacidad decisoria de los gobiernos y las políticas de desarrollo o interés nacional que pudieran aplicarse.

En los aspectos referidos a los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, es evidente que estas son marginales en el texto, de ahí el inmenso alcance que se propone el capítulo de servicios, pues los servicios gubernamentales ofrecidos de manera comercial quedan sujetos a las disposiciones del ALCA, así como los brindados en competencia con otros proveedores.

El afán liberalizador de los servicios del ALCA es afín a las privatizaciones realizadas en estos sectores de la región en los últimos años, en las que los principales inversores han sido europeos –básicamente españoles–, lo que le aporta al ALCA otro incentivo desde la posición estadounidense: limitar las inversiones extraregionales y recuperar estos espacios para sus inversores. De tal manera, en la región se privatizaron servicios suministrados tradicionalmente por los estados y otros han pasado a ser proporcionados de forma mixta Estado-sector privado (educación, salud, vivienda, entre otros), lo cual los hace susceptibles de incluirse en el ALCA, para lo que son válidos argumentos tales como que no son estrictamente estatales, o que el servicio público ofrecido por los privados es de carácter comercial o que el servicio público prestado por el Estado compite con otros proveedores privados. Esta lógica también funcionaría para aquellas empresas públicas que son privatizadas parcialmente.

Tal como se citó, el Capítulo se refiere a *todos los modos de suministro*, incluyendo al modo 3, lo que significa que la empresa que brindará el servicio tiene presencia comercial en el país, implicando más que todo inversión, por supuesto que la de las grandes transnacionales, predominantemente las estadounidenses. En este caso, el tema de las inversiones aparece repetido, al ser el centro de negociación en el grupo creado para tal efecto. La ubicuidad de la inversiones es un foco de conflicto, pues hay posiciones encontradas en donde situar definitivamente este tópico, si bien es conveniente para las grandes empresas transnacionales estadounidenses y el gobierno que las representa, asegurar su presencia en el ALCA de forma inequívoca, en una o en otras partes del acuerdo, aunque le es más conveniente en el capítulo dedicado íntegramente a ese fin.

Las posiciones divergentes acerca del tema aparecen en varias partes del texto del Capítulo de Servicios, como por ejemplo en el artículo 2 (en 2.3), donde se define comercio transfronterizo y se incluye la presencia comercial, pero más adelante se expone que el comercio transfronterizo *no incluye la prestación de un servicio en el territorio de una parte mediante una inversión en ese territorio, tal como se define en el Artículo de Inversiones*, si bien en el Artículo 5 (5.2), al plantearse que en los sectores en que se contraigan compromisos, las partes no podrán adoptar un grupo de medidas, entre ellas *limitaciones a la participación del capital extranjero expresado como límite porcentual máximo a la tenencia de acciones por extranjeros o como valor total de las inversiones extranjeras individuales o agregadas*.

El vínculo del comercio de servicios con las inversiones no es “responsabilidad” del ALCA, pues “el AGCS puede concebirse como una especie de marco para un acuerdo multilateral de promoción y protección de la inversión en servicios” (CEPAL, 2001). En igual sentido apunta la profundización de la liberalización lograda en la IV Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, Qatar (noviembre de 2001), que hizo del AGCS un verdadero acuerdo multilateral de inversión, como reconoció el propio Mike Moore, en ese entonces la máxima autoridad de esa organización.

Otra muestra de incongruencia útil (para las transnacionales norteamericanas de servicios) del Borrador es la existente entre la definición de **comercio de servicios** -negritas del autor- *como el suministro de un servicio* y la de **suministro de un servicio** (Artículo 1. Definiciones), que abarca *la producción, distribución y prestación de un servicio*, lo que hace claramente deducible que comercio de servicios no es solo la compra y venta de este, ya que su alcance es más amplio, al abarcar a **toda** la cadena del servicio, iniciada en la producción.

A esta muestra se suma otra no menos útil, pues “se confunde el suministro de un servicio (toda la cadena o parte de ella) con el proveedor de un servicio; el servicio mismo con el “agente” que lo suministra. Siguiendo este razonamiento, se podría sostener que la tercera modalidad de suministro de un servicio no significa que se traslade el suministro de un país a otro país, quién se traslada es el proveedor (empresa) y los hace como inversionista extranjero” (Lara Cortés, 2003)

Los argumentos expuestos acerca del capítulo de servicios del ALCA tienen como corolario un sesgo básicamente restrictivo para las medidas gubernamentales en el sector, máxime si en las actuales condiciones muchos servicios han sido privatizados o son de propiedad mixta, lo que implica aún menos margen de acción para los gobiernos. Si bien el borrador se reconoce el derecho de los Estados a establecer determinadas regulaciones, estas no se constituirán en *obstáculos innecesarios al comercio de servicios* y deben ser compatibles con las restantes normas y disposiciones del acuerdo.

Por supuesto, al limitarse las acciones gubernamentales, las regulaciones ejercidas por estas serán asumidas por el mercado, lo que significa que las principales beneficiarias de la mercantilización de los servicios serán las grandes transnacionales estadounidenses, para cuyos representantes (como para el resto) *se eliminará, a partir de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, todo requisito de nacionalidad o de residencia permanente.*

Conclusiones

En los últimos años, y asociado al proceso de globalización, los servicios han adquirido un dinamismo que supera al de los bienes. Los grandes cambios en la base tecnológica de las economías, cuya dinámica pasa a depender de la producción, distribución y uso de la información y el conocimiento, han contribuido a la expansión de los servicios, a lo que se une el crecimiento de la inversión extranjera directa.

Las transformaciones económicas asociadas a la globalización demandaron, por tanto, que las instituciones multilaterales respondiesen a estos, por lo que la institucionalización del comercio de servicios en el marco la OMC se plasmó en el Acuerdo General del Comercio de Servicios.

En tanto que el proceso de globalización en curso está signado por el neoliberalismo, y el aval de libre comercio de la OMC ampara un sistema de

comercio multilateral injusto e inequitativo, las normas y la práctica del AGCS están en correspondencia con esta organización.

Derivado de esta situación, los países subdesarrollados mantienen una posición subordinada en el comercio mundial, más evidente en el comercio de servicios, en el cual el predominio de las empresas transnacionales tiene un importante papel, tanto en la OMC como en las negociaciones en curso para la conformación del ALCA.

Bibliografía

- CEPAL (2001). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2000*. pp. 30-31, Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL (2004a). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2002-2003*, Cuadros I.27 y I.28, pp. 79-80, Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL (2004b). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003*, Recuadro I.8, p. 55; Santiago de Chile, Chile.
- GATT (1989). *El Comercio Internacional 1988-1989*, Vol. I, p.32, Ginebra, Suiza.
- Lara Cortés, C (2002). "Comentarios críticos al capítulo de servicios del borrador del ALCA", en *El ALCA al desnudo: Críticas al texto borrador del Área de libre comercio de las Américas de noviembre de 2002*, publicado por la Alianza Social Continental. <http://www.asc-hsa.org>
- McCulloghy, N; Winters, A; Cirera, X. (2001). *Trade Liberalisation and Poverty: A Handbook*, Centro de Investigaciones sobre Política Económica, Londres, Reino Unido
- Mashayekhi, Mina. (2000). "GATS 2000: Progressive Liberalization", en *Programa de trabajo positivo y las futuras negociaciones comerciales*, UNCTAD 2000, Ginebra y New York.
- OMC (2002). Secretaría de la OMC "GATS, Mode 4 and the Patterns of Commitments. Background Information", ponencia presentada en el Simposio organizado por la OMC y el Banco Mundial sobre el Movimiento de Personas Físicas del GATS, Ginebra, Suiza, en http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_mov_natur_perso_april_02_e.htm
- OMC (2004). *Estadísticas del comercio internacional 2004*, p.4, Ginebra, Suiza.
- Sinclair, Scott; Grieshaber-Otto, Jim (2002). "Facing the Facts: A Critical Guide to WTO and OECD Claims about the GATS", Centro Canadiense de Alternativas a la Política Económica, Ottawa, Canadá.
- Shahidul Haque, Md., 2001 "Quest for Implementation Mechanism for Movement Service Providers", The South Centre (<http://www.southcentre.org/publications/occasional/paper7/paper7-02.htm>)
- UNCTAD (2001). *Informe sobre comercio y desarrollo 2001*, Ginebra, Suiza.
- Ventura Dias, Vivianne *et al* (2003) "Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional", Serie Comercio Internacional 46, Anexo A.5, p.47, Santiago de Chile.

3

El estado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Blanca Munster
Investigadora del CIEM

“Las naciones más ricas deberían esforzarse por alcanzar los Objetivos del Milenio con la misma voluntad política que muestran para hacer la guerra”.¹¹

Durante varias décadas, la prioridad de los temas económicos en la agenda internacional mantuvo a los temas sociales: la pobreza, desempleo, equidad de género, etcétera, alejados de la discusión tanto en el plano conceptual como al nivel de las decisiones políticas.

En sus inicios, la implementación de políticas económicas de corte neoliberal, ignoró inicialmente los costos sociales de los procesos de ajuste y asumió que éstos serían rápidamente resueltos por medio de una esperada recuperación de las economías. Años después, a fines de los ochenta, los negativos efectos sociales eran ya indiscutibles y amenazantes.

Es solamente durante la década de los noventa, donde comienzan a emerger con mayor fuerza una creciente preocupación por los efectos sociales desastrosos del neoliberalismo.

En el plano internacional, encontramos que por primera vez en la historia, entre los días 6 al 12 de marzo de 1995 en la ciudad de Copenhague y por invitación de las Naciones Unidas, se efectuó la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que reunió a 117 jefes de Estado y representantes de 185 gobiernos para examinar el tema del desarrollo social y adoptar un programa de acción en tal dirección. La Cumbre estuvo precedida por una serie de reuniones internacionales en las que se debatieron temas trascendentales de la agenda sobre desarrollo social.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas de 1995 constituyó un primer paso importante por cuanto abordó las consecuencias sociales de las políticas de corte neoliberal aplicadas en buena parte de los decenios de 1980 y 1990. En ella se dio una señal decisiva al apelarse a los estados miembros de las Naciones Unidas a que redoblasen sus esfuerzos con el fin de hacer frente a la pobreza, el desempleo y la exclusión social.

¹¹ Henry Northover, activista de la ONG Fondo Católico para el Desarrollo de Ultramar, con sede en Londres

En esta Cumbre se acordó que todas las naciones allí representadas, trabajarían por alcanzar un importante conjunto de metas para el año 2000. Si bien éstas eran iniciativas bien intencionadas, el modelo de desarrollo predominante seguía haciendo hincapié en las políticas económicas de carácter neoliberal. Por otra parte, los compromisos asumidos no se han traducido en acciones concretas a escala nacional e internacional que permitieran el cumplimiento de las metas establecidas.

Se dice que cuando los gobiernos hacen promesas, una parte sustancial de la opinión pública tiende a ser escéptica. Recordemos cuando el columnista estadounidense Herbert Agar, ganador del Premio Pulitzer, otorgó un enorme valor a las promesas en los difíciles tiempos de la Gran Depresión: *“La civilización está basada en una serie de promesas; si las promesas se rompen con demasiada frecuencia, la civilización muere, sin importar lo rica o lo tecnológicamente avanzada que sea. La esperanza y la fe dependen de las promesas; si la esperanza y la fe desaparecen, todo desaparece.”*¹²

Años más tarde, presidentes y primeros ministros de casi todos los países independientes del mundo realizaron una gran promesa en el año 2000: erradicar la pobreza de la faz de la Tierra en una generación. En septiembre del 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas actualizó el estado de muchas de las metas fijadas para entonces y, al constatar el incumplimiento de éstas, las reformuló y proyectó para su supuesto alcance en el año 2015.

En la actualidad este nuevo conjunto de promesas aparecen reflejados en la llamada Declaración del Milenio e incluyen un grupo de objetivos, conocido como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), menos optimistas que los fijados originalmente para el año 2000 pero también exigen un cambio sustancial en el entorno económico mundial para poder alcanzarlos.

Recuadro 1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Reducir el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar diario y reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.

Objetivo 2 Lograr la educación primaria universal. Velar porque los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar el ciclo completo de educación primaria.

Objetivo 3 Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer. Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria, preferiblemente antes de 2005 y no después de 2015.

Objetivo 4 Reducir la mortalidad infantil. Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.

Objetivo 5 Mejorar la salud materna. Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad materna.

Objetivo 6 Combatir el VIH/ SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Detener y

¹² Hebert Agar, columnista norteamericano, ganador del Premio Pulitzer.

comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA y otras enfermedades.

Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad ambiental. Reducir a la mitad la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable y saneamiento.

Objetivo 8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Reformar la asistencia y el comercio otorgando un trato especial a los países más pobres.

Sin embargo, las conclusiones de los informes nacionales e internacionales en más de 50 países y el análisis de los indicadores disponibles coinciden: las promesas siguen en gran medida incumplidas. A menos que pronto se adopten cambios considerables las metas fijadas para el año 2015 **no se lograrán**. En área tras área, sea la salud, la nutrición, la educación o la prestación de servicios esenciales como el saneamiento, los avances son insuficientes y, con demasiada frecuencia, simplemente no observamos ninguno.

Veamos a continuación el estado de cumplimiento de los objetivos establecidos en dicha Cumbre.

1. Diferencias considerables en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio.

Antes de profundizar en nuestro análisis de tendencias, debemos formular varias advertencias. Para muchos países y varios objetivos, no se dispone de información de buena calidad. Revisar tendencias exclusivamente por objetivo también presenta ciertos problemas. El progreso en un área está muy condicionado por el progreso en otras y entre un objetivo y otro operan fuertes efectos multiplicadores (por ejemplo, de salud a educación).

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta 1.

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día

Indicadores seleccionados

-Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (1993 PPA) (Banco Mundial)

-Coeficiente de la brecha de pobreza [la incidencia de la pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza] (Banco Mundial)

-Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población (Banco Mundial)

En el período de 1981 a 2001 se redujo el número total de personas en situación de pobreza extrema, tanto en los países de ingresos bajos como en los de ingresos medianos, lo cual se atribuye fundamentalmente al rápido crecimiento de China y de otros países de la región de Asia Oriental y el Pacífico.

Durante esas dos décadas en China el número de pobres que vivían con menos de un dólar diario disminuyó desde un máximo histórico de 606 millones en 1981 a 212 millones en el 2001. En ese año, unos 1 100 millones de personas en todo el mundo vivían con menos de un dólar al día, lo que supone una disminución respecto de los 1 219 millones correspondientes a 1990 y a los 1 451 millones de 1981. Si se utiliza el índice de dos dólares diarios para definir la línea de pobreza, eran pobres también un total de 2 700 millones de personas

Durante el período de 1981 al 2001, el número de personas situadas por debajo de la línea de pobreza se incrementó de manera significativa en África Subsahariana (*ver cuadro 1*). El hecho de que este aumento de la pobreza coincidiera en el tiempo con el período de aplicación en el continente de programas de ajuste estructural es una manifestación clara de los efectos devastadores que causan estos programas.

En las regiones de Oriente Medio y África Septentrional y de América Latina y el Caribe el número de personas situadas por debajo de la línea de pobreza aumentó en un millón entre 1990 y 2001. En América Latina, la región más desigual del planeta, su inestable crecimiento económico no ha contribuido a la reducción de la pobreza.

El aumento más pronunciado de la pobreza lo experimentaron, tras la caída de la antigua Unión Soviética, los países de Europa Oriental y Asia Central, donde el número de personas en situación de pobreza extrema aumentó de 2 a 17 millones entre 1990 y 1993, mientras que también se disparó el número de personas que vivían con menos de dos dólares al día; de 8 millones en 1987 a 111 millones en 1999 (*ver cuadro 2*).

Cuadro 1: Población por debajo de la línea de pobreza, por regiones subdesarrolladas.

Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
1 dólar al día (en millones)								
Asia Oriental y el Pacífico	767	558	424	472	416	287	282	284
China	606	421	308	377	336	212	224	212
Europa y Asia Central	1	1	2	2	17	20	30	18
América Latina y el Caribe	36	46	45	49	52	52	54	50
Oriente Medio y África Sept.	9	8	7	6	4	5	8	7
Asia Meridional	475	460	473	462	476	441	453	428
África Subsahariana	164	198	219	227	241	269	292	314
Totales	1.451	1.272	1.169	1.219	1.206	1.075	1.117	1.101

Fuente: Banco Mundial 2004

Cuadro 2: Población por debajo de la línea de la pobreza

Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
2 dólares al día (en millones)								
Asia Oriental y el Pacífico	1.151	1.104	1.024	1.117	1.080	992	900	868
China	854	809	732	830	807	650	630	596
Europa y Asia Central	8	9	8	58	78	97	111	93
América Latina y el Caribe	99	119	115	125	136	117	127	128
Oriente Medio y África Sept.	52	50	53	51	52	61	70	70
Asia Meridional	821	859	911	958	1.005	1.022	1.034	1.059
África Subsahariana	288	326	355	382	409	445	489	514
Total	2.419	2.446	2.446	2.689	2.759	2.665	2.730	2.733

Fuente: Banco Mundial 2004

Las proyecciones para el año 2015 indican que de mantenerse el actual patrón de crecimiento y distribución, se alcanzará la meta agregada mundial de reducción de la extrema pobreza, en gran medida debido al elevado crecimiento económico de China y la India. Sin embargo, la mayoría de los países subdesarrollados no cumplirá la meta de reducción de la extrema pobreza.

Cálculos del PNUD indican que aproximadamente 800 millones de personas vivirán con menos de un dólar al día y otros 1 700 millones con menos de dos dólares diarios en 2015. La composición regional de la pobreza también cambiará según esta misma fuente. La participación de África Subsahariana en la pobreza de un dólar al día aumentará bruscamente, del actual 24% al 41% en 2015 y para alcanzar la meta propuesta, la región debería conseguir tasas de crecimiento per cápita anual de 5%.

Según estos mismos cálculos, la brecha entre la meta de los ODM de reducir la pobreza en el mundo a la mitad y los resultados proyectados indica que la cantidad de personas que viven con un dólar diario o menos habrá aumentado en 380 millones en 2015 y la mitad de estas personas pertenecerían a África Subsahariana.

El empleo y la pobreza

Según el "Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005: empleo, productividad y reducción de la pobreza" en el 2003 estaban desempleadas un total de 185,9 millones de personas en todo el mundo. En ese mismo año tenían trabajo unos 1 390 millones de personas que, pese a ello, seguían viviendo por debajo de la línea de pobreza de dos dólares diarios. De estos 1 390 millones, 550 millones vivían con menos de dólar diario (dos tercios de los

cuales eran mujeres dedicadas a la agricultura de subsistencia y trabajadoras agrícolas).

Teniendo en cuenta las estadísticas anteriores, la mitad de los trabajadores del mundo (y cerca del 60 % de los trabajadores del mundo subdesarrollado) vivían por debajo del umbral de dos dólares al día. Al mismo tiempo, el 19,7 % de los trabajadores del mundo (y el 23,3 % de los trabajadores de los países subdesarrollados) vivían con un dólar al día. En la actualidad el que las personas tengan empleo no constituye una vía para salir del círculo vicioso de la pobreza, este es el fenómeno de los llamados «trabajadores pobres».

La feminización de la pobreza

Existen abundantes pruebas que muestran que la pobreza ha sido más severa con la mujer, debido a su falta de acceso a los recursos, la enseñanza, la formación, la capacitación profesional y las oportunidades. Pese al aumento registrado en el número de mujeres que participan en la fuerza de trabajo, éstas se enfrentan con numerosos obstáculos estructurales dado que muchas de ellas tienen puestos de trabajo poco seguros, a tiempo parcial, mal remunerados e infravalorados. Ello explica su presencia en la economía informal, la agricultura de subsistencia, las zonas francas industriales y los talleres clandestinos. Además, la discriminación salarial es frecuente.

En la *Plataforma de Acción de Beijing* se señaló la creciente feminización de la pobreza en el mundo. Según cálculos, hasta el 70 % de los pobres del mundo son mujeres. Además, la pobreza de la mujer no sólo es más aguda, sino que también va en aumento. Una encuesta realizada por las Naciones Unidas en 1995 aportó pruebas de la feminización de la pobreza, tanto en los países subdesarrollados como en los países desarrollados (*ver cuadro 3*).

Cuadro 3 Relación entre género y pobreza en países seleccionados

PAÍS	Mujeres en la quinta parte más pobre de la población, por cada 100 hombres
Estados Unidos (1985)	141
Rwanda (1985-1986)	132
Bangladesh (1992-1993)	130
R. F. de Alemania (1984)	129
Canadá (1987)	128
Etiopía (1989-1990)	127
Indonesia (1988-1989)	124

Fuente: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (2000).

Meta 2

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre

<i>Indicadores seleccionados</i>
-Porcentaje de menores de 5 años con insuficiencia ponderal (UNICEF-OMS)
-Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (FAO)

La proporción de personas malnutridas está disminuyendo lentamente en la mayor parte de las regiones del mundo. Asia occidental, los países de la CEI en Asia y Oceanía son excepciones, pues la proporción ha aumentado en el último decenio. En África Subsahariana, algunos países han progresado, pero las proporciones generales de la malnutrición han cambiado poco y continúan siendo altas.

El número de personas subnutridas en los países subdesarrollados se redujo tan sólo en 9 millones durante el decenio posterior al período de referencia (1990-1992) fijado por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Durante la segunda mitad de dicho decenio, el número de personas crónicamente hambrientas en los países del Tercer Mundo aumentó a un ritmo de casi 4 millones al año, lo que borró de un plumazo dos tercios de la reducción de 27 millones lograda durante los cinco años anteriores.

Cerca de 50% de las muertes de niños en edad preescolar se puede atribuir directamente a la interacción entre la malnutrición y las enfermedades infecciosas. Niños aquejados por apenas un moderado peso inferior al normal tienen cuatro veces más probabilidades de morir de una enfermedad infecciosa que un niño bien alimentado.

Debido a la pobreza, 150 millones de niños en los países subdesarrollados tienen bajo peso, un factor que aumenta el riesgo de muerte e inhibe el desarrollo mental y físico. Por otro lado, mientras que en los países ricos menos del 5% de todos los niños menores de cinco años sufre de malnutrición, en las naciones pobres la proporción es de hasta el 50%. Según la propia FAO, un niño de un país industrializado va a consumir en toda su vida lo que consumen 50 niños en un país subdesarrollado.

Las perspectivas de cumplir la meta de los ODM en malnutrición son poco alentadoras. Si bien la incidencia de la malnutrición disminuyó de 20% a 17% desde 1990, el crecimiento de la población superó este descenso y así no se alteró la cantidad de personas malnutridas. Habría que doblar el ritmo de avances para alcanzar la meta de 2015.

De mantenerse la trayectoria actual, en 2015 todavía habrá cerca de 670 millones de personas afectadas por la malnutrición, 230 millones más de las personas previstas en el caso de que se cumpliera la meta. África Subsahariana explica casi el 60% de este déficit.

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal

Meta 3.

Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

Indicadores seleccionados

- Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (UNESCO)
- Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado (UNESCO)
- Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años (UNESCO)

El avance es demasiado lento para cumplir con la meta fijada para el año 2015. De continuar estas tendencias:

- La meta de lograr educación primaria universal en 2015 no se cumplirá hasta al menos un decenio más. En 2015 habrá 47 millones de niños que no asistirán a la escuela, 19 millones de éstos en África Subsahariana.
- Cuarenta y seis países están retrocediendo o no cumplirán la meta después de 2040. Estos países concentran unos 23 millones de los 110 millones de niños que en este momento no van a la escuela en los países subdesarrollados.
- En la enseñanza primaria, se está progresando en la mayor parte de las regiones, pero África Subsahariana y Asia meridional continúa estando muy retrasada. La mayor parte de los niños pobres que asisten a la enseñanza primaria aprenden muy poco

Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

Meta 4

Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015.

Indicadores seleccionados

- Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior (UNESCO)
- Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años (UNESCO)
- Proporción de mujeres entre los empleados asalariados en el sector no agrícola (OIT)
- Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional (Unión Interparlamentaria)

Entre el conjunto de metas que no se han cumplido se encuentran las metas de los ODM para igualdad de género en educación primaria y secundaria, que supuestamente se alcanzarían en el año 2005. De haberse cumplido, hoy habría 14 millones más de niñas en la escuela primaria.

En 2015, el déficit de la meta en cuanto a la paridad de género equivaldrá a 6 millones de niñas fuera de la escuela, la mayoría de las cuales residirá en África Subsahariana.

Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

Meta 5

Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años.

Indicadores seleccionados

- Tasas de mortalidad de menores de 5 años (UNICEF-OMS)
- Tasa de mortalidad infantil (UNICEF-OMS)
- Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión (UNICEF-OMS)

Las tasas de mortalidad de los niños menores de 5 años cayeron en todo el mundo durante la segunda mitad del siglo XX: de 146 por 1000 en 1970 a 79 por 1000 en 2003. Desde 1990, esa tasa ha disminuido en alrededor del 15 %, lo que suponía, en el año 2003, la salvación de más de 2 millones de vida. Sin embargo esa tendencia general a la baja mostraba signos de desaceleración. Entre 1970 y 1990, la tasa de mortalidad de menores de 5 años disminuyó al ritmo de un 20% por década, mientras que entre 1990 y 2000 sólo se redujo en un 12%.

El progreso se ha visto frenado en muchas partes del mundo y se están registrando regresiones en la CEI. Ha habido progresos limitados en Asia oriental, Asia meridional, Asia occidental y Oceanía, y la mortalidad continúa siendo altísima en el África Subsahariana. Detrás de los promedios mundiales también se esconden notables diferencias regionales. El ritmo de los avances empezó a frenarse en los años ochenta en África, y durante los años noventa en el resto del Tercer Mundo. África cómo región partió con los niveles más elevados, experimentó las reducciones más limitadas (aproximadamente un 5% por decenio entre 1980 y 2000) y registró la desaceleración más marcada.

El resultado es que las diferencias entre las regiones se están acentuando. La tasa de mortalidad de menores de 5 años es ahora 7 veces más elevada en África que en Europa. Las muertes de niños se concentran cada vez más en África (el 43% del total mundial en 2003, frente al 30% en 1990). Dado que el 28% de las defunciones infantiles siguen registrándose en Asia Sudoriental, dos de las seis regiones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) -África y Asia Sudoriental- acaparan más del 70% de todas las muertes de niños.

Anualmente siguen muriendo 10,6 millones de niños y 529 000 madres, la mayoría de las veces por causas evitables. Los países que en los años ochenta presentaban las cargas de mortalidad y morbilidad más elevada registraron pocos avances durante los años noventa. En algunos de ellos, la situación,

incluso ha empeorado en los últimos años. El proceso ha sido pues poco uniforme y hay escasas esperanzas de reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad en la niñez en dos terceras partes para la fecha límite, metas establecidas por la Declaración del Milenio.

Fuentes del PNUD aseguran que no se cumplirá la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir la mortalidad infantil de los niños menores de cinco años y este incumplimiento representa más de 4,4 millones de muertes evitables en 2015, cifra que equivale a tres veces el total de niños menores de cinco años en Londres, Nueva York y Tokio. Durante los próximos 10 años, la diferencia entre la meta y la tendencia actual sumará 41 millones de niños que morirán antes de su quinto cumpleaños este es un resultado que está bastante lejos del compromiso plasmado en la Declaración del Milenio de proteger a los niños y niñas del mundo.

De acuerdo con las actuales tendencias, el mundo alcanzaría recién en el año 2045 la meta de reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de menores de cinco años, esto es, con un retraso de 31 años. Para cumplir con esta meta, la incidencia de la mortalidad infantil debería reducirse en cerca de 2,7% promedio anual, más del doble de la observada en el período 1990 a 2002.

Cada año mueren unos 4 millones de recién nacidos antes de alcanzar las cuatro semanas de vida, el 98% de estas defunciones se dan en países subdesarrollados. Las muertes neonatales representan actualmente alrededor del 40% de todas las defunciones de niños menores de 5 años en el mundo entero y más de la mitad de la mortalidad de lactantes. Las tasas más elevadas corresponden al África Subsahariana y a Asia. Dos terceras partes de las defunciones neonatales se concentran en África (28%) y Asia Sudoriental (36%).

La diferencia entre los países ricos y pobres es cada vez mayor: la mortalidad neonatal es actualmente 6,5 veces inferior en los países de ingresos altos a la observada en los demás. El riesgo de una mujer a lo largo de la vida de perder a un bebé recién nacido es ahora de 1 entre 5 en África, lo que contrasta con la proporción de 1 entre 125 correspondiente a los países más desarrollados.

Objetivo 5. Mejorar la salud materna

Meta 6

Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes

Indicadores seleccionados

- Tasa de mortalidad materna (UNICEF-OMS)
- Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado (UNICEF-OMS)

La mortalidad materna continúa siendo inaceptablemente elevada en todas las regiones. Se calcula que cada año mueren unas 530 000 mujeres durante el

embarazo y el parto. Estas muertes son la punta de un iceberg. Al menos ocho millones de mujeres se ven aquejadas cada año de graves complicaciones durante el embarazo o el parto, con riesgos importantes para su salud.

Al igual que en el caso de la mortalidad infantil, la gran mayoría de esas muertes ocurren en países subdesarrollados. Asia Meridional (donde la mortalidad materna es de 540 muertes por cada 100 000 nacidos vivos) y África Subsahariana (donde es de 920 por cada 100 000 nacidos vivos) concentran el 75% del total. El riesgo de morir por causas ligadas al embarazo fluctúa entre uno de cada 18 en Nigeria y uno de cada 8 700 en Canadá.

En África Subsahariana menos del 40% de las mujeres cuentan con atención adecuada en el momento del parto y en Asia Meridional la cifra es de menos del 30%. En efecto, más de 60 millones de mujeres dan a luz todos los años sin contar con asistencia adecuada.

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta 7

Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

Meta 8

Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

De los 40 millones de personas contagiadas con el VIH/SIDA en el mundo en el 2001, el 95% vivía en los países subdesarrollados. Once hombres, mujeres y niños se contagian por minuto. La enfermedad azota con mayor agresividad al África Subsahariana, donde reside el 10% de la población mundial, el 70% de las personas contagiadas con el VIH y el 90% de los huérfanos del SIDA, y donde han muerto el 80% de las víctimas de la epidemia en todo el mundo.

Cada vez se comprueba con más frecuencia que el “rostro del VIH/SIDA es un rostro de mujer”. Las mujeres son más susceptibles que los hombres a la infección, debido a factores sociales, culturales y fisiológicos. Actualmente, el número de mujeres infectadas es superior al de hombres. Aun cuando inicialmente la epidemia afectó mayormente a los hombres, hoy casi la mitad de los 40 millones de personas que viven con el VIH son mujeres. De todas las personas que viven con el VIH, un 57 % en África Subsahariana y un 49 % en el Caribe son mujeres; y las jóvenes son las que están en situación de más alto riesgo. De las mujeres de todo el mundo que tienen reacción sexológica positiva al VIH, un 77% son africanas.

En algunos países africanos, actualmente más del 10% de los niños menores de 15 años son huérfanos. Las estimaciones anteriores de que hacia el año 2001 más de 13 millones de niños del mundo habrían perdido a sus madres o a ambos progenitores debido al SIDA ya se habían superado a fines de 1999. Más de dos millones de niños menores de 15 años están infectados por el VIH.

Teniendo en cuenta las actuales tendencias, se teme que el número de niños huérfanos a causa del SIDA en África Subsahariana sobrepase los 18 millones para 2010. Distintas instituciones humanitarias han señalado que, de seguir como hasta ahora el azote del SIDA, puede darse una pérdida de 17 años en la esperanza de vida de los 9 países de África en que el VIH tiene una mayor incidencia, con lo cual se regresaría a la esperanza de vida del decenio de 1960 en el año 2010 (47 años).

Aunque el África Subsahariana detenta casi el 70% de los casos de VIH/SIDA, la epidemia está causando daños considerables en otras regiones. La situación es particularmente preocupante en Rusia, India y China, todas con grandes poblaciones y con el riesgo de ver un aumento vertiginoso en sus índices de infección por VIH. En un escenario muy moderado se prevé que para el año 2025 casi 200 millones de personas podrían estar infectadas sólo en estos tres países.

Por otra parte, la tasa de inmunización contra el sarampión en todo el mundo es, como promedio, de sólo el 80% y por año mueren más de un millón de niños, muchos de ellos en África Subsahariana, donde la tasa de inmunización es la más baja, alrededor del 60%. Desde 1990, en África Subsahariana el porcentaje de niños vacunados ha disminuido a menos del 50%.

Casi dos millones de personas mueren todos los años a causa del paludismo y por enfermedades relacionadas con él en su mayoría en los países más pobres. La tuberculosis sigue siendo junto al SIDA, la enfermedad infecciosa con mayor mortalidad entre adultos, causando hasta 2 millones de muertes al año.

El fracaso en la prestación de servicios de salud se ve reflejado en el hecho de que al año se podrían salvar cerca de seis millones de vidas infantiles mediante intervenciones sencillas de bajo costo. El sarampión causa más de medio millón de muertes al año, mientras que la difteria, la tos ferina y el tétano siegan la vida de otro medio millón.

Casi todas estas muertes se podrían haber evitado mediante la inmunización. Todavía 37 millones de niños del mundo no están inmunizados con la vacuna triple y los avances en la cobertura de las inmunizaciones se han detenido en gran parte del mundo subdesarrollado, particularmente entre los pobres.

Hoy dicha cobertura es inferior al 50% para los niños de los hogares que se encuentran en la indigencia. Tan sólo en África mueren tres niños cada dos minutos debido al paludismo. Muchas de esa muertes se deben a la falta de un simple mosquitero tratado con insecticida; menos de 2% de los niños residen en zona infectadas con paludismo duerme debajo de unos de esos implementos que los protegen de los insectos. A un costo promedio de tres dólares por mosquitero, la inversión en esta medida parece ser reducida y permite prevenir una enfermedad que al año cobra más de un millón de vidas y explica una de cada cuatro muertes de niños en África. Sin embargo, se trata de una inversión que la comunidad internacional y los gobiernos nacionales han estado poco dispuestos a hacer. El gasto en paludismo efectuado por el

Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria sólo representa 450 millones de dólares al año.

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Meta 9

Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Aunque se reconoce que se están llevando a cabo actividades para poner freno al deterioro ambiental, en muchos casos, los esfuerzos son muy escasos y demasiado tardíos; existen muy pocos indicios de mejoras. Algunos datos permiten ilustrar la situación:

En 1996, el 25% de las aproximadamente 4.630 especies de mamíferos y el 11% de las 9.675 especies de aves corrían un riesgo significativo de extinción total.

Más de la mitad de los arrecifes de coral del mundo están potencialmente amenazados por las actividades humanas y, en las zonas más pobladas, esa proporción asciende al 80%.

La exposición a productos químicos peligrosos ha provocado varios efectos nocivos en los seres humanos, que van desde defectos congénitos hasta el cáncer. El uso de plaguicidas en todo el mundo provoca entre 3,5 y 5 millones de envenenamientos agudos por año.

Alrededor del 20% de las zonas áridas vulnerables del mundo se ven afectadas por la degradación del suelo provocada por el hombre, lo cual amenaza los medios de subsistencia de más de 1.000 millones de personas.

Meta 10

Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

Indicadores seleccionados

- Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales (UNICEF-OMS)
- Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales (UNICEF-OMS)

Si las pautas actuales de consumo siguen su curso, en el año 2025 dos de cada tres habitantes de la Tierra vivirán en condiciones de estrés por falta de agua. Las siguientes cifras ilustran las dimensiones de la crisis del agua:

- 1.200 millones de personas carecen de acceso al agua potable limpia.
- En 2025 sufrirán escasez de agua 3.000 millones de personas. Más del 80% de ellas vivirá en los países subdesarrollados.
- 3.000 millones de personas carecen de instalaciones sanitarias.

- El 80% de todas las enfermedades de los países en desarrollo se origina por el consumo de agua contaminada.
- 6.000 niños y niñas menores de 5 años mueren diariamente a consecuencia del agua contaminada. El 50% de los ríos y lagos del mundo está peligrosamente contaminado.
- De acuerdo con UNICEF, se necesitan 20 litros de agua por día para apenas cubrir las necesidades básicas de un niño (equivalente a dos baldes de agua). Unos 4 000 niños mueren diariamente porque simplemente no pueden acceder a agua potable.
- No se está progresando para alcanzar los ODM referentes al saneamiento. El progreso ha sido insuficiente en Asia meridional, África Subsahariana y gran parte del resto de Asia.
- Se calcula que 600 millones de habitantes urbanos y más de 1 000 millones de personas rurales viven en viviendas superpobladas y de mala calidad. De los 4 600 millones de habitantes de los países subdesarrollados, 968 millones de personas no tienen acceso a fuentes de agua mejoradas y 2600 millones están sin acceso a saneamiento básico. Las cifras por regiones son alarmantes: 150 millones de personas en ciudades africanas no acceden a fuentes de agua adecuadas, 700 millones en las asiáticas y 120 millones en América Latina y el Caribe.
- La falta de saneamiento adecuado en las ciudades afecta a 180 millones de personas en África, 800 millones en Asia y 150 millones en las urbes latinoamericanas.
- Alrededor de 400 millones de niños y niñas, un promedio de uno de cada cinco niños en los países subdesarrollados, carece de acceso a agua potable. La situación es especialmente grave en África Subsahariana, allí en países como Etiopía, Rwanda y Uganda, cuatro de cada cinco niños utilizan aguas superficiales o tienen que caminar para encontrar una fuente de agua protegida. Las tasas de privación de agua son considerablemente mayores en las zonas rurales (27%) que en las urbanas (7%).
- A su vez, la vulnerabilidad a las enfermedades infecciosas se ve potenciada por un deficiente acceso a agua limpia no contaminada y a saneamiento. Las enfermedades transmitidas por medio del agua o los desechos generados por el ser humano, ocupan el segundo lugar en las causas de muerte en la niñez en todo el mundo, después de las infecciones del tracto respiratorio. El número total se calcula en 3 900 niños al día. Cada año, más de 2 millones de personas mueren por enfermedades asociadas a la carencia de servicios de agua y saneamiento. En particular, las tasas de mortalidad infantil son entre 10 y 20 veces más altas en las ciudades que carecen de servicios adecuados de saneamientos que en aquellas que las poseen.

Meta11

Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Aproximadamente 900 millones de personas viven en tugurios. La proporción más elevada de habitantes de tugurios se encuentra en África Subsahariana y

en Asia meridional, y representa más del 70% de la población urbana en muchas ciudades. Tanto Asia occidental como Asia oriental han registrado un aumento del número de habitantes de tugurios desde 1990. El mismo fenómeno está ocurriendo en países sin litoral, pequeños Estados insulares y países más pobres.

Si observamos de manera general el estado de cumplimiento de los cinco primeros Objetivos de Desarrollo del Milenio: la mortalidad infantil, la matriculación escolar, la paridad de género en la ecuación y el acceso a agua y saneamiento, arroja un pronóstico macabro. Algunos resultados resumidos de nuestro análisis de tendencias son:

- Cincuenta países con una población conjunta de casi 900 millones de personas están retrocediendo en al menos un Objetivo de Desarrollo del Milenio. Veinticuatro de estos países pertenecen a África Subsahariana.
- Otros 65 países con una población conjunta de 1 200 millones no alcanzarán al menos uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio hasta después de 2040. Es decir, no cumplirán la meta hasta en una generación más.

Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Meta 12

Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.

“Es una hipocresía hablar de erradicación de la pobreza en los Objetivos del Milenio, mientras se perpetúa la pobreza mediante prácticas comerciales distorsionantes”.¹³

Si la comunidad internacional pretende alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio es necesario que cambien las reglas que regulan el comercio internacional. La Ronda de Doha de negociaciones internacionales, que fue catalogada “ronda para el desarrollo” no ha significado cambios sustanciales en el injusto entorno internacional. Los países ricos prometieron poner en marcha medidas prácticas para lograr una distribución más justa de los efectos económicos de la globalización, sin embargo, no se ha avanzado en ninguna cuestión de fondo.

Los subsidios de los países ricos constituyen un fuerte obstáculo a las producciones nacionales de los países pobres y afectan el acceso a los mercados de muchas producciones agrícolas básicas. Los subsidios anuales en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ascienden a 350 mil millones de dólares, de los que unos 250 mil millones de dólares se pagan directamente a los productores.

¹³ Saradha Ramaswamy Iyer, de la Red del Tercer Mundo en Kuala Lumpur.

Un ejemplo típico de esta situación lo constituye el caso de la Política Agrícola Común de los europeos que destinan 51 mil millones de dólares para apoyar a sus productores. La Política Agrícola Común brinda un sólido apoyo a un sector que absorbe más de 40% del presupuesto total de la Unión Europea, aunque representa menos del 2% del empleo. Este monto se puede comparar con los 54 mil millones de dólares como promedio, de Ayuda Oficial para el Desarrollo destinados por los países desarrollados al Tercer Mundo, durante el período 1993-2002.

Por otra parte, el sector agrícola en los países ricos cuenta con diferentes formas de apoyo que abarcan no sólo los subsidios a los productores sino también los aranceles de importación elevados en más de un 100% para productos como arroz, azúcar y frutas, y que imponen barreras y dificultan el acceso de las producciones del Tercer Mundo.

Como resultado del proteccionismo y los subsidios, los países subdesarrollados pierden alrededor de 24 mil millones de dólares al año en ingresos de la agricultura. Así por ejemplo, con la política de subsidios aplicada por los Estados Unidos con el algodón se calcula que los 20 000 agricultores del país recibirán del gobierno pagos que ascienden a 4 700 millones en 2005, monto que equivale al valor de mercado del cultivo y supera la ayuda que el país entrega a África Subsahariana.

Cuando los precios mundiales del algodón cayeron a su punto más bajo en 50 años, en 2001, las pérdidas atribuibles a los subsidios estadounidenses se estimaron en 1 % a 3 % del PIB de países como Burkina Faso y Malí en África Occidental, región en la que unos dos millones de pequeños propietarios dependen del algodón como su principal, y a veces única, fuente de ingresos.

Con solo utilizar una parte de los recursos que los países desarrollados invierten en el apoyo a su superproducción de arroz y azúcar, se podría contar con el financiamiento necesario para lograr los Objetivos del Milenio en la erradicación del hambre, y el desarrollo de la educación, la salud y el acceso al agua.

Meta13

Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.

Meta14

Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).

Meta15

Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

El tema de la deuda externa aparece reflejado en varias metas por la magnitud del problema para los países subdesarrollados. Si tenemos en cuenta que la deuda de estos, se calcula en aproximadamente 2,5 billones de dólares, según estadísticas de la ONU, en los últimos años se ha producido una significativa transferencia neta de dinero del Sur al Norte. En otras palabras, a pesar de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), a pesar del dinero que los trabajadores inmigrantes envían a sus hogares en el Sur, y a pesar de las demás formas de ayuda, el volumen de la amortización y las tasas de interés crea un movimiento financiero neto de los países más pobres hacia los más ricos.

Asimismo, mientras que los países más ricos del mundo se comprometieron a proporcionar 0,7% de su ingreso nacional bruto (INB) al desarrollo y la ayuda para la cooperación, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el volumen internacional de la AOD descendió de USD 68.000 millones de dólares a 65.000 millones de dólares entre 1992 y 2002, lo que corresponde a una reducción de 0,34% a 0,23%.

También han sido fuertemente criticadas aquellas iniciativas que pretendían reducir o eliminar la deuda de los países pobres y que no han cumplido con ese objetivo. Recordemos la Iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados, un programa dirigido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) que no han provocado cambios significativos en la situación económica y social de esos países.

Meta16

En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

En todo el planeta, millones de jóvenes no logran incorporarse a la fuerza de trabajo, y la discriminación contra las mujeres jóvenes es especialmente persistente. La gran mayoría de los puestos de trabajo accesibles a los jóvenes están mal remunerados y no brindan suficientes beneficios ni perspectivas de promoción. Una generación que ha perdido la esperanza de lograr un empleo estable:

- Una de cada cinco personas en el mundo tiene entre 15 y 24 años. Un 85% de ellas vive en países subdesarrollados.
- 66 millones de jóvenes son desempleados. El número de subempleados es aún mayor.
- En el transcurso del próximo decenio, se prevé que no menos de 500 millones de jóvenes se incorporarán a la fuerza de trabajo mundial.
- La tasa de desempleo de los jóvenes es entre dos y tres veces superior a la de los adultos.
- En el sector informal se registra hasta el 93% de todos los puestos de trabajo disponibles para los jóvenes, los salarios en este sector son un

44% más bajos que los de la economía formal y la protección y los beneficios no existen.

Meta17

En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable.

Las grandes empresas dominan la investigación y el desarrollo en materia de tecnología de la información, las comunicaciones y la biotecnología, que tienen importancia para el desarrollo humano. En todo el mundo las industrias de productos farmacéuticos y de biotecnología gastaron 39 000 millones de dólares en investigación y desarrollo en 1998.

Las empresas farmacéuticas estadounidenses dedicadas a la investigación invirtieron 24 600 millones de dólares en 1999 y 26 400 millones de dólares en el año 2000. Desde mediados del decenio de 1990 las 20 mayores empresas farmacéuticas han duplicado sus gastos en I+D y de continuar esta tendencia, hacia 2005 el gasto medio por empresa podría elevarse a 2 500 millones de dólares. Vale asimismo mencionar, las profundas disparidades que se aprecian en el Tercer Mundo, grupo en el que se destacan las nuevas economías industriales de Asia. Esta concentración significa que en los países desarrollados se localizan no sólo la investigación y el desarrollo propiamente, sino también los sectores y las actividades productivas más estrechamente vinculadas al cambio tecnológico, que se caracterizan por un gran dinamismo dentro de la estructura productiva y el comercio mundiales.

El desequilibrio entre las prioridades y los gastos de investigación sigue complicando el progreso contra las enfermedades que atacan a la población más pobre. En el Tercer Mundo hay unos 2.000 millones de personas que siguen careciendo de medicamentos esenciales básicos de bajo costo (como la penicilina).

La mitad de los niños africanos de un año no han sido inmunizados contra la difteria, la tos ferina, el tétanos, la poliomielitis y el sarampión. La terapia de rehidratación oral, un tratamiento que salva vidas, no se utiliza en casi un 40% de los casos de diarrea en países subdesarrollados. La malaria mata a más de un millón de personas al año, de las cuales 700.000 son niños y niñas africanos.

Los nuevos tratamientos como la terapia combinatoria de dos medicamentos en tres días cuestan 0.40 centavos por niño, o 1.50 dólares por un adulto. Pero muchas familias no pueden pagar ni siquiera esta cifra y el Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y el paludismo sigue necesitando dinero. La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que costaría 1,000 millones de dólares reducir a la mitad la cifra de 1,1 millones anuales de muertes debido a la malaria. Eso es más o menos lo que ganó la empresa farmacéutica Pfizer con la venta de un solo medicamento, Viagra en 1999.

Meta18

En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los

beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Indicadores seleccionados

- Líneas de teléfono y abonados a teléfonos celulares por 100 habitantes (UIT).
- Computadoras personales en uso por 100 habitantes y usuarios de Internet por 100 habitantes (UIT)

Los contrastes en el acceso a bienes comunicacionales “de ida y vuelta” (como telefonía e Internet) son inquietantes cuando se comparan distintas regiones del mundo. Por el momento, el 20% de la población global que vive en los países más pobres sólo cuenta con un 1,5% de las líneas telefónicas, mientras que el 20% de la población de los países más ricos cuenta con el 74% de las mismas.

En el siguiente cuadro se muestra una selección de algunos de estos indicadores para los que se dispone de información consolidada reciente, los cuales están directamente relacionados con esa expresión innovadora que es el desarrollo y expansión de la “Era de la Información” en que vivimos.

Cuadro 4: Indicadores de tecnología: difusión y creación

Indicador	Año	OCDE	Países Medio Ing.	Países Bajo Ing.
Consumo de Energía Eléctrica (kwh por habitante)	2002	8 615	1 653	399
Líneas Telefónicas básicas (por cada mil habitantes)	2003	494	180	32
Abonados a teléfonos móviles (por cada mil habitantes)	2003	644	224	24
Patentes otorgadas a residentes (por cada millón de habitantes)	2002	248	10	..
Recaudación por concepto de regalías y derechos de licencias (USD por persona)	2003	80,6	0,6	..
Usuarios de Internet (por cada diez mil habitantes)	2003	403	77	14
Gasto en investigación y desarrollo (I+D) (% del PIB)	1997-2002	2,5	0,7	..
Investigadores en I+D (por cada millón de habitantes)	1990-2003	3 046	760	..

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Humano 2005, PNUD y World Development Indicators 2004, World Bank, 2004.

Dado el nivel de ingreso de los países subdesarrollados no es realista que se pueda cerrar la brecha digital a corto y mediano plazo. En América Latina y el Caribe con un ingreso per cápita anual de alrededor de 3 300 dólares, gastar 2 500 dólares per cápita en TIC (monto similar al que se gasta en los países desarrollados) significaría dedicar 75% del ingreso a ese fin. Por otro lado,

África Subsahariana con un ingreso per cápita anual de 1,620 dólares y Asia meridional con 2,390 dólares per cápita se encuentran en una situación de regiones “marginadas” del prometido desarrollo digital

América Latina gasta anualmente cerca de 400 dólares per cápita en TIC, mientras que la cifra equivalente en los países desarrollados es cerca de 6 veces mayor. En un estudio realizado por la UNCTAD, Estados Unidos continua siendo el líder en niveles de gastos en TIC con 812.6 miles de millones de dólares en 2001, seguido por Japón (413.7 miles de millones de dólares) y Alemania (154.6 miles de millones de dólares).

Según datos del PNUD, en los países subdesarrollados los costos de las telecomunicaciones y de la Internet son altos. El costo mensual del acceso a la Internet para un usuario estadounidense típico representa 1,2% del ingreso medio mensual, en comparación con 614% en Madagascar, 278 % en Nepal, 191% en Bangladesh y 60% en Sri Lanka.

Recuadro 2

LAS DIVERSAS MANIFESTACIONES DE LA POBREZA

Once millones de niños mueren cada año; la mayoría menores de cinco años. Más de seis millones mueren a causa de enfermedades totalmente prevenibles, como el paludismo, la diarrea y la neumonía. En algunas naciones sumamente empobrecidas, menos de la mitad de los niños asisten a la escuela primaria, y menos del 20% asisten a la escuela secundaria. En todo el mundo, 114 millones de niños no reciben siquiera enseñanza básica, y 584 millones de mujeres son analfabetas.

Salud

Cada año mueren seis millones de niños antes de cumplir los cinco años a causa de la desnutrición. Más del 50% de los africanos padece de enfermedades relacionadas con el agua, como el cólera y la diarrea infantil. Cada día, el VIH/SIDA mata a 6 000 personas, y otras 8 200 contraen este virus mortífero. Cada año contraen el paludismo entre 300 y 500 millones de personas, aproximadamente. Unos tres millones de personas mueren a consecuencia de esta enfermedad. La tuberculosis es la principal causa de muerte relacionada con el SIDA y, en algunas partes de África, el 75% de las personas infectadas con el VIH también padece tuberculosis.

Hambre

Más de 800 millones de personas se acuestan con hambre todos los días; de ellos 300 millones son niños. De estos 300 millones de niños sólo el 8 % son víctimas de la hambruna o de otras situaciones de emergencia. Más del 90% sufre de desnutrición y deficiencias de micronutrientes crónicas. Cada 3,6 segundos una persona muere de hambre y la gran mayoría son niños menores de cinco años.

Agua

Más de 2 600 millones de personas, que equivale a más del 40% de la población mundial, carecen de saneamiento básico y más de 1 000 millones aún utilizan fuentes insalubres de agua para beber. Cuatro de cada diez personas en el mundo carecen de acceso a una simple letrina. Cinco millones de personas, en su mayoría niños, mueren cada año a causa de enfermedades transmitidas por el agua.

Agricultura

En 1960 África era un exportador neto de alimentos; en la actualidad, el continente importa una tercera parte de los cereales que consume. Más del 40 % de los

africanos no tiene siquiera la capacidad para obtener alimentos suficientes todos los días. La disminución de la fertilidad del suelo, la degradación de la tierra y la pandemia del SIDA han causado una reducción de la producción de alimentos *per cápita* del 23 % en los últimos 25 años, pese al notable aumento de la población. El agricultor africano paga por los fertilizantes convencionales de dos a seis veces más que su precio en el mercado internacional.

Los efectos devastadores de la pobreza sobre la mujer

Más del 40% de las mujeres de África carece de acceso a la enseñanza básica. Una mujer que vive en África Subsahariana tiene una probabilidad de 1 entre 16 de morir durante el embarazo o el parto. En cambio, el riesgo para una mujer en América del Norte es de 1 entre 3 700. Cada minuto, en algún lugar del mundo muere una mujer embarazada o dando a luz. En total, unas 1 400 mujeres mueren cada día por estas causas. Se calcula que 529 mil muertes al año son por causas relacionadas con el embarazo.

Casi la mitad de los nacimientos en los países subdesarrollados se produce sin la asistencia de personal sanitario especializado.

Fuente: Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005)

2. Diferentes propuestas de acción para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Cuando cierta vez le preguntaron a Mahatma Gandhi cómo debían los encargados de políticas ponderar las ventajas de una acción cualquiera, su respuesta fue: “Recuerde el rostro de la persona más pobre que haya visto en su vida y pregúntese si el paso que tiene pensado dar le será de utilidad”. Cuando faltan 10 años para el plazo fijado para cumplir los ODM, ese consejo es bastante elocuente en el contexto del actual debate sobre las diferentes propuestas de acción para el cumplimiento de los ODM.

Si se evalúa en relación con la riqueza y los recursos de los países desarrollados, el costo de alcanzar los ODM es bastante modesto. Para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio antes del 2015 no solo será necesario introducir cambios en las políticas y las prioridades, sino también que los países subdesarrollados y desarrollados y las instituciones multilaterales pertinentes hagan un esfuerzo mayor para movilizar recursos financieros nuevos y adicionales. Desde la publicación de los objetivos de desarrollo del Milenio se han presentado diversos cálculos de las necesidades financieras que se requieren para su cumplimiento.

En el Consenso de Monterrey se solicita a las Naciones Unidas y a sus Estados Miembros que sigan estudiando fuentes innovadoras de financiamiento. Esa petición ha recibido diversas respuestas, entre las que destacan las propuestas formuladas por un grupo técnico convocado por iniciativa de los gobiernos de Alemania, Brasil, Chile, España, Francia, a los que se incorporó posteriormente Argelia. Dicho grupo publicó una declaración conjunta en la que presenta una gama de opciones sobre las llamadas fuentes innovadoras de financiación.

Por otro lado, el Grupo Zedillo calculó que para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo se necesitarían anualmente, como mínimo, unos

50.000 millones de dólares adicionales. Aparte de las necesidades financieras de los países pobres, también hay que financiar los bienes públicos generales. El Grupo Zedillo concluyó que existían argumentos sólidos a favor de la financiación internacional de los bienes públicos generales y especificó qué bienes entraban en esa categoría, entre otros, el mantenimiento de la paz, la prevención de las enfermedades contagiosas, la investigación sobre medicamentos, vacunas y cultivos agrícolas tropicales, la prevención de las emisiones de clorofluorocarburos, la limitación de las emisiones de carbono y la conservación de la diversidad biológica.

El Gobierno del Reino Unido calculó que se necesitaban unos 10.000 millones de dólares más cada año para lograr la escolarización primaria universal; otros 12.000 millones de dólares anuales para reducir la mortalidad infantil y materna; y hasta 20.000 millones de dólares anuales para reducir a la mitad la pobreza en el mundo. Todas esas cifras son estimaciones, sujetas a juicios de valor, pero a los efectos del presente estudio resulta razonable asumir una cifra anual de 50.000 millones de dólares adicionales para lograr los objetivos internacionales de desarrollo.

Según estas fuentes, el objetivo de recaudar 50.000 millones de dólares adicionales se podría alcanzar duplicando la asistencia oficial para el desarrollo y algunos países donantes han prometido recientemente incrementar la proporción de la renta nacional que dedican a la asistencia oficial para el desarrollo. Si todos los donantes cumplieren el objetivo fijado por las Naciones Unidas de donar el 0,7% de su producto nacional bruto (PNB) no habría necesidad alguna de buscar nuevas fuentes de financiación. Se han adoptado algunas medidas prometedoras para incrementar las corrientes de asistencia, pero tardarán en fructificar y el tiempo es fundamental en este caso.

Mecanismos financieros innovadores contra el hambre y la pobreza.

El Grupo de Trabajo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores conformado por Alemania, Argelia, Brasil, Chile, España y Francia propuso una serie de mecanismos, con el fin de movilizar recursos adicionales para financiar los objetivos de desarrollo del Milenio. Se trata de los siguientes:

1. Impuestos a las transacciones financieras internacionales

Los activos monetarios y financieros transados internacionalmente son cuantiosos, por lo que un pequeño gravamen, que no produzca distorsiones ni favorezca la evasión, podría traducirse en una alta recaudación. Un impuesto sobre transacciones cambiarias, que podría aplicarse a nivel nacional y coordinarse internacionalmente, parece el más factible desde el punto de vista técnico.

2. Impuestos sobre la adquisición de armas

Este impuesto cumpliría la doble función de desincentivar la compra de armas y proveer recursos para el desarrollo social. El impuesto se aplicaría a las adquisiciones de armas pesadas convencionales.

3. Recargo de los pasajes aéreos

Uno de los rubros que ha tenido un crecimiento más dinámico en la actual etapa de globalización son los viajes por vía aérea. Se propone una pequeña contribución por la compra de cada pasaje aéreo internacional.

4. Creación de un servicio de financiación internacional (IFF)

Este mecanismo financiero, propuesto por el Reino Unido, está destinado a movilizar recursos adicionales hasta el 2015, sobre la base de la asistencia oficial para el desarrollo prevista para el futuro. Consiste en un mecanismo de endeudamiento conforme al cual los Estados donantes titularizan sus corrientes futuras de asistencia oficial para el desarrollo en el mercado de bonos internacionales, lo que aportaría flujos estables y predecibles a los Estados receptores.

5. Emisión de derechos especiales de giro (DEG)

Se proponen nuevas emisiones de derechos especiales de giro como mecanismo de perfeccionamiento de la globalización, puesto que contribuirían a atacar la inestabilidad y los desequilibrios financieros de los países en desarrollo, y a aumentar los recursos disponibles para luchar contra el hambre y la pobreza.

6. Evasión tributaria y paraísos fiscales

Reducir la evasión fiscal y dar mayor transparencia a las operaciones financieras es un bien público global. Para ello habría que comprometer a los paraísos fiscales a que recaben información de sus clientes y la compartan con las autoridades de los sistemas tributarios nacionales, a fin de desalentar la evasión fiscal. De esta manera se canalizarían recursos a los presupuestos nacionales y se mejoraría la equidad tributaria mundial, puesto que se reduciría el impacto regresivo de la evasión. El fortalecimiento de la cooperación internacional en materia fiscal es un requisito fundamental para la aplicación de esta propuesta.

7. Incremento de los beneficios de las remesas

Las remesas de emigrantes han registrado un notable aumento en los últimos años. En América Latina y el Caribe ya superaron a la inversión extranjera directa, de tal modo que constituyen una fuente importante de financiamiento para la región y los familiares de los emigrantes. Sin embargo, los costos de envío de las remesas siguen siendo muy altos, por lo que se precisa seguir reduciéndolos, creando más competencia entre los actuales intermediarios, organizando a quienes envían las remesas y a sus receptores y agregando nuevos operadores, función que podría recaer en los correos nacionales, con sus amplias redes de cobertura en todo el territorio de cada país receptor. Complementariamente, es necesario fomentar la provisión de

recursos mediante micro financiamiento para vivienda y actividades productivas a las familias receptoras de remesas por parte del sistema financiero de los respectivos países, que casi nunca llega a la mayor parte de los ciudadanos de los países en desarrollo.

8. Contribuciones voluntarias mediante inversiones socialmente responsables y fondos éticos

Este mecanismo consistiría en la reorientación de la amplia movilización de fondos provenientes de la filantropía privada, tanto de particulares como de fundaciones. Entre otras cosas, se propone la utilización de la infraestructura de los mercados de valores para canalizar nuevas contribuciones privadas a la lucha contra la pobreza. Esto se complementarían con el establecimiento y la coordinación de incentivos por parte de los gobiernos mediante la adopción de medidas fiscales o la realización de aportes paralelos que fomenten la formación de fondos de inversión socialmente responsables, capaces de movilizar las reservas de altruismo de las organizaciones no gubernamentales.

9. Contribuciones voluntarias mediante tarjetas de crédito

Este mecanismo ya se utiliza para diversos propósitos. Se trata de lanzar un tipo de tarjeta vinculada directamente a los objetivos de desarrollo del Milenio, a través de la cual sus dueños aceptarían donar un pequeño porcentaje de sus compras a las campañas mundiales contra el hambre y la pobreza. Las empresas emisoras de tarjetas de crédito y los bancos también podrían donar parte de sus beneficios asociados a los participantes en esta campaña.

Comentarios acerca del mecanismo de financiación internacional

En 2003 el gobierno del Reino Unido propuso la creación de un Mecanismo de Financiación Internacional o IFF (International Financial Facility en inglés) con la intención de recaudar fondos a través de la venta de bonos como medio de cumplir con los ODM en los próximos 10 años. Este instrumento financiero, aunque no está totalmente definido, podría ser emitido por la OCDE para que los países ricos lo suscriban y luego se ofrezca al público en general. Los bonos tendrían un plazo de vencimiento de 10 a 15 años. El dinero recaudado se utilizaría entonces para combatir la pobreza. Sin embargo, en la práctica los bonos han representado uno de los principales instrumentos de las injusticias económicas del mundo.

Aún no queda claro si el IFF recaudaría la totalidad de la cantidad necesaria para cumplir con los ODM. Una primera evaluación sugiere que el IFF podría generar una pérdida neta de la ayuda. Además, no es posible pronosticar qué podría ocurrir cuando, una vez que se llegue a la fecha límite de 2015, se deba devolver todo el dinero. Naturalmente, eso provocaría un drástico descenso en los aportes de la AOD. Durante la vigencia del bono es posible que los países suscriptores decidan incluir los montos dentro de sus aportes a la AOD, lo cual

reduciría el volumen neto donado. O puede que encuentren otras formas de barajar los números para incumplir la meta de 0,7% del INB.

La crítica más grave que se le hace a la iniciativa IFF está vinculada al hecho de que el problema de la amortización de la deuda se transfiere a las generaciones futuras. Algunos gobiernos argumentan que la crisis económica actual les dificulta aumentar su AOD, y por lo tanto apoyan al IFF como forma de garantizar un cierto nivel de la AOD.

Por ejemplo, en el caso de Italia, que según las estadísticas de la OCDE en 2003 apenas aportó 0,17% de su INB, y en 2004 había bajado a 0,15%, el gobierno, no obstante, gastó más de 1.000 millones de euros (1.270 millones de dólares) en misiones militares en el exterior, especialmente en Iraq, y compró 121 aviones de combate Eurofighter 2000 a un costo de más de 14.200 millones de euros (unos 18.000 millones de dólares). Por coincidencia, el pago de esos gastos debería concluir en 2015, el mismo año del cumplimiento de los ODM.

En la actualidad no queda claro a cuál autoridad se le debe otorgar la facultad de administrar el dinero del IFF. Una posibilidad es que la cantidad, total o en parte, sea gestionada por el Banco Mundial. Cuando el Ministerio de Hacienda de Reino Unido presentó el IFF explicó que los países receptores de donaciones o préstamos especialmente ventajosos (o sea aquellos con plazos de vencimiento muy largos, sin obligación de pagar intereses, etc.) deben ser sometidos a condiciones rigurosas, como la buena gobernabilidad, compromisos contra la corrupción, obligaciones de transparencia y la liberalización de sus mercados, o sea que sería un mecanismo fuertemente condicionado por los países emisores.

En los últimos 30 años las IFI y sus partidarios impusieron condiciones a los países subdesarrollados bajo la forma de programas de ajuste estructural. Por lo tanto, parece inaceptable imponer condiciones específicas diseñadas para liberalizar los mercados de los países y aplicar principios de libre mercado, teniendo en cuenta el daño que ya provocaron las políticas de libre comercio en esos mismos países.

Si el IFF no toma en cuenta la función general de las instituciones financieras internacionales (IFI), esto implicaría el incremento del poder de las mismas y agravaría la situación de dependencia de los países más pobres con la OMC, el Banco Mundial, el FMI y los mercados financieros en general.

Sobre los impuestos internacionales.

Para poder cumplir con los ODM y tener un impacto positivo en la lucha contra la pobreza hacen falta un cambio radical en las instituciones internacionales y una solución adecuada a la crisis de la deuda. En los últimos años se plantearon propuestas innovadoras para financiar el desarrollo, como los impuestos internacionales. El impuesto que probablemente haya recibido más atención es el impuesto Tobin, que gravaría las especulaciones monetarias

internacionales y lleva el nombre del ganador del premio Nobel de Economía que propuso este mecanismo por primera vez.

Recientes estadísticas muestran que el mercado de las divisas alcanzó un valor de 1,5 billones de dólares por día. Esta cifra debe compararse con el monto total del comercio internacional de productos y servicios, que se calcula en 4,3 billones de dólares por año. Eso significa que el volumen de dinero que maneja el comercio cada año equivale al volumen que maneja el mercado de divisas en tres días.

Por lo tanto se sugiere cobrar un pequeño impuesto a cada transacción de divisas, independientemente del contenido y la cantidad de la transacción. Esto crearía una desventaja exclusivamente para quienes, con fines especulativos, realizan numerosas transacciones por día, y no para las firmas que importan o exportan gran cantidad de productos con menos frecuencia.

Este impuesto otorgaría a los gobiernos un instrumento para controlar los mercados financieros. Los ingresos podrían utilizarse para financiar programas de desarrollo en la lucha contra la pobreza sin muchos de los inconvenientes discutidos anteriormente relativos a la propuesta del IFF. Otra ventaja es que los gobiernos no podrían utilizar con facilidad para otros fines las cantidades recaudadas mediante este tipo de impuesto, y así disminuir sus aportes a la AOD.

Entre otros impuestos internacionales también se consideran a aquellos que pretenden reducir la contaminación. Por ejemplo, algunos gobiernos europeos, especialmente el francés y el alemán, comenzaron a discutir la posibilidad de gravar los pasajes aéreos para utilizar al menos parte de los ingresos obtenidos para financiar los ODM. El Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono también desencadenó un debate importante. Este impuesto se basa en el principio de “quien contamina paga”. Lamentablemente, muchas iniciativas relativas al Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y relacionadas con el comercio de las emisiones de carbono permiten que las compañías compren y vendan cantidades importantes de emisiones de dióxido de carbono. Por consiguiente, el principio básico de quien contamina paga se convierte en el principio de “quien paga puede contaminar”.

Este es un ejemplo de problema ambiental manejado exclusivamente mediante conceptos económicos o financieros, lo que aumenta el poder y la influencia de los mercados financieros sobre los temas ambientales. Como en el caso de la Responsabilidad social empresarial (RSE), el enfoque voluntario puede llevar a las empresas privadas a adoptar códigos de conducta que sólo tomen en cuenta los ingresos y los gastos.

Responsabilidad social de las empresas

El debate en torno a las inversiones financieras éticas y socialmente responsables, y en especial en torno a la responsabilidad social empresarial (RSE), va en aumento. La RSE se reconoce como una herramienta importante

ya que considera no sólo las consecuencias económicas de las transacciones comerciales sino también sus repercusiones extraeconómicas, ambientales y sociales.

Al mismo tiempo, los neoliberales que tienen el apoyo de las principales IFI creen que el papel del Estado debe reducirse y la expansión del libre mercado convertirse en la solución para el crecimiento y el desarrollo. De esta manera, las firmas virtuosas son recompensadas por el mercado y los consumidores a medida que se eliminan progresivamente los reglamentos y controles.

Lamentablemente, la Comisión Europea parece inclinarse hacia este enfoque neoliberal. En su Libro Verde sobre la "Promoción de un marco europeo para la Responsabilidad Social Empresarial" se define a la RSE "esencialmente como un concepto por el cual las compañías deciden por propia voluntad contribuir con una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio".

Este enfoque exclusivamente voluntario hacia la RSE no abarca la falta de información disponible al público en general y los consumidores acerca de la RSE. Asimismo puede aumentar las iniciativas de "lavado verde de imagen" por las cuales las firmas adoptan códigos de conducta no obligatoria o declaraciones de RSE sin modificar sustancialmente sus políticas y prácticas. Si tomamos en cuenta que las empresas privadas tienen fines de lucro, las compañías podrán decidir la adopción de un código de conducta solamente si les garantiza futuras ganancias. Por consiguiente, aspectos importantes del desarrollo como la integración social, el medio ambiente y los derechos de los trabajadores, pueden reducirse a una mera evaluación económica.

Más aun, la RSE podría tener un efecto bumerang y ser el primer paso hacia la pérdida de derechos que se conquistaron en las últimas décadas, como los derechos laborales, sociales y ambientales. Se corre el peligro de la desregulación y de otorgar al sector privado la facultad de la aplicación voluntaria. También, a pesar de que algunas declaraciones de RSE incluyen compromisos importantes, las iniciativas de RSE suelen estar limitadas al sector financiero. Por lo tanto, es imposible considerar que la RSE pueda proporcionar un mínimo de igualdad de condiciones que respete los derechos consagrados en las convenciones y los compromisos fundamentales de derechos humanos asumidos por la comunidad internacional.

El debate hoy parece concentrarse en colocar un parche, útil pero insuficiente, sobre el problema de la pobreza que es mucho más grave. Todo este conjunto de propuestas se mueven en un entorno que fomenta la liberalización financiera y que amenaza la capacidad de los países subdesarrollados para mantener el control sobre esferas de vital importancia para su desarrollo como la banca, los seguros y las finanzas.

3. Estado de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe.

Según las últimas mediciones de la CEPAL para 2002, en ese año vivía en la pobreza el 44% de la población latinoamericana, porcentaje que significa 221 millones de personas, de las cuales alrededor de 97 millones eran indigentes. Para 2004 se proyectaba una leve disminución en los porcentajes: la pobreza afectaría a 42,9% de la población latinoamericana y la indigencia a 18,6% de ella, de modo que 222 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza y 96 millones en la indigencia.

Con estas cifras se hace muy difícil que la región pueda cumplir la meta de la Cumbre del Milenio de reducir a la mitad la pobreza extrema para el año 2015. La CEPAL indica que para reducirla a la mitad se requiere de un crecimiento rápido y sostenido del PIB per cápita, de por lo menos un 2,9% por habitante, en la próxima década. En los países más pobres y que han progresado muy poco en los últimos 14 años, el incremento debe ser de un 4,4% anual en promedio.

Cerca de 52 millones de personas en la pobreza extrema residen en zonas urbanas y casi 45 millones en áreas rurales. La similitud entre ambas cifras, en una región en la que alrededor del 75% de la población total reside en zonas urbanas, obedece a la mayor incidencia de la pobreza extrema en las zonas rurales (37%), en comparación con las urbanas (13%).

Cuadro 5. América Latina: incidencia de la pobreza e indigencia, 1980-2002 (porcentajes)

Años	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40.5	29.8	59.9	18.6	10.6	32.7
1990	48.3	41.4	65.4	22.5	15.3	40.4
1997	43.5	36.5	63.0	19.0	12.3	37.6
1999	43.8	37.1	63.7	18.5	11.9	38.3
2000	42.5	35.9	62.5	18.1	11.7	37.8
2001	43.2	37.0	62.3	18.5	12.2	38.0
2002	44.0	38.4	61.8	19.4	13.5	37.9

Fuente: Panorama Social de América Latina y el Caribe (2004).

Desde el año 2000, la CEPAL señalaba que la pobreza y la desigualdad social que afecta a la sociedad latinoamericana también recaen sobre los pequeños. Según las cifras correspondientes al año 2002, existen en América Latina 41 millones de niños entre 0 y 12 años de edad en situación de indigencia. Por su parte, 15 millones de indigentes tienen entre 13 y 19 años de edad, mientras que aquellos de 20 años o más totalizan un número similar al de los niños. Por tanto, aproximadamente 2 de cada 5 pobres extremos son niños.

Pese a las limitaciones de la medición de la pobreza por ingresos, según dos indicadores derivados –el índice de feminidad de la pobreza y la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia, se advierte que en la región la pobreza afecta con mayor gravedad

a las mujeres. Este índice mostró valores superiores a 100, tanto en las zonas urbanas como las rurales, esto demuestra que hay una mayor presencia femenina en los hogares pobres, fenómeno que se manifiesta con mayor intensidad entre las mujeres de edad activa, entre 20 a 59 años de edad.

En el 2002 se observó que en las áreas urbanas de la región casi el 43% de las mujeres mayores de 15 años carecían de ingresos propios, comparado con solo el 22% de los hombres. Las mujeres rurales tenían una mayor dependencia económica en todos los grupos etarios. Además, el 61% de las cónyuges de hogares pobres carecía de ingresos propios, reflejando la falta de autonomía económica y las altas probabilidades de ser pobres o caer en la pobreza.

Situación alimentaria

Informes de la FAO y la CEPAL señalan que en el 2002 en América Latina y el Caribe casi 55 millones de personas sufrían hambre y desnutrición. Según estas mismas fuentes, los escasos avances en materia de seguridad alimentaria registrados desde 1990-1992 en la mayoría de los países, sólo permitieron reducir en poco más de un millón, el número de personas que la padecían. En la región, hacia fines de los noventa, la subnutrición afectaba a más del 20% de la población en Bolivia, Guatemala, Haití, Nicaragua y República Dominicana.

En la mayoría de los países de la región, la manifestación más habitual del hambre y la pobreza extrema entre los niños es la desnutrición crónica (insuficiencia moderada o grave de talla con respecto a la edad o retardo en el crecimiento). El retardo en el crecimiento sigue siendo muy elevado en numerosos países, en nueve de ellos afecta a más del 20% de los menores de cinco años (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, zonas rurales de México, Nicaragua y Perú).

Estimaciones de la CEPAL consideran que aun si se cumpliera la meta de reducir el número de hambrientos en la región, dado el número previsto de la población, en el 2015 habría en América Latina y en el Caribe más de 40 millones de habitantes en situación de subnutrición. Esta consideración es particularmente importante debido a que los países con mayores niveles de subnutrición y de pobreza extrema seguirán registrando las tasas más elevadas de crecimiento poblacional en la próxima década.

Desigualdad en los avances de los indicadores de salud

Aunque en el caso de la región se señala que se ha avanzado con respecto al resto del mundo subdesarrollado, se observa que el promedio de mortalidad de menores de un año era de 27 por 1000 nacidos vivos en el 2003, y la tasa promedio de mortalidad de menores de cinco años en América Latina y el Caribe era de 32 por mil nacidos vivos. Sin embargo estos promedios ocultan diferencias, tanto entre los países como al interior de ellos donde las tasas de mortalidad y de morbilidad son más altas en áreas rurales y entre grupos de bajos ingresos.

Estos indicadores muestran cómo los resultados en la salud varían en forma significativa junto con la distribución del ingreso. En Brasil, los niños nacidos en hogares del quintil más pobre de la población tienen tres veces más probabilidades de morir antes de llegar a los cinco años que los niños nacidos en hogares pertenecientes al quintil más rico. En Bolivia, esta cifra es más de cuatro veces mayor, puesto que los niños del quintil inferior presentan tasas de mortalidad de menores de cinco años de 146,5 por cada mil, o tan altas como el promedio del sur de Asia.

La mortalidad infantil es un indicador que ha tenido como tendencia una reducción importante en América Latina en los últimos 40 años, a diferencia de otras regiones subdesarrolladas. Sin embargo, esta tendencia avanzó a un ritmo mucho menor en la década de los noventa, lo que profundizó las diferencias, en este sentido, con países desarrollados, donde la probabilidad de que un niño muera antes de cumplir los 5 años es de menos del 1%. Los países de América Central (con excepción de Costa Rica), Guyana, Surinam y Haití, se encuentran entre los países que registran las mayores tasas de mortalidad infantil en la región.

En otro indicador de salud como la mortalidad materna el promedio regional para 2001 era todavía de 190 por cada 100 000 nacimientos, comparado con 140 en Asia Oriental y el Pacífico, y con 36 en Europa y Asia Central. La tasa regional de fecundidad adolescente fue de 73 en el mismo año (nacimientos por cada 1 000 mujeres entre 15 y 19 años), muy por encima de los niveles del Oriente Medio y África del Norte, Asia Oriental y el Pacífico, así como de Europa y Asia Central. En América Latina, el aborto en malas condiciones causa aproximadamente la mitad de todas las defunciones derivadas de la maternidad. Al menos un cuarto de todos los abortos realizados en esas condiciones corresponden a niñas entre 15 y 19 años de edad.

Otro indicador importante en la región está relacionado con el VIH/SIDA. En el contexto de América Latina y el Caribe, las tasas de infección del VIH/SIDA son superiores en el Caribe que tiene la segunda tasa más alta de prevalencia en el mundo, después de África Subsahariana, con una tasa promedio del 2,3% en los adultos.

De acuerdo al Informe sobre la Epidemia Mundial de SIDA 2004, en América Latina hay 2,4 millones de personas que están viviendo con el VIH/SIDA, un 21% de los cuales vive en el Caribe. En 2004, se calculó que en América Latina se produjo un aumento de 200 000 personas infectadas y en el Caribe la cifra fue de 20 000 personas infectadas con el VIH/SIDA. A su vez, Centroamérica cuenta con 4 de los seis países de más alta prevalencia de VIH/SIDA en América Latina, estos son Belice, Honduras, Panamá y Guatemala.

En América Latina y el Caribe, una prevalencia de VIH/SIDA mayor de 5% se ha registrado en poblaciones de alto riesgo, sobre todo de drogadictos y personas que practican la prostitución. Las mujeres constituyen ya un grupo de riesgo importante, con 23% de todos los casos. Según informaciones de la Organización Mundial de la Salud, alrededor del 90% de los niños y niñas que

son VIH positivos lo adquirieron de sus madres. El número acumulado de niños y niñas que se han convertido en huérfanos a causa del SIDA en América Latina es de 91.000 y en el Caribe, 48.000.

Además, el 70% de las jóvenes entre 15 y 19 años de edad no usan preservativos y se han venido incrementando las cifras de infectados del virus entre la población femenina, sobre todo las jóvenes.

La supervivencia de los niños y las niñas de la región se ve constantemente amenazada por enfermedades, epidemias e infecciones que son susceptibles de contraer en cualquier momento. En el mundo entero, cada año mueren 2.2 millones de niños y niñas por causa de la diarrea y para América Latina y el Caribe las muertes infantiles por esta causa siguen representando un problema serio de salud.

Las infecciones respiratorias agudas, tales como la influenza y la neumonía, producen un tercio de todas las muertes de niños y niñas menores de cinco años en la región. Cerca del 60% de las consultas pediátricas de la región están relacionadas con tales afecciones y la mayor parte de las muertes que resultan de las infecciones respiratorias son prevenibles mediante un diagnóstico oportuno y el tratamiento indicado.

Para asegurar la salud de la población es absolutamente indispensable garantizar el acceso a agua potable y saneamiento. Alrededor de 80 millones de latinoamericanos no cuentan con servicio de agua potable y más de 100 millones de personas carecen de saneamiento.

Más de 116 millones de personas en la región son afectadas por la falta de tratamiento sanitario de las aguas servidas. Hasta un 20% del ingreso familiar cuesta la adquisición de agua potable. Entre 20% y 50% de las poblaciones urbanas de la región permanecían sin acceso a servicios de saneamiento al final de la década de los noventa. En las áreas rurales, el 50% de la población no tiene acceso alguno al suministro de agua potable, y más del 60% no puede acceder a servicios de saneamiento. Más del 40% de los niños viven en una situación de riesgo de contagio de enfermedades, ante la ausencia de sistemas adecuados de saneamiento.

Otras enfermedades infecciosas han aumentado en la región. El número de casos de dengue se ha elevado de 66 011 en 1980 a 700 000 en 2002. De los cinco países de mayor riesgo en América Latina, tres se encuentran en Centroamérica (Honduras, Costa Rica y El Salvador). En el año 2002, la inmensa mayoría de los países de la región reportaron dengue a la Organización Panamericana de la Salud; de ellos 21 con dengue hemorrágico y 16 países reportaron 255 fallecidos.

Al mismo tiempo, se ha incrementado la incidencia de la tuberculosis y la malaria. Los casos de tuberculosis aumentaron de 195,7 a 220,5 mil en la última década y se han producido más de 1,2 millones de casos de malaria.

Según datos del Informe Mundial sobre asentamientos humanos de la ONU, en América Latina cerca de 128 millones de personas viven en condiciones de insalubridad. La ONU calcula que el 32% de la población urbana (399 millones de personas) vive en asentamientos precarios y que los pronósticos son muy pesimistas, ya que se calcula que el crecimiento de las viviendas precarias será mayor que el de las viviendas formales y que la creación de nuevos asentamientos no se detendrá en el futuro.

Indicadores de educación

Con respecto a otras regiones las mejoras en el campo educativo han sido muy lentas. Si se compara a América Latina con los países más avanzados de Asia se observa que en 1960 el promedio de años de escolaridad de la población de más de 25 años de Corea del Sur, Singapur y Taiwán era similar al de América Latina. Sin embargo, en 2000, los años promedio de escolaridad en estos países asiáticos fueron entre 35% y 75% más altos que el promedio de los países latinoamericanos. En Asia del Este, la tasa de aumento de la escolaridad durante el período 1980-2000 fue de 1,4 años por década; en América Latina la cifra respectiva fue sólo 0,75 años por década.

La tasa de analfabetismo adulto en la región es de 18% de la población adulta, lo que representa 42 millones de personas analfabetas. Las tasas de analfabetismo de América Latina y el Caribe son muy heterogéneas (desde un mínimo de 2% en Uruguay hasta un máximo de 48,1% de la población total de Haití). Estas cifras son muy altas sobre todo en los grupos minoritarios y marginados (como, por ejemplo, las mujeres indígenas). En Guatemala, por ejemplo, sólo un 51% de las mujeres mayores de 15 años sabe leer y escribir, en el caso de las mujeres indígenas, sólo el 14 % está alfabetizado.

Si estos datos se comparan con el hecho de que en la región, de 26 países y territorios latinoamericanos y caribeños evaluados en el último Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, 13 tienen una tasa de analfabetismo de dos dígitos y 18 exceden el 5% de analfabetismo, vemos que hay una parte importante de la población que queda al margen de las ventajas de la educación y los conocimientos.

La erradicación del analfabetismo en la región para el año 2015 demandaría un gasto de 6.900 millones de dólares e implicaría alfabetizar a 2,9 millones de personas al año. La mayor parte de esos recursos (54%) serían gastados por Brasil y México, países que deberían atender anualmente cerca de 1,6 millones de personas.

En materia de cobertura educativa, la región presenta dificultades en las tasas de asistencia en los diferentes niveles. Las tasas de asistencia a la educación primaria en la región varían entre 95% (en Chile, Panamá y Venezuela) y menos de 75% (Guatemala).

En la educación secundaria son más bajas las tasas de asistencia regional (70%), así como en la educación superior (26%); además la educación está muy segmentada. Aunque el gasto público en educación en la región aumentó

durante el período 1998-1999 el 4,0% del PIB, resulta insuficiente si se le compara con la inversión educativa de los países de la OCDE y con los rezagos educativos que presenta la región en cobertura y calidad de la educación.

También se han visto afectadas las tasas brutas de ingreso escolar por una serie de factores como son la matrícula tardía, la repitencia y la deserción escolar, por lo que disminuye el número de niñas y niños que terminan la educación primaria.

En toda la región se estima que del 20% de los niños y niñas que se matriculan tarde en el sistema escolar, el 42% repite el primer grado y el 30% repite segundo. La tasa promedio de repitencia en todos los grados primarios está alrededor del 30%. Ocho de cada diez niños y niñas permanecen en la escuela durante siete años, pero muchos de ellos no terminan el ciclo completo de educación primaria. Sólo el 80% de los niños y niñas en la región llegan al cuarto grado y el 73% al quinto grado. Ocho de cada diez alumnos permanece 7 años en la escuela, pero el promedio de escolaridad es de aproximadamente 4 años.

Datos sobre la deserción escolar en 18 países de América Latina indican que hacia el año 2000 cerca de 15 millones de jóvenes entre 15 y 19 años de edad, de un total de 49.4 millones, habían abandonado la escuela antes de completar 12 años de estudios. Alrededor del 70% de ellos (10.5 millones) lo habían hecho tempranamente, antes de completar el primer año básico del ciclo secundario. Persisten las diferencias entre las zonas rurales y urbanas, hacia el año 2000 la tasa total de deserción en zonas rurales era de (48%) y casi duplicaba la tasa urbana (26%).

En cuanto a las diferencias por sexo, el análisis indica que en las zonas urbanas las niñas abandonan la escuela con menos frecuencia que los niños y una mayor proporción de las jóvenes de entre 15 y 19 años de edad egresan de la secundaria sin retraso. En cambio, en las zonas rurales, las mujeres tienden a abandonar la escuela más tempranamente que los hombres, particularmente durante los primeros años de la primaria, y en algunos países (Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana) un porcentaje mayor de niñas que de niños no ingresan al sistema o lo abandonan sin completar el primer grado.

Por su parte, los indicadores ambientales revelan un serio deterioro del medio ambiente en la región y pocas probabilidades de que se cumplan las metas establecidas. En este contexto, resultan especialmente alarmantes las pérdidas de bosques y de biodiversidad, la contaminación del aire y la expansión de los tugurios en las ciudades.

Tampoco se han logrado avances en lo que se refiere a la cooperación de los países industrializados con los de menor desarrollo, en especial en el ámbito de la asistencia oficial para el desarrollo. No solo se está lejos del compromiso de transferir a los países en desarrollo el 0,7% del PIB de los países industrializados sino que, además, tal asistencia ha disminuido del 0,33% del

PIB en 1990 al 0,25% en la actualidad. Por otra parte, una compleja trama de barreras arancelarias, para arancelarias y de subsidios a la producción limita la capacidad de exportación de la región, sobre todo en el caso de los productos agrícolas.

En una región marcada por una gran heterogeneidad, en la que el ingreso por habitante oscila entre un máximo de 10.000 dólares en Antigua y Barbuda, y un mínimo de 400 dólares en Haití y 800 en Nicaragua, la mala distribución del ingreso es una de las mayores constantes. Esta inequidad, que se manifiesta en la distribución del ingreso y de los activos, afecta el cumplimiento de todos los objetivos y metas, no solo por grupo social, sino también por lugar de residencia, edad (los menores la sufren en mayor proporción), etnia y, naturalmente, género. Hay también un problema de inequidad intergeneracional que se refleja en los indicadores y demuestra la falta de sostenibilidad ambiental del desarrollo. Solo con una combinación de políticas sociales y económicas que pongan a la equidad en el centro de la agenda de desarrollo será posible cambiar esta situación.

El cumplimiento integral de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es imposible sin una tasa de crecimiento alta y sostenida y una profundización de la equidad. Por este motivo, no es de extrañar que en una región cuyo ingreso anual por habitante solo ha aumentado un 1,3% en los últimos 14 años y cuya distribución del ingreso no ha mejorado no se registren progresos suficientes.

Reflexiones finales

Abordar los problemas de la pobreza y la desigualdad mundial enfrenta las limitaciones propias de la concepción del propio fenómeno y por consiguiente de las estrategias globales y nacionales propuestas. Si se parte de la percepción de que la pobreza se comporta a la manera de una “fotografía estática”, como una situación social y no como una relación social, resultado de la dinámica de un modelo de acumulación excluyente y concentrador de la riqueza, entonces los compromisos para reducir la pobreza sólo serán meros instrumentos compensatorios que establecen umbrales mínimos de reducción y no de eliminación de estos problemas.

En primer lugar, es necesario destacar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio no abordan directamente el problema de la desigualdad; en este sentido, se trata de metas neutras en materia de distribución. El progreso se mide sumando los cambios y calculando un promedio a nivel nacional.

El punto ciego de los ODM en cuanto a distribución es una debilidad desde dos perspectivas. En primer lugar, los propios ODM están anclados en ideas respecto de la justicia mundial y los derechos humanos; se trata de derechos universales, no de concesiones discrecionales y optativas. De ello se desprende que el progreso debe beneficiar a todos, sin prejuicio de la situación económica, el género, la riqueza de las personas, ni la clase social a la que pertenecen dentro del país.

El cálculo de promedios nacionales y mundiales que se utilizan para la comparabilidad internacional, no debe hacernos olvidar que los avances en la consecución de estos objetivos debieran medirse en todos los segmentos de la sociedad y no simplemente en términos globales. En una sociedad, las oportunidades que determinan cómo se distribuye el ingreso, la educación y la salud y las oportunidades de vida más generales no están distribuidas de manera aleatoria.

Aunque se han preparado varias propuestas innovadoras para cerrar la brecha de financiación de los ODM, la mayoría de estas implican la disminución del papel de los gastos públicos y por tanto de la capacidad regulatoria de los estados y se dirige fundamentalmente hacia los mercados privados de capitales y nuevas de financiación basadas en el mercado.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecen metas cuantificadas que se prestan para respuestas de políticas públicas fundadas tanto en términos técnicos como financieros. Sin embargo, en última instancia, los verdaderos impedimentos son de orden social y político. Proviene del acceso desigual a los recursos y de la distribución del poder tanto al interior de los diversos países del mundo como entre ellos. Se trata en última instancia de metas que intentan darle un rostro más humano a un modelo de acumulación capitalista cada más excluyente y que en sus prácticas no puede alcanzar ni siquiera estos limitados compromisos.

Bibliografía.

- Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2001/2002*
Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004*
Banco Mundial: *World Development Indicators 2004*
CEPAL (2004): *Panorama Social de América Latina 2002-2003*
FAO (2005): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*
PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.*
OIT (2005): *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005: empleo, productividad y reducción de la pobreza.*
OMS (2003): *World Health Report 2002: Reducing Risks, Promoting Healthy Life.* Ginebra.
OMS (2005): *Informe sobre la Salud en el Mundo 2005.*
UNICEF: *Estado Mundial de la Infancia, 2003, 2004, 2005*

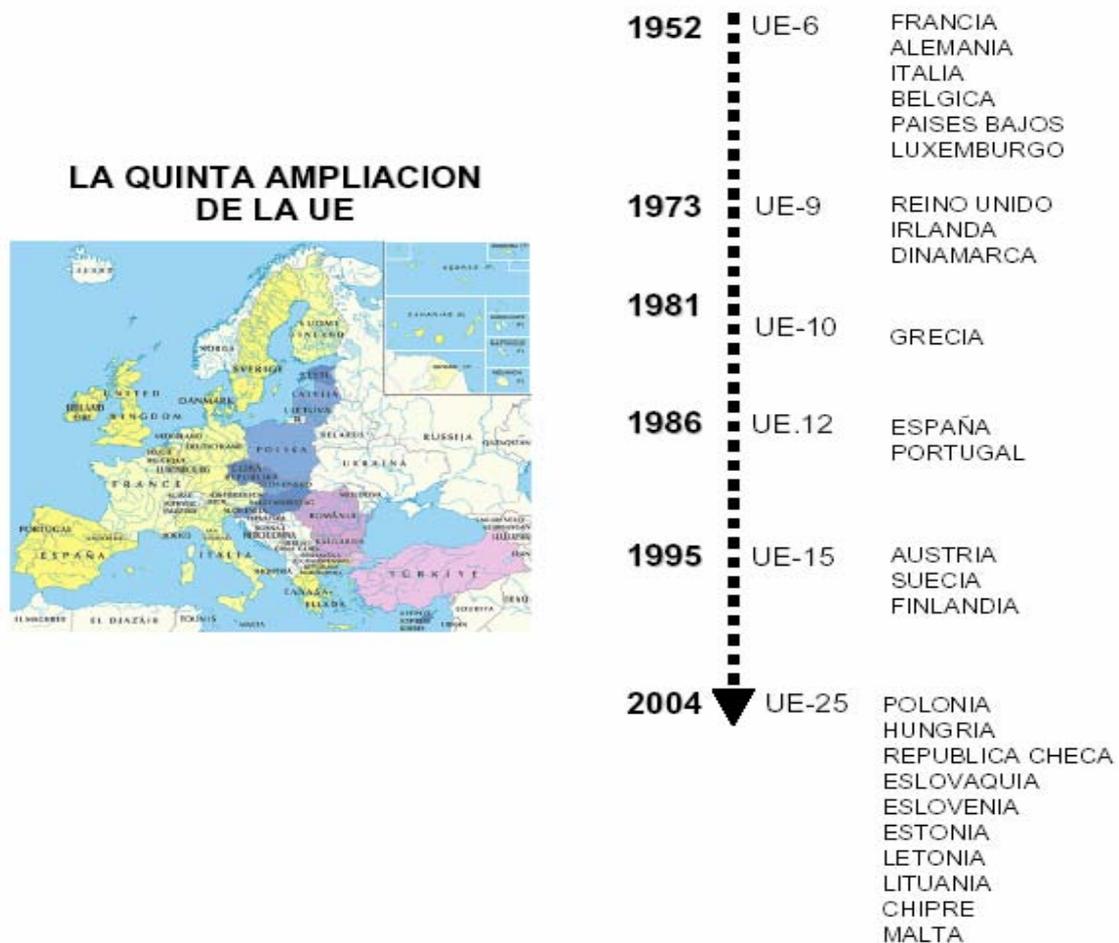
4

La nueva ampliación de la Unión Europea hacia el Este: continuidad y cambios en el espacio comunitario

Jourdy James
Investigadora del CIEM

La ampliación de la Unión Europea (UE) ocurrida en mayo del 2004, no constituyó un fenómeno nuevo en el devenir de la integración europea, pero se convirtió en un proceso particular para la historia de la Unión.

Es el quinto proceso de ampliación que se produce en Europa. Sin embargo, ha sido el más extraordinario y difícil en la historia de la Unión Europea, tanto por el número de países a incorporar (10 en total), su anterior orientación política (socialistas), como por la difícil situación socioeconómica de la Unión Europea y de los nuevos miembros, y el actual contexto internacional.



Además, las desigualdades económicas entre los antiguos y los nuevos miembros no tienen antecedente en las anteriores ampliaciones. Los nuevos miembros constituyen un grupo heterogéneo, revelan grandes contrastes entre sí, históricos, culturales, sociales y económicos: pequeñas islas mediterráneas (Malta y Chipre), países de Europa central antiguos socios de la ex-Unión Soviética (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia), una antigua república yugoslava (Eslovenia) y tres ex-repúblicas soviéticas en el norte de Europa (los tres Estados bálticos, Estonia, Letonia y Lituania).

La reciente ampliación incrementó la población de la Unión Europea en alrededor de 73 millones de personas (un 19%) hasta alcanzar los 457,7 millones de habitantes en total¹⁴. De esta forma, la Unión Europea se convirtió en el mayor núcleo poblacional dentro de los países desarrollados y, en el tercero del mundo por detrás de China e India (BCE, 2005).

Tabla 1. Posición mundial de la Unión Europea ampliada

	Unidad	UE-15	UE-25	Estados Unidos	Japón
Población	Millones	384,5	457,7	293,9	127,5
PIB	Millones de millones de euros	9.310	9.752	9.673	3.800
% del PIB mundial	%	30,4	31,8	30,4	11,9
PIB per cápita	Miles de euros	24,2	21,3	32,9	29,8
Exportaciones de bienes y servicios	% del PIB	14,0	12,4	9,3	12,2
Importaciones de bienes y servicios	% del PIB	13,3	12,1	13,8	10,6

Fuente: BCE, 2005

Como fruto de la reciente ampliación, Europa se convierte en la economía de mayor peso específico del mundo. Su PIB ascendió a 9,7 millones de millones de euros (superior al de los Estados Unidos). También, su participación en el PIB mundial se acrecentó hasta 31,8% (30,4% la UE-15) (BCE, 2005).

Sin embargo, en una perspectiva histórica, la magnitud económica de esta ampliación es relativamente limitada. Los nuevos miembros solo incrementan el

¹⁴ No obstante, el actual incremento en el total de la población de la Unión es menos marcado que durante la expansión, en 1973, a Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, en la cual el porcentaje aumentó en 34% (BCE, 2005).

PIB comunitario en 5%¹⁵. Se conoce que con el ingreso de España y Portugal a la Comunidad Europea en 1986 (integrada entonces por diez países) el PIB total de la Comunidad se elevó en algo más del 8%. Igualmente, la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia en 1995 incrementó el producto económico en más del 7% (Lespoir, 2004).

En otras palabras, esta ampliación ha sido, en términos económicos, la más pobre en la historia comunitaria. El PIB per cápita de la UE actual es de 22,3 mil euros (menor que el de los Estados Unidos y Japón) e inferior al de la UE-15 (24,3 mil euros) (BCE, 2005). Más aún, cuando España y Portugal entraron en 1986, su PIB per cápita era de alrededor del 70% de la media comunitaria, el de los 10 nuevos miembros sólo equivalía al 47% de la UE-15. El PIB per cápita de la UE-15 era casi tres veces mayor que el de los países de la ampliación (Perera, 2004 y Eurostat, 2003).

**Tabla 2. PIB per cápita de los países de la ampliación (*)
(UE-15=100)**

	1999	2000	2001	2002
Nuevos miembros	45	45	46	47
Rep. Checa		60	61	62
Estonia	35	37	39	40
Chipre	74	76	78	76
Letonia	30	31	33	35
Lituania	34	35	37	39
Hungría	48	49	51	53
Malta	71	71	70	69
Polonia	41	41	41	41
Eslovaquia	43	44	45	47
Eslovenia	67	66	68	69

(*) *En paridades de Poder Adquisitivo*

Fuente: Eurostat, 2003, news release, 148/2003 – 12 diciembre de 2003, publicado, 12 de enero 2004

Según cálculos realizados por la Comisión Europea, se necesitarán "por lo menos 25 años para que los diez nuevos países de la UE alcancen el nivel de vida económico de los actuales miembros". En particular, al ritmo actual de crecimiento económico de la Unión, se necesitarán hasta 30 años para que Polonia, que representa el 50% de la población de los nuevos miembros (38,6 millones de habitantes), alcance la media comunitaria (Lespoir, 2004)

Impacto económico a corto plazo de la ampliación.

En realidad, resulta difícil dar un veredicto efectivo sobre el impacto económico de la ampliación en el tejido económico de Europa Comunitaria, a solo un año y 7 meses de haber ocurrido la misma. En este trabajo se hará un análisis a corto

¹⁵ El 4,5% del PIB es equivalente al de Holanda o de la región de Ile-de-France (región parisiense).

plazo de lo sucedido, señalando los cambios y retos a enfrentar por la economía comunitaria.

- Estructura económica.

En primer lugar, se observa que la estructura de la producción en la Unión Europea sufrió pocas modificaciones sustantivas con la incorporación de los últimos 10 nuevos miembros.

Tabla 3. Aporte de los diferentes sectores al PIB

Sectores	UE-15	UE-25
Agrícola, pesca y silvicultura	2,0	2,1
Industrial	26,6	26,8
Servicios	71,1	70,8

Fuente: BCE, 2005

La estructura de la producción en los nuevos Estados miembros, en comparación con la de la UE-15, se caracteriza por una mayor participación relativa en el PIB de los sectores agrícola (3,2%) e industrial (31,9%) y menor del sector servicios (64,9%) (BCE, 2005).

En particular, la agricultura en los países de Europa del Este que se incorporaron en la Unión está condicionada por los siguientes factores:

- a) Una concentración de grandes explotaciones de granjas colectivas del Estado y pequeñas explotaciones poco eficientes y de semi-subsistencia.
- b) Un modelo agroalimentario obsoleto y con una reducida introducción de tecnologías de avanzadas.
- c) Polonia, Hungría, República Checa y Rumania, que se incorporará en el 2007, producen más de las tres cuartas partes de la producción agrícola total de los países de Europa central y oriental.
- d) Letonia, Lituania y Polonia, poseen la mayor mano de obra en la agricultura con 15,3%, 18,6% y 19,6%, respectivamente, frente al 4% en la UE (Coag, 2004).
- e) El 50% de la tierra cultivable pertenece a Polonia y Rumania (Coag, 2004)

Por otra parte, desde 1990 se ha observado un proceso de desindustrialización en los países de Europa central y oriental. El proceso de ajuste y reestructuración a que se vieron sometidas estas naciones supuso la quiebra efectiva de sus estructuras económicas.

El notable retroceso de la producción, resultado del proceso de reestructuración productiva, se puso de manifiesto, más intensamente, en las fluctuaciones de la inversión y en la reducción de la producción industrial. Así, la contracción del PIB industrial fue notablemente superior a la disminución en

el PIB general y, en consecuencia, el peso del sector industrial en el PIB de los nuevos miembros ha disminuido, acercándose a los estándares europeos.

Paralelo a la desindustrialización, se produjo un amplio proceso de descapitalización de las economías de Europa Central y Oriental, entre 1992 y el 2002. En efecto, hubo años en que la inversión se redujo, significativamente, en Eslovaquia (25,2%), la República Checa (27,3%), Polonia (10,6%), Hungría (10,4%) y Eslovenia (12,9%). (SE, 2004).

Tabla 4.

ESTRUCTURA PRODUCTIVA: DESINDUSTRIALIZACIÓN

% DEL SECTOR SOBRE VAB

	1992		2002	
	Industria	Servicios	Industria	Servicios
República Checa	39,4	49,1	31,9	57,9
Estonia	25,9	56,6	22,8	65,3
Hungría	27,3	59,6	25,2	65,6
Lituania	37,5	44,8	24,3	62,2
Letonia	29,8	47,5	18,6	70,6
Polonia	35,5	66,9	23,8	66,5
Eslovenia	35,9	54,0	29,6	61,8
Eslovaquia	30,0	59,0	26,4	63,6
EU1-5	23,8	66,2	21,5	71,0

Fuente: Eurostat

Fuente: Eurostat, tomado de SE, 2004

En este sentido, tanto el retroceso de la producción industrial como de la inversión interna han transformado la oferta productiva de los países de Europa Central y Oriental, donde se observa una disminución de la participación de los sectores industrial y agrícola en el PIB.

La estructura ramal del sector manufacturero de los países de Europa Central y Oriental se ha transformado: en una primera fase, el descenso productivo se definió por una apreciable caída del peso de los sectores tradicionales como la siderurgia, la minería, la maquinaria, y el equipo de transporte, en favor de las industrias relacionadas con el mercado interno como la alimentación, bebidas, tabaco y papeleras. Desde 1996, una vez finalizado el período de reestructuración y contracción de la producción, adquieren mayor importancia las industrias vinculadas a la producción de bienes como el material óptico, etc. Esto último, está muy relacionado con el impacto de la inversión extranjera directa sobre la reorientación productiva de estos países.

Las transnacionales que han orientado sus inversiones hacia estos países han dirigido una parte significativa de la producción industrial realizada en la región hacia los mercados exteriores. Sin embargo, una porción sustancial de estos intercambios internacionales son realizados entre unidades de las empresas transnacionales. Por ejemplo, durante la década de los 90 las empresas transnacionales radicadas en Hungría, Polonia y la República Checa integraron sus filiales presentes en la región en sus redes globales a través de flujos

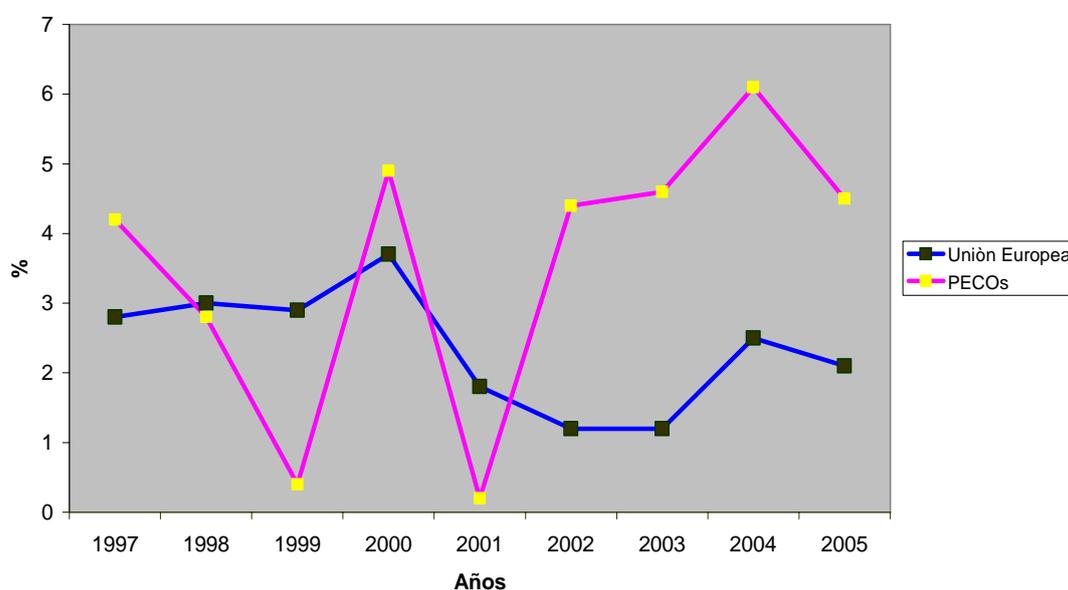
comerciales, pero mantuvieron relativamente despegadas de estas mismas redes a las empresas de propiedad nacional, las cuales, en consecuencia, tienen un papel mucho más marginal en el comercio exterior de sus respectivos países.

- Dinámica del PIB

Europa es la región que menos crecimiento económico tiene actualmente en la economía mundial. Sin embargo, en los nuevos miembros se observan tasas de crecimiento superiores a 4%, no vistas en la UE-15, como conjunto, desde hace más de 13 años (Fowler, 2005).

Gráfico 1

PIB de la UE-15 y los PECOS



Fuente: FMI 2005

El mayor crecimiento de las inversiones y el consumo privado, generado a partir del proceso de ampliación y los fondos comunitarios destinados al desarrollo, ha provocado una mayor evolución económica en los nuevos miembros frente a la vacilante recuperación en el resto de Europa.

Sin embargo, al interior de los nuevos miembros existen países como Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovenia que todavía dependen de las exportaciones para crecer; en cambio en Eslovaquia y los países bálticos ha sido principalmente la demanda interna la que ha estimulado el crecimiento económico.

Según pronósticos del FMI, el crecimiento de la UE-25 fue de 1,6% en el 2005 en comparación con 2,5% en el 2004. Sin embargo, en las ocho economías de Europa Central y Oriental, que forman parte de la UE, el crecimiento del PIB se

ubicó en 4,6% (5% en el 2004). El mayor crecimiento del producto se registró en los Estados Bálticos (7% aproximadamente) y en República Checa (4,1%), los países con el nivel más bajo de PIB per cápita de la Unión Europea (FMI, 2005a y AP, 2005).

Con todo, a los nuevos miembros le corresponde sólo un 8% del PIB de la Unión Europea de 25 miembros; por tanto el mejor desempeño de estas naciones resulta insuficiente para arrastrar el crecimiento económico de Europa como un todo (SE, 2004).

Paradójicamente, el mayor crecimiento en los nuevos miembros no ha estado acompañado por un incremento significativo en el empleo. A excepción de Malta, Chipre y Eslovenia, que se mueven en cifras de desempleo comparables a las de la Unión Europea actual, el resto de los nuevos miembros presentan serias dificultades en el mercado laboral. Dos de cada diez polacos están desocupados y la relación se duplica en el caso de los jóvenes; la tasa de desocupación en este país alcanza el 20%. En Eslovaquia, el desempleo es del 19,4% y en Lituania, del 16,5%. (GW, 2004).

- Comercio

Tras la ampliación, el comercio de la UE-15 con los nuevos Estados miembros y entre estos Estados se registra como comercio intracomunitario y no como comercio internacional. Asimismo, los intercambios entre los nuevos Estados miembros y el resto del mundo, excluidos los países de la UE-15, se consideran ahora como comercio extracomunitario (UE-25).

La adhesión de los nuevos Estados miembros ha reducido ligeramente la apertura comercial de la UE, dado que el comercio de la UE-15 con los nuevos Estados es de mayor magnitud que el comercio de éstos con los países no pertenecientes a la UE. Según los datos del año 2003, las exportaciones de bienes y servicios representaron un 12,4% del PIB de la UE ampliada (UE-25), en comparación con el 14% para la UE-15 (BCE, 2005)

No obstante, la apertura comercial en la UE, aún, es mayor que la de Estados Unidos y Japón, en los cuales las exportaciones de bienes y servicios representan el 9,3% del PIB y el 12,2% del PIB, respectivamente (BCE, 2005).

La ampliación tuvo un impacto pequeño en el vínculo externo de la UE, solo en el caso de Rusia se observa un aumento sustantivo en el comercio. Actualmente, la nación rusa se ha convertido en el cuarto socio comercial de la UE. En efecto, esta nación abastece de petróleo, en casi su totalidad, a los nuevos miembros de Europa del Este y por tanto, con la ampliación se ha incrementado el comercio ruso con la UE.

Tabla 5. Comercio con los principales socios (2002)

	UE 15		UE 25	
	Millones de euros	% del comercio total UE-15	Millones de euros	% del comercio total UE-25
1. USA	416 132	21,0	429 944	23,3
2. Suiza	129 515	6,5	136 378	7,4
3. China	116 067	5,8	119 154	6,5
4. Japón	110 951	5,6	119 055	6,4
5. Rusia	78 170	3,9	97 126	5,3

Fuente: COMEXT, 2004

La ampliación ha aportado ventajas significativas a los socios comerciales de la UE, gracias a un mercado interno más amplio. La extensión del mercado único europeo a los nuevos Estados miembros ha simplificado y mejorado el acceso, para terceros países, al mercado de la UE. Por ejemplo, los productos importados a Estonia que cumplen plenamente las normas de la UE pueden circular libremente a Suecia o Grecia. Un inversor japonés establecido en Eslovenia podrá prestar servicios a través de la UE-25 en las mismas condiciones que los operadores de todos los demás Estados miembros, lo cual no era posible hasta ahora (Comext, 2004).

Hacia el interior de la UE, se observa que está ya liberalizado más del 95% del comercio con los nuevos Estados miembros. Esta situación se garantizó a través de la liberalización derivada de los Acuerdos Europeos, firmados desde 1990, que preveían el libre comercio bilateral (con excepciones poco importantes en el ámbito de la agricultura y de los productos agrícolas transformados) (Comext, 2004).

Además, los nuevos estados miembros están ligados a la UE desde principio de los años noventa por los acuerdos europeos y de asociación que les permiten, a excepción de los productos agrícolas, comerciar casi libremente con los Quince. Todo ello, gracias al establecimiento de barreras aduaneras que no superan el 3,7% (Lespoir, 2004).¹⁶

Tabla 6. Comercio de la UE con cada uno de los nuevos miembros (2002)

	Lugar entre los socios comerciales UE -15	Importaciones UE		Exportaciones UE	
		millones €	% del comercio total UE-15	millones €	% del comercio total UE-25
Chipre	60	714	0,1	2 892	0,3
República Checa	8	27 524	2,8	29 230	3,0
Estonia	44	2 979	0,3	3 530	0,4
Hungría	9	25 294	2,6	25 018	2,5

¹⁶ El objetivo de esos acuerdos es, particularmente, la liberalización del comercio entre la UE y el respectivo país. Además se regulan las cuestiones de política comercial.

Letonia	52	1 949	0,2	2 587	0,26
Lituania	43	2 714	0,3	4 011	0,4
Malta	58	1 120	0,1	2 691	0,3
Polonia	7	28 114	2,8	37 339	3,8
Eslovenia	29	6 838	0,7	8 650	0,9
Eslovaquia	26	9 710	1,0	8 743	0,9

Fuente: Comext, 2004

La importancia de los países de Europa Central y Oriental en el comercio de la Unión Europea ha venido creciendo desde finales de los años ochenta, ya que en 1988 los intercambios con estos países representaban entre un 2% y un 3% de los intercambios de la Comunidad de los Doce (excluyendo el comercio intra-comunitario). El peso de los países de Europa Central y Oriental en el comercio extra-comunitario se ha incrementado en un 7% y un 8% de las importaciones y de las exportaciones de la Unión Europea, respectivamente. En particular, el 25% de las exportaciones y el 33% de las importaciones, alemanas se realizan en Europa Central y Oriental (Comext, 2004).

En particular, en el comercio agrícola los productos de los nuevos miembros (leche, carne de vacuno, cerdos, aves de corral, huevos, cereales y oleaginosas) son menos competitivos, o de igual competitividad, en algunos casos, que los comunitarios dado las ventajas de una mano de obra y tierras abundantes y a menor precio.

Además, los nuevos miembros poseen una balanza comercial agroalimentaria deficitaria con la UE a excepción de Hungría (competitiva en cereales y oleaginosas). Las principales importaciones de los países de Europa Central y Oriental (PECOs) son productos alimenticios muy transformados (leche, productos cárnicos) frutas y hortalizas. Si bien entre 1988 y 1992, el déficit lo tuvo la UE, desde 1992 ésta goza de un superávit que se ha incrementando años tras año (Bonete, 2004).

Tabla 7. Balance agrario de los nuevos miembros (2000)
(millones de euros)

Países	Importaciones	Exportaciones	Saldo(b)
Chipre (a)	250	84	-166
Eslovaquia	354	101	-253
Eslovenia	384	102	-282
Estonia	266	55	-211
Hungría	566	1141	575
Letonia	208	41	-167
Lituania	252	158	-93
Malta	230	7	-223
Polonia	1923	1272	-651
R. Checa	972	531	-444

(a) 1998

(b) incluyendo productos agrarios procesados.

Fuente: Comisión Europea (2002), tomado de Bonete, 2004

El déficit comercial agrario total en los nuevos miembros se debe a la baja competitividad tanto de su agricultura como de su industria agroalimentaria y, a los insignificantes apoyos institucionales para acrecentar su cuota de mercado en el exterior.

“Las diferencias en los niveles de calidad de los productos agrarios entre la UE y los candidatos son muy marcadas y persistirán en los próximos años. Incluso, es muy probable que muchas empresas potencialmente exportadoras en los nuevos Estados miembros no sean capaces a medio plazo de obtener los correspondientes certificados de la UE para poder exportar al resto de los Estados miembros; lo que en la práctica significa que mientras no mejore el nivel de muchas instalaciones de las industrias agroalimentarias sus posibilidades de exportación serán escasas. Además, parte de la producción de los países candidatos no cumple los niveles exigidos en la UE lo que dificulta su acceso al mercado y lastra su competitividad” (Bonete, 2004).

Por otra parte, la adopción de las normas comerciales de la UE fue un proceso gradual que se inició mucho antes de la ampliación y se completó en mayo del 2004 con el objetivo de garantizar el pleno funcionamiento del mercado interior.

Desde el punto de vista institucional, los nuevos Estados miembros ya participan, desde abril de 2003, en el mecanismo de decisión comercial de la UE. Comparten el concepto de la política de la UE, incluido naturalmente cuanto se refiere a las negociaciones en la OMC.

La adopción del arancel exterior de la UE por los nuevos Estados miembros ha significado una reducción general importante de los derechos de aduana. En este sentido, se redujeron a la mitad los derechos de aduana aplicables a las importaciones de Hungría, y se calcula que Rusia ganó más de 300 millones de euros en derechos de aduana. La ampliación ha hecho naturalmente extensivas las ventajas del Sistema de Preferencias Generalizadas a las importaciones hacia los nuevos Estados miembros (Comext, 2004).

La adopción de unas normas reglamentarias más estrictas, especialmente en lo referido a los derechos de propiedad intelectual, el acceso a los mercados de contratación pública o en el campo de la competencia, protege mejor los intereses de los inversores y los operadores económicos de los nuevos Estados miembros.

Más aún, la UE incrementó los contingentes aplicables al acero y los textiles, así como a los todavía existentes para determinados productos industriales procedentes de China (calzado, vajilla y cerámica) con el propósito de proteger las importaciones tradicionales de los nuevos Estados miembros.

Inversiones

El 79% de los flujos de inversión extranjera directa (IED) que arriban a los nuevos miembros de la UE, especialmente los de Europa central y oriental, provienen del resto de los países de la Unión. En el 2004 las inversiones

extranjeras directas en estas naciones alcanzaron una cifra record de 36 000 millones de dólares (GW, 2005).

Solo el 6% de la IED de la UE tiene como destino los nuevos miembros de Europa central y oriental.

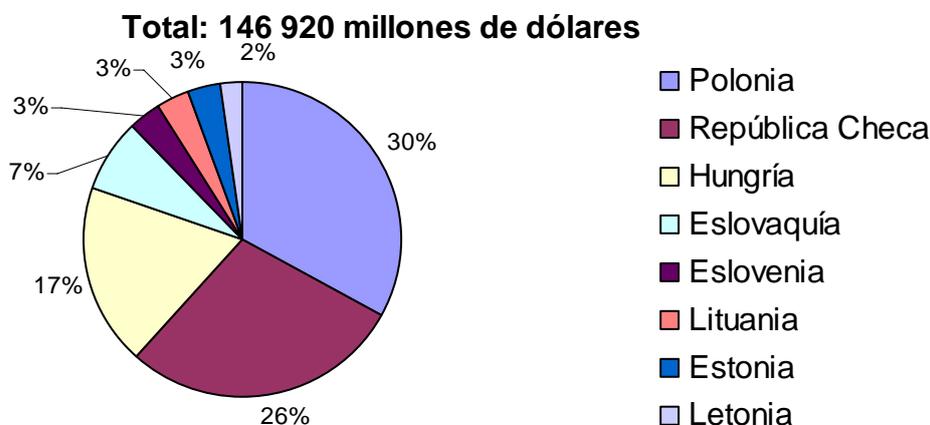
Más del 75% del PIB en los nuevos socios de la UE se encuentra en manos privadas, incluyendo a sectores clave como la banca, las finanzas, las telecomunicaciones y la telefonía móvil (GW, 2005).

Las empresas extranjeras tienen un sólido control en todas las ramas económicas de la región: en la automovilística, el tabaco, los productos químicos, el comercio minorista y alimentos, la banca, las finanzas, las telecomunicaciones y la telefonía móvil.

Polonia, la República Checa y Hungría son los tres principales países receptores de IED en la región. Mientras que, por otro lado, Alemania, Austria e Italia son los principales inversionistas en los nuevos miembros.

Gráfico 2.

Stock de IED en los nuevos miembros de Europa Central y Oriental 2002



Fuente: WIR, 2004

En los nuevos miembros de la UE se ha producido un aumento del proceso de fusiones y adquisiciones; se destaca la fusión entre el Citibank de Estados Unidos y el banco polaco Handlowy w Warszawie, así como la adquisición de las entidades bancarias polacas Lukas Bank y Europejski Fundusz Leasingowy por parte del Banco de Crédito Agrícola Francés.

En la República Checa, las instituciones foráneas poseen ahora una participación accionaria mayoritaria en los principales bancos. En su conjunto, esos bancos poseen alrededor de las dos terceras partes de los activos totales del sector bancario de este país.

Las empresas transnacionales generan el 70% de los puestos de trabajo en la industria automotriz de los nuevos miembros. Se encuentran radicadas en este sector las empresas transnacionales Toyota, PSA Peugeot Citroen, Volkswagen, Fiat, Suzuki, Kia y Opel (GW, 2005).

Particularmente, en Alemania y otros países existe preocupación porque la industria automotriz se está trasladando a Europa del Este. Los nuevos productos que Volkswagen y Porsche han colocado en el mercado, tales como la camioneta deportiva Touareg y el modelo Cheyenne, son producidos de manera exclusiva en Eslovaquia para el mercado global.

Los nuevos miembros presentan potencialidades que los hacen más atractivos para la inversión extranjera, a saber:

- Costos de materia prima mucho más bajos que en los mercados europeos debido a los menores costos de los proveedores que pueden ofrecer un diferencial importante respecto a sus homólogos europeos o americanos.
- Los costos de establecimiento de una planta son menores debido a los menores costos de equipamiento.
- Menores costos salariales y fiscales.
- El salario medio en los nuevos Estados miembros, es de aproximadamente 2,83 euros por hora, y en la UE-15 la media es de 14,18 euros por hora (Eurostat, 2005).

El pago por hora varía entre 1,52 euros en Letonia y 1,77 en Lituania, hasta 19,75 en Dinamarca y 22,41 en Noruega. Por otro lado, los salarios más bajos de Europa se han registrado en dos países en vías de adhesión, Bulgaria (0,80 euros) y Rumania (1,04 euros) (Eurostat, 2005).

La tasa promedio de impuestos en estos países es de 21,5%, frente a 31,4% como promedio de la UE-15 (38% en Alemania y 34% en Francia) (Bloomberg, 2004 y CEID, 2004).

Los bajos tipos impositivos en los nuevos miembros, han intensificado la competencia fiscal al interior de la Unión y colocan en franca desventaja a los viejos miembros en cuanto a la atracción de inversiones extranjeras directas.

Algunos de los nuevos miembros han establecido una tasa impositiva única (tasa única de impuesto a la renta de las personas, las empresas y al valor agregado) con el objetivo de evitar la evasión impositiva. Entre ellos sobresalen Estonia, Letonia y Lituania y Eslovaquia.

La diferencia tributaria existente ha propiciado que países como Alemania y Francia, con los tipos más altos de Europa, pugnen en el seno de la Unión para armonizar la fiscalidad empresarial e impedir el traslado empresas e inversiones de sus países hacia las naciones recién incorporadas que poseen unos impuestos más bajos.

- Creciente número de personal calificado a bajo costo (ingenieros, técnicos, etc.) que son totalmente indispensables para la gestión de las plantas así como para funciones de alto valor añadido como I+D.

Tabla 8.

Costo y calificación de la mano de obra en los PECOs (2000)

	Salario medio por trabajador en el sector manufacturero en los PECOs (UE=100)	Número medio de años de escolarización de la población en edad de trabajar en los PECOs
Bulgaria	4,16	9,5
República Checa	12,39	10,7
Estonia	11,13	9,7
Hungría	12,37	9,5
Letonia	9,17	9,9
Lituania	10,07	9,3
Polonia	17,15	10,5
Rumanía	4,55	9,3
Eslovaquia	10,04	8,5
Eslovenia	28,58	10,9
PECOs	11,55	9,8
Unión Europea	100,0	9,5

Fuente: (EE, 2002)

Impacto en el proceso de integración

La nueva ampliación de la UE ha tenido un impacto significativo en la integración de Europa. En especial, los pilares para la convergencia se han modificado. En este sentido, la Política Agrícola Común (PAC) y los fondos

Estructurales y de Cohesión han tenido que adaptarse a las actuales circunstancias.

Política Agrícola Común

La PAC ha sido, históricamente, la política comunitaria que más recursos presupuestarios absorbe. Si en la actualidad esta política supone el 46,5% de los gastos presupuestario, en la década de los 80 llegó a superar el 70% (Bonete, 2004).

La agricultura europea, aunque ha perdido importancia en términos de PIB (3,5% en 1982 y 2% en 2000) y de población activa (9,2% en 1982 y 4,3% en 2000), sigue siendo un sector clave para el mundo rural y, por lo tanto la PAC condiciona en parte el modelo del mundo rural de la UE frente a otros modelos como el estadounidense (Bonete, 2004).

Con la ampliación, la UE-25 es un poco más agrícola que la UE-15. Sin embargo, el peso del sector agrario de la UE-25 no supera el 2,2%, por tanto la transformación en el sector agrario es casi nula (BCE, 2005).

Grecia y Portugal, son todavía más “agrarios” que muchos de los países candidatos. Por ejemplo, Grecia sólo es superada, en 2001, por Polonia si nos atenemos al peso del empleo en el sector agrario en la ocupación total. Cuando se incorporen Bulgaria y Rumania, el sector agrario tendrá más peso en la UE al ser ambos países más agrarios que los que se incorporaron en mayo de 2004, excepto, quizá, el caso de Polonia¹⁷ (Sumpsi, 2002).

Tabla 9. Modificaciones básicas del panorama agrario debidas a la ampliación.

	U-15	Candidatos-10	UE-25	Aumento (%)
Agricultores (millones)	6,8	3,8	10,6	56
Superficie (millones ha.)	132,0	38,5	170,5	29
Explotaciones (millones)	7,0	5,2	12,2	74

Fuente: Comisión Europea, tomado de Bonete, 2004.

Los nuevos Estados miembros obtienen una financiación de hasta un máximo de 80% de los recursos dedicados a la PAC para: jubilaciones anticipadas para los agricultores, apoyo a las áreas rurales menos favorecidas o áreas con problemas medioambientales, programas agroambientales, acciones de reforestación, ayuda especial para cumplir los niveles de exigencia

¹⁷ En el año 2001 en Bulgaria el peso del sector agrario se acerca al 12% del PIB y el porcentaje del empleo agrario sobre el total supera el 10%. En Rumania los datos son 13% y algo más del 40% respectivamente. Con relación al gasto agrario sobre el gasto total, en el año 2000, a Bulgaria le corresponde un 31% y a Rumania un 39 % (Bonete, 2004).

comunitarios, entre otras. Los agricultores de los nuevos Estados miembros no pueden recibir más apoyo vía ayudas directas de las que reciben los agricultores de la UE-15 (Bonete, 2004)

Sin embargo, los antiguos quince miembros dedican un 40,3% de su territorio a explotaciones agrícolas, mientras en Polonia el porcentaje asciende al 58,4% (casi 170 000 kilómetros cuadrados), en la República Checa al 54,3% y en Hungría al 61,3%. Es decir, dos de cada diez polacos son agricultores, pero sólo aportan el 3,4% al PIB del país (Bonete, 2004)

Tabla 10. Significación del sector agrario en los 10 nuevos miembros y UE-15. (2000)

	PIB per cápita en PPA UE=100	% sobre el PIB,	% sobre el empleo	% gasto alimentario* sobre el gasto total
Chipre	82	3,5	9,2	25,2
Eslovaquia	48	4,5	6,7	18,9
Eslovenia	71	2,9	9,9	31,5
Estonia	38	4,7	7,6	34,0
Hungría	52	3,9	6,0	27,0
Letonia	29	4,0	15,3	34,3
Lituania	29	6,9	18,6	39,0
Malta	53	2,0	1,9	26,2
Polonia	39	19,2	19,6	28,8
R. Checa	60	4,6	4,5	29,7
UE-15	100	2,0	4,3	16,1

*se incluye bebidas y tabaco

Fuente: Eurostat, tomado de Bonete, 2004 y Coag, 2004

Para la UE en su conjunto, desde el punto de vista agrario se ha observado una mejora relativa del ambiente rural con la ampliación. También, se han incrementado los ingresos de los agricultores, en los nuevos miembros, con relación a su situación anterior. Se ha expandido el comercio agrario con el resto del mundo, pero en detrimento de los nuevos miembros.

Sin embargo, el techo financiero pactado para la PAC hasta 2013 ofrece un estrecho margen de maniobra del que se dispone a la hora de negociar el capítulo agrario. En la discusión del presupuesto comunitario para el período 2007-2013, se ha propuesto el mismo techo de gasto actual del 1,12% del PIB, es decir la misma cantidad de dinero para 15 miembros que para 25, cuando las necesidades son mayores (ICE, 2005).

La Política de Cohesión económica y social

La Unión Europea con la nueva ampliación subsiste con diferencias enormes a nivel regional, tanto dentro de los miembros nuevos como entre los nuevos y viejos. El ingreso medio de los 10 nuevos miembros es del 47% comparada con el de la UE-15.

A pesar de que se han instrumentados mecanismos para disminuir la diferencia entre el nivel de desarrollo de los nuevos miembros y la UE de 15 miembros, las desigualdades regionales persisten. Según estimaciones europeas, tardarán unos 40 años en lograr la convergencia real con los niveles medios de la vida comunitaria ¹⁸(Eurostat, 2003).

Sin embargo, la Unión Europea ha disminuido notablemente los porcentajes de los fondos que supuestamente deberían recibir los nuevos socios a partir del 2004. En este sentido, esta ampliación es la mayor de la Unión Europea, pero también la más barata. Si se conoce que en 1999 la UE-15, que entonces pensaban admitir a sólo seis países en 2002, fijaron el monto en un máximo de 42 590 millones de euros, ahora, pese a ser diez los candidatos, calculan que sólo desembolsarán alrededor de la misma cantidad en el período 2004-2006 (Lespoir, 2004).

Mientras tanto, los nuevos países contribuirán al presupuesto comunitario en 15 000 millones de euros. En total, el monto se incrementa en poco más de 27000 millones de euros, el 0,08% del PIB total de la UE (Lespoir, 2004).

La ampliación del 2004 ha traído como resultado, la reducción del gasto comunitario destinado al desarrollo territorial: en el presupuesto programado para el período 2000-2006 se rompe la tendencia alcista al pasar el crecimiento de 35,7% a 32,6%. Más aún, el gasto anual por habitante para el desarrollo regional se ha reducido de 203 euros al año en 1994-1999 a 193 euros anuales en 2000-2006 (ICE, 2005).

A partir del 2007, alrededor de la mitad de los fondos para el desarrollo regional serán para los países recién llegados, y entre ellos, Polonia, la República Checa y Hungría (más de 110 000 millones de euros en el mencionado período) obtendrán la mayor cantidad de recursos. Polonia, con el 18%, es ahora el país más beneficiado y España que lo ha sido en los últimos años, pasará al segundo lugar (Serbeto, 2004).

De hecho, España, de acuerdo con las proyecciones de la Comisión, habrá arribado en el 2006 al 92% de la renta media europea, por lo que se privará automáticamente de tener derecho a los fondos de cohesión (que para entonces se habrán reducido a unos 11 000 millones de euros); esto afectará al 60% de la población española. Irlanda también dejará de recibir recursos, tras

¹⁸ Se crearon instrumentos para la adhesión como el PHARE (Poland and Hungary Action for the Reconstruction of the Economy), el que se convirtió, en uno de los instrumentos más importantes de la UE para la transformación económica de los países candidatos. En el marco de este programa de apoyo a los procesos de reforma en los Estados de Europa Central y Oriental, la UE puso a disposición de los nuevos miembros entre 1990 y 2000 un total de 10.600 millones de euros (PEA, 2003). También, en 1999, el Consejo Europeo aprobó dos instrumentos complementarios de preadhesión para intensificar el proceso de adhesión: el *SAPARD* (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, modernización de la agricultura y la industria alimentaria) y el *ISPA*, (Instrument for Structural Policies for Pre-accession, medidas de infraestructura en los sectores del transporte y el medio ambiente).

una década de crecimiento alto, mientras que Portugal y Grecia permanecerán entre los beneficiarios, hasta 2013 (Serbeto, 2004).

De las actuales 46 regiones que se benefician del fondo de cohesión, 17 dejarían de beneficiarse sin haber completado su convergencia real para el período 2007-2013 (ICE, 2005).

Según cálculos de las instituciones europeas en Bruselas, Grecia, Irlanda, Portugal y España recibirán, anualmente, 231 euros por habitante para la construcción de puentes, de carreteras y otros proyectos de infraestructuras, mientras que los diez nuevos miembros absorberán 114 euros, para los mismos objetivos. Esta desigualdad en el tratamiento obedece a una decisión adoptada por la UE, hace algunos años, que limita al 4% del PIB el techo de ayudas comunitarias de las que un estado miembro puede beneficiarse (Lespoir, 2004).

Migraciones

Por otra parte, la liberalización del mercado único no incluye el libre tránsito de la fuerza de trabajo. Se han establecido limitaciones al movimiento de la fuerza de trabajo al interior de Europa. Se estipularon períodos de transición de dos a siete años dirigidos a imposibilitar el flujo inmediato de trabajadores procedentes de los nuevos miembros. Sólo después de 2011 se producirá la libre circulación de personas procedentes de los países de Europa central y oriental. Sin embargo, estas restricciones no se aplicarán a los trabajadores chipriotas y malteses.

En la actualidad, Gran Bretaña e Irlanda son los únicos países comunitarios que han abierto su mercado laboral a los nuevos miembros desde mayo de 2004. Por su parte, Holanda estableció una cuota que le permitió aceptar el primer año tras el ingreso de los países candidatos sólo 22 mil empleados del exterior. Por su parte, Alemania y Austria, mantendrán las restricciones sobre los trabajadores del Este durante 7 años.

Euro

Finalmente, adoptar el euro tendría beneficios obvios para el crecimiento de largo plazo en los nuevos miembros, entre ellos: se eliminaría el riesgo en los tipos de cambio, los costos de cobertura y los costos de transacción en el comercio exterior. Sin embargo, ello implicaría la renuncia a una política monetaria independiente y un tipo de cambio flexible, con el consecuente impacto negativo sobre el crecimiento económico; esta situación ha ocurrido en países pertenecientes a la zona del euro, tales como Alemania y Francia.

En concreto, sumarse al área del euro en un momento en que las economías de los nuevos miembros no están saneadas desde el punto de vista estructural, significaría un duro golpe al crecimiento económico y desarrollo de estos países.

Tabla 11. Situación de los criterios de convergencia para el euro en los nuevos miembros

	Inflación (%)	Déficit fiscal	Deuda pública	Tipos de Interés (%)
Valor de referencia	2,4	3,0	60,0	6,4
República Checa	1,8	12,6	37,8	4,7
Polonia	2,5	3,9	45,4	6,9
Hungría	6,5	6,2	59,1	8,1
Estonia	2,0	+3,1	5,3	4,6
Letonia	4,5	1,5	14,4	5,0
Lituania	0,2	1,9	21,4	4,7
Eslovenia	4,1	2,0	29,4	5,2
Eslovaquia	8,4	3,7	42,6	5,1
Chipre	2,1	6,4	70,9	5,2
Malta	2,6	9,7	71,1	4,7

(a) El déficit y deuda pública se contabilizan en porcentajes del PIB

(b) Estonia, Lituania y Eslovenia ya participan en el mecanismo de tipo de cambio del SME

Fuente: BCE, 2005 y FMI, 2005

En la actualidad, solo Estonia, y Lituania cumplen con los criterios de convergencia económica para la entrada en el área del euro.

Consideraciones finales

La reciente ampliación, convierte a la Unión Europea en la economía de mayor peso específico del mundo, pero en la de menor desarrollo relativo en comparación con los Estados Unidos y Japón.

Las desigualdades económicas entre los antiguos y los nuevos miembros no tienen antecedente en las anteriores ampliaciones. Los nuevos miembros forman un conjunto diverso, en el que se manifiestan grandes incongruencias desde históricas, sociales, económicas hasta culturales.

A diferencia del resto de la Unión Europea, que es la zona de menor crecimiento a nivel mundial, los nuevos miembros poseen tasas de incremento económico altas, no observadas en la Unión desde hace más de una década. El auge de las inversiones en los nuevos miembros, por parte de los antiguos miembros, se ha convertido en el motor principal del crecimiento de estas economías. Los niveles salariales significativamente bajos, la existencia de importantes capacidades industriales, adquiridas durante el período socialista y la presencia de una fuerza de trabajo calificada se convierten en los principales atractivos para la inversión en dichos países.

No obstante, la menor participación en el PIB comunitario de los nuevos miembros imposibilita que estos se conviertan en la locomotora que necesita

Europa para impulsar el crecimiento y desarrollo sostenidos en el corto y largo plazos.

En concreto, la integración económica entre la Unión Europea y los países de Europa Central y Oriental, por un lado incrementa considerablemente la desigualdad en el continente europeo, en términos de nivel de salarios y de productividad y, por otro, crea una especie de división del trabajo de tipo Norte-Sur en su interior. En un contexto, de restricción presupuestaria como el que vive Europa, en la actualidad, los fondos para el desarrollo regional serán insuficientes y por tanto la brecha existente entre los nuevos y los viejos se ensanchará.

Bibliografía

- (AP, 2005). "Los países del este se convertirán en el motor de crecimiento de Europa", Portafolio.com, Internet, febrero 2005.
- Banco Mundial: Nuevos miembros de UE crecen a pesar del petróleo, 27/10/2005.
- Banco de Reporte, AGNnews.htm, 4/10/2004
- Barnier, M. (2003): Financial Perspective post 2006. Sustainable growth and competitiveness for all, Brussels.
- (BCE, 2005): Informe Económico del Banco Central Europeo, Mayo 2005, Internet.
- (Bonete, 2004) Rafael Bonete Perales "La Política Agrícola Común y la ampliación de la UE", DTN 26/2004- Documentos, 11/05/2004, Internet.
- (Bloomberg, 2004) Tensión fiscal en la Unión Europea, Bélgica, 7 de junio 2004, La PrensaWEB, www.prensa.com, www.bloomberg.com.
- (CEID, 2004). Centro Europeo de Información Digital, Europa y tu empresa, 1/08/2004
- (Coag, 2004). Un nuevo reto en la Unión europea. Su ampliación con los 10 nuevos países del Este y Centro de Europa Chipre y Malta, Andalucía, España, coagandalucía.com, Internet.
- (Comext, 2004). Consecuencias de la ampliación de la UE para el comercio: hechos y cifras, Bruselas, Marzo 2004, Internet.
- Comisión Europea (2003): Propuestas de la Comisión para la reforma de la PAC, Memo/03/128, Bruselas, 10 de junio de 2003.
- (EE, 2002) Estudios Especiales "Los efectos de la ampliación europea sobre la economía española", Informe mensual abril 2002, Internet, España.
- (Eurostat, 2003), news release, 148/2003 – 12 diciembre de 2003, publicado, 12 de enero 2004.
- (Eurostat, 2005). Eurostat detecta fuertes desigualdades salariales en la UE, tomado de ociocritico_com, Internet, 10/11/2005.
- (ICE, 2005). Boletín Económico del ICE, No 2765, "La Política de Cohesión y la ampliación de la UE", España.
- (FMI 2005): FMI, World Economic Outlook, abril 2005.
- (FMI 2005a): FMI, World Economic Outlook, septiembre 2005.
- (Fowler, 2005) JONATHAN FOWLER, ONU: Europa del Este seguirá impulsando economía de UE en 2005, Comisión Económica para Europa de la ONU, La Voz, 22/02/2005, Internet.
- (GW, 2005) Gerencia Web, 28/ 04/ 2005, Prochile "Empresa occidentales sacan partido de la expansión de la UE", Internet.
- (GW, 2004)." Nuevos países de la UE aceleran su crecimiento en 2004 y 2005, Prochile, Internet.
- ICE, No 809, "La ampliación de la UE: repercusiones para el presupuesto comunitario".
- (Lespoir, 2004). Frédéric Lespoir, *Label France*, la revista N° 53 – enero 2004.
- (Perera, 2004) Eduardo Perera. Los impactos internos de la ampliación, Argenpress, 1/05/2004, teoria_revolución.htm, Internet, Europa donde nació el marxismo.
- (PEA, 2003) Política Europea de Alemania, La ampliación de la UE, datos a nov del 2003, Internet.
- Prensa Latina, 23/09/2004.

(SE, 2004) Servicios de estudios, Convergencia y Transición, “La Ampliación de la UE: Cronología y características económicas de los nuevos socios”, enero 2004, www.europa.eu.int/comm/enlargement/

(Sumpsi, 2002). Sumpsi, J. M^a (2002): “Las implicaciones de la ampliación para la PAC”, *Papeles de Economía*, nº 91, pp.239-253.

(Serbeto, 2004). Enrique Serbeto, Polonia desbancará a España como primer país perceptor de fondos de la Unión Europea, abc.es, Internet, febrero 2004.

UNCTAD, UNCTAD/PRESS/PR/2004/027 22/09/04.

(WIR, 2004): World Investment Report, UNCTAD, 2004

www.prensa.com

www.clarin.com, 15/09/2004

www.economista.com.mx, 1/06/2004.

5

ALCA: metamorfosis o muerte de una táctica imperialista

José Ángel Pérez
Investigador del CIEM

Introducción

La estrategia de dominación de América y el Caribe que el gobierno de Estados Unidos de América se ha propuesto concretar por medio de los Tratados de Libre Comercio (TLC) o el ALCA, es una expresión del modelo neoliberal tanto en su dimensión económica como ideológica.

Desde el punto de vista económico, ambas modalidades persiguen la meta de maximizar las ganancias y resolver en la medida de lo posible los problemas de competitividad que enfrenta Estados Unidos frente a los grandes rivales de la competencia internacional, como la Unión Europea, Japón y China.

En su dimensión ideológica, los TLC y el ALCA constituyen una finta ideológica en tanto sobredimensionan las supuestas bondades del libre comercio y ocultan la esencia de esta estrategia que es la recolonización de América en el contexto de la globalización.

El TLC de Estados Unidos de América con Canadá firmado en 1988, la Iniciativa para las Américas del Presidente George Bush contentiva del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994¹⁹ y el TLC con Chile firmado en 1998 y, por último, el CAFTA-RD²⁰, enfatizan en las bondades del libre comercio como vehículo para el desarrollo económico cuando en realidad ni el TLC ni el ALCA garantizan la libertad para comerciar²¹ y las dos fórmulas rebasan la dimensión comercial, para adentrarse en aspectos de carácter geopolítico y de seguridad para Estados Unidos.

Las dos décadas de ajuste neoliberal aplicadas en Latinoamérica y el Caribe y la entrada en vigor de la OMC, han venido empujando al mundo al libre comercio, por lo que para alcanzar la meta de la liberalización comercial, no haría falta TLC ni ALCA. Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos de

¹⁹ Estados Unidos de América, Canadá y México.

²⁰ Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos de América.

²¹ Entre la protección a los agricultores estadounidenses por medio de la política de subsidios estatales al sector agropecuario, las medidas sanitarias y la incapacidad de la mayor parte de los países latinoamericanos y caribeños para competir en el mercado estadounidense, la libertad para vender en ese mercado queda bastante cuestionada, aunque no sea esta la misma lógica en lo referente a las posibilidades de acceso de los bienes y servicios de Estados Unidos en los mercados latinoamericanos y la libertad para competir en estos.

América no cesa en su afán de “negociar” tratados de bilaterales de libre comercio con países de América Latina, ni se da por derrotado en el tema del ALCA, a pesar de los obstáculos que está enfrentando lo cual sugiere que en el trasfondo de estas dos fórmulas hay otros importantes objetivos que rebasan la dimensión comercial y económica propiamente dicha.

La esencia de la liberalización comercial de Estados Unidos

El discurso librecambista estadounidense es una falacia que esconde aspectos geoeconómicos, geopolíticos y de seguridad que sí constituyen la esencia del ALCA y los TLC.

Entre los aspectos económicos más significativos se encuentran los problemas de los así llamados déficit gemelos²², la débil capacidad de ahorro interno, los problemas para enfrentar la competencia de los megarivales y los nuevos competidores (en particular China), así como los problemas de competitividad en el mercado mundial de algunas de sus exportaciones, como es el caso de los electrodomésticos, confecciones textiles, aviones civiles y autos entre otros.

Si bien el déficit comercial de Estados Unidos de América se debe al alto volumen de importaciones desde Europa y, principalmente, desde Asia, un mayor control de algunos de los mercados más grandes de Latinoamérica (Brasil, México, Argentina y Colombia) pudiera ayudar a compensar este saldo deficitario.

De igual manera, algunos de los problemas competitivos de sus exportaciones en el mercado mundial, como es el caso de las confecciones textiles, pudieran ser compensados parcialmente aprovechando la reserva de competitividad que significa la mano de obra abundante y barata que hay México y Centroamérica y las condiciones de tolerancia laboral que caracteriza la maquila instalada en estos países.

Por otra parte, las distintas expresiones de vulnerabilidad que presenta Estados Unidos de América, en particular la vulnerabilidad energética, la vulnerabilidad hídrica y la no correspondencia entre el desarrollo de la planta biotecnológica instalada en el país y la fuente de biodiversidad nacional, también constituye un desafío para este país, que Latinoamérica puede ayudar a resolver teniendo en cuenta la dotación de recursos naturales que se localizan en esta región.

Desde el punto de vista energético, Estados Unidos de América dispone de una reserva de 29,4 miles de millones de barriles (2,5% de la reserva mundial) y produce 7,2 millones de barriles diarios (8,5% de la producción de petróleo mundial), pero consume el 25% de este combustible a nivel global (B.P.

²² Déficit comercial y déficit fiscal. Según el Informe del Presidente a la Nación, para el año 2004 el déficit comercial fue estimado en 617 mil millones de dólares, y el déficit fiscal fue de 412 mil millones de dólares. Para el año 2005, el Bureau of Economic Analysis en el Overview of US Economy (www/bea.gov) estimó que el déficit comercial fue de 650 mil millones de dólares y el déficit fiscal de 360 mil millones de dólares. Por tanto, los déficit gemelos implican más de un millón de millones de dólares, lo que representa alrededor del 10% del PIB de Estados Unidos. Estos déficit se cubren absorbiendo casi el 80% del ahorro mundial.

Statistical Review of World Energy, 2005), por lo que la vulnerabilidad energética es uno de los problemas que más preocupa a los estrategas de la seguridad en este país. Por su parte, en Latinoamérica se localiza la tercera fuente más importante de energía del mundo.

Tabla 1. Latinoamérica. Principales fuentes de hidrocarburos

PAIS	Reservas probadas de petróleo (Miles de millones de barriles)	% de las reservas mundiales	Producción de petróleo (Miles de de barriles diarios)	% de la producción mundial	Reservas probadas de gas natural (billones de metros cúbicos)	Producción de gas natural diario (miles de millones de metros cúbicos)
México	14,8	1,2	3800	4,9	0.42	37.1
Venezuela	77,2	6,5	3200	4,0	4.22	28.1
Brasil	11,2	0,9	1500	2,0	0.33	11.1
Argentina	2,7	0,8	756	1,0	0.61	44.9
Colombia	1,5	0,1	551	0,7	0.11	6.4
Ecuador	5,1	0,4	535	0,7	-	-
Total	112,5	9,9	10300	13,3	-	-

Fuente: British Petroleum. Statistical Review of World Energy, 2005.

Otra expresión de vulnerabilidad es la referida al agua. Norte América, México y Centroamérica con el 8% de la población mundial, dispone del 15% de la reserva de agua potable del mundo (Martínez L, 2005). Esta relación entre población y existencia de agua no es la peor a nivel mundial, sin embargo, el sobreconsumo del preciado líquido en los países altamente desarrollados - Estados Unidos en particular- hace insuficiente esta reserva hídrica. Se estima que para una persona es suficiente consumir 100 litros de agua al día pero en los países industrializados (incluyendo a Estados Unidos) el nivel de consumo per cápita promedio está entre 400 y 500 litros (Pichs R, 2004).

En el área de la ingeniería genética y la biotecnología, este país cuenta con una planta biotecnológica instalada que clasifica entre las mejores a nivel global, pero no está bien ubicado entre los países mejor dotados en biodiversidad (Vega R, 1999). Por esto, no se observa una adecuada correspondencia entre la demanda de materia prima genética de la industria biotecnológica estadounidense y el potencial genético situado en su territorio.

Según la ONG Internacional Conservation, Estados Unidos ocupa el décimo lugar entre los 17 países más ricos en biodiversidad en el mundo

Tabla 2. Biodiversidad en EEUU: lugar que ocupa el país entre 17 países*

Flora	Mamíferos	Aves	Reptiles	Anfibios
10	6	12	16	12

Nota: *Los números que se señalan la tabla representan el lugar de la riqueza biológica del país entre los 17 países más ricos en este recurso en el mundo según la ONG Conservación Internacional.

Fuente: Renán Vega Cantor. Neoliberalismo. Mito y Realidad. Bogotá, 1999. Pág. 200.

Las mejores fuentes de biodiversidad están asentadas fundamentalmente en los países del Tercer Mundo. En Latinoamérica hay 6 de los 17 países más ricos en biodiversidad a nivel mundial de acuerdo a la clasificación de la ONG Conservación Internacional, al tiempo que en África y en Asia clasifican 5 países, respectivamente (Vega R, 1999).

Esta es otra expresión de vulnerabilidad que Estados Unidos se propone enfrentar tratando de controlar la fuente de biodiversidad existente en esta región por medio de los TLC o el ALCA.

Tabla 3. Dotación de biodiversidad en países de América Latina considerados entre los 17 países más ricos en este recurso

País	Flora	Mamíferos	Aves	Reptiles	Anfibios
Colombia	2	4	1	3	1
Brasil	1	1	3	6	2
Venezuela	7	10	6	10	9
Ecuador	8	10	4	8	3
Perú	9	9	2	12	7

Fuente: Renán Vega Cantor. Neoliberalismo. Mito y Realidad. Bogotá, 1999. Pág. 200.

Nota: Los números que se señalan en la tabla, representan el lugar del país indicado entre los 17 países más ricos en ese recurso biológico en el mundo según la ONG Conservación Internacional.

Otra región muy rica en biodiversidad es Mesoamérica²³, según se corrobora en la siguiente tabla.

Tabla 4. Numero de especies endémicas en México y MesoAmérica

	Mamíferos	Aves	Reptiles	Anfibios	Plantas Superiores
México	140	92	368	194	12 500
Desde Puebla hasta Panamá	170	109	489	326	16 198

Fuente: Ana Esther Ceceña. Estados Unidos - América Latina. La dominación y la Territorialidad. Revista Chiapas. Material fotocopiado

Son en esencia estas las razones que explican la persistencia estadounidense en la concreción del libre comercio, a pesar de la resistencia de los pueblos latinoamericanos y los fracasos sufridos en las Conferencias Ministeriales de la OMC de Seattle (1999), de Cancún (2003) y en la última Cumbre de Presidentes de las Américas celebrada en Mar del Plata, Argentina en noviembre de 2005.

Otro aspecto a tener en cuenta es que a pesar de la superioridad tecnológica de Estados Unidos, la informatización de la guerra y el descomunal presupuesto militar, esta nación no siempre puede ganar las guerras que hace a los países que considera una amenaza a su concepto de seguridad nacional, ni puede en todos los casos ocupar los países invadidos. Esto ha llevado

²³Los estados del sur de México (Puebla, Campeche, Quintana Roo, Mérida, Yucatán, Oaxaca, Chiapas, Guerrero) y Centroamérica.

históricamente a Estados Unidos a apelar a fórmulas alternativas a la guerra, sin perder la esencia de la guerra imperialista, o sea, el despojo de los recursos económicos, naturales y humanos y la anulación de la soberanía nacional.

El ALCA y/o los TLC, tributan a esta lógica de alcanzar los resultados de la guerra imperialista, evitándola. Estados Unidos pretende por medio de la inversión extranjera, la invasión comercial, la presencia militar y los instrumentos jurídicos (acuerdos y tratados), someter a los países latinoamericanos, evitándose los costos de la invasión militar.

Además de esto, está el tema migratorio como otro aspecto de interés para los conceptos de seguridad de los Estados Unidos. Es conocido que una parte importante de la población emigrante del norteamericano país procede de Latinoamérica y el Caribe y que se trata de un flujo migratorio muchas veces desordenado e inseguro.

Aunque en su diseño el ALCA y/o los TLC están diseñados para emplear a una parte de la mano de obra desempleada en los propios países latinoamericanos y caribeños y de esta manera aumentar la ganancia, mejorar la competitividad de los bienes producidos en estas condiciones en el mercado internacional (caso de la maquila) y disminuir en alguna medida la presión migratoria -sobre todo en su frontera sur- los hechos indican que un flujo migratorio funcional a los intereses estadounidenses es aún una asignatura pendiente del TLCAN, y lo será también del CAFTA-DR. A pesar de esto, los estadounidenses siguen insistiendo en el libre comercio.

Estos aspectos explican por qué la liberalización comercial según el concepto estadounidense -en cualquiera de sus dos modalidades- no es un asunto sólo del Presidente Bush, ni de la familia Bush, ni del Partido Republicano, sino es una estrategia imperialista bipartidista concebida para enfrentar las difíciles condiciones de la competencia que tienen en el siglo XXI y, por tanto, trabajarán por sacarla adelante pese a los obstáculos que están enfrentando.

La esencia del ALCA y los TLC es similar y el fin que persiguen es el mismo, pero a pesar de esto se observan algunas diferencias entre una y otra. Desde el punto de vista jurídico, el TLC contiene la figura jurídica del tratado que sólo está por debajo de la constitución de cada país involucrado, y como tal modifica todo el sistema de leyes de las naciones firmantes, incluyendo la propia constitución para hacerla compatible con el TLC.

El ALCA se estuvo negociando en bloque con todos los países latinoamericanos y del Caribe con la única excepción de Cuba, lo cual convirtió a este proceso negociador en un fenómeno multilateral mientras que el TLC es bilateral, y debido a las asimetrías entre cualquier país de Latinoamérica y el Caribe con Estados Unidos y la dependencia de este último, los estadounidenses puede obtener más concesiones de sus interlocutores que en los marcos del ALCA.

El carácter multilateral de las negociaciones en el ALCA da la posibilidad de una acción coordinada de los países negociadores frente a una posición no

aceptada de otro país, lo cual puede convertirse en un obstáculo a las metas y plazos de la negociación como ocurrió en la Cumbre de las Américas del Mar del Plata.

Por último, el ALCA en su versión original está detenida, pero los TLC han continuado su marcha.

Fluidez, tropiezos y obstáculos en las negociaciones del ALCA.

La historia del ALCA es muy corta. Su lanzamiento tuvo lugar en el marco de la Primera Cumbre de las Américas celebrada en la Ciudad de Miami en 1994 y la aspiración fue en ese momento, terminar el proceso negociador a finales del año 2004 para llegar al año 2005 con las condiciones creadas para la entrada en vigor de este acuerdo de liberalización comercial.

A juzgar por los resultados concretos que se fueron alcanzando en las negociaciones para conformar un área de libre comercio, la historia del ALCA pudiera periodizarse en dos etapas. La primera etapa parte del lanzamiento de esta iniciativa y se extiende hasta el año 2003 y la segunda va de ese año hasta el 2005.

En las dos etapas se presenta una especie de dialéctica entre el avance y los tropiezos, pero se debe reconocer que la primera etapa se caracterizó fundamentalmente por los avances, no exentos de algunos obstáculos, entre los que figuró una determinada disidencia del presidente brasileño Fernando Enrique Cardoso en temas sensibles como los subsidios agrícolas. Tampoco fue funcional al ALCA, el fracaso de la Ministerial de la OMC en Seattle en el año 1999 y la reserva planteada por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez en la Cumbre de las Américas de Québec en Canadá en el año 2001.

Los avances que alcanzaban las negociaciones del ALCA, se explican por la funcionalidad del Consenso de Washington, cierta habilidad de la ideología neoliberal, el monopolio de la derecha proneoliberal en los gobiernos latinoamericanos, el oxígeno que aportó la Cumbre de la OMC de Doha después del descalabro de Seattle, y el incipiente desarrollo del movimiento popular anti ALCA. Otro aspecto que favoreció las negociaciones del ALCA y los TLC fue el otorgamiento por el Congreso estadounidense del fast track al Presidente George Bush a raíz de los ataques terroristas de septiembre del año 2001 a este país.

En la segunda etapa se mantiene la dialéctica avance-obstáculos, pero la balanza se inclina más hacia los tropiezos. Algunos de los principales obstáculos enfrentados por Estados Unidos de América son la crisis de la ideología neoliberal y la ruptura de la hegemonía de la derecha proneoliberal en los gobiernos latinoamericanos. Esto se evidencia en un aumento del pensamiento contestatario y propositivo de los nuevos sujetos políticos y la espiral de la protesta popular contra las políticas neoliberales y el desarrollo del movimiento popular antiALCA como la Alianza Social Continental, las Cumbres de los Pueblos y los Foros Nacionales.

Una de las expresiones más evidentes de la crisis ideológica y política del neoliberalismo, tuvo lugar en Venezuela, cuando el Movimiento Bolivariano-200 liderado por Hugo Chávez, ganó las elecciones para presidente en el año 1998, refundó el estado venezolano y devino esfuerzo alternativo al modelo neoliberal.

En esta dirección se inscribe también el avance de la propuesta popular en Brasil (victoria del P.T. y del Presidente Luís Ignacio Lula da Silva en el año 2002), la victoria de la coalición de izquierda (Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría encabezada por Tabaré Vázquez) en Uruguay en el año 2004 y la reciente victoria del líder indígena Evo Morales del Movimiento al Socialismo en Bolivia en diciembre del año 2005.

Otras evidencias de los tropiezos del ALCA fueron el fracaso de la Ministerial de la OMC de Cancún en el año 2003, los sucesivos fracasos de la convocatoria de Puebla (México) para destrabar los puntos más álgidos del ALCA (los subsidios agrícolas, las compras gubernamentales y la propiedad intelectual) y el dogmatismo de los negociadores estadounidenses en estos temas que son muy sensibles para países como Brasil y Argentina.

Finalmente, se le debe otorgar la importancia que merece el movimiento popular anti ALCA, que alcanzó importantes niveles de articulación en el Foro Social Mundial celebrado tres veces en Porto Alegre (Brasil), la Cumbre de los Pueblos que se celebra paralela a las Cumbre de las Américas, la Alianza Social Continental y los foros nacionales.

Han sido tan graves los obstáculos que ha tenido que enfrentar el ALCA en los últimos cuatro años, que ni el otorgamiento del fast track al presidente Bush, ni la modalidad emergente de "ALCA a la carta"²⁴, pudieron darle oxígeno al proceso negociador del ALCA.

Pero ¿significa esto que se haya derrotado la esencia del ALCA?. La respuesta a esta interrogante es NO. La crisis del ALCA apunta más hacia el agotamiento de una de las formas de negociación de Estados Unidos de América con Latinoamérica y el Caribe, que a una derrota de su estrategia de recolonización.

Ante estos obstáculos, Estados Unidos le ha otorgado más importancia a la negociación bilateral de los TLC, a otras formas de acuerdos bilaterales y a un aumento de la presencia militar en la región. Con esto, va quedando claro que el ALCA está sufriendo una metamorfosis, pero su esencia sigue vigente.

Esto es importante entenderlo así, tanto desde el punto de vista económico como político. Los TLC pueden tributar más a los intereses imperialistas que la propia ALCA, porque en la negociación bilateral Estados Unidos le está arrancando más concesiones a los países latinoamericanos que en la negociación multilateral tipo ALCA.

²⁴ Modalidad en la que cada país podía adherirse a los aspectos del ALCA que fueran más funcionales a sus intereses y no asumir íntegramente la propuesta diseñada por Estados Unidos.

Estado actual y balance de los TLC en las Américas

La dinámica de los TLC, precede al ALCA, coexiste con las negociaciones de este acuerdo de libre comercio, y en el caso de que el ALCA fuera derrotada, va a permanecer post ALCA. Esto refleja una especie de dialéctica y a la vez interdependencia no vinculante entre una y otra fórmula que semeja un camino de doble vía.

Por otra parte, las diferencias en el nivel de resistencia de los distintos países de Latinoamérica y el Caribe a las exigencias de Estados Unidos de América hace que las negociaciones del TLC marchen a diferentes velocidades.

A finales del año 2005, tres países tenían tratados de liberalización comercial con Estados Unidos de América en pleno funcionamiento (Canadá, México y Chile); en otras seis naciones se había avanzado en su ratificación por los respectivos Congresos (las cinco naciones de Centroamérica y República Dominicana)²⁵ y en otras tres países (Colombia, Perú y Ecuador) tenía lugar una prolongación de las negociaciones más allá de lo planificado, ya que se habían previsto 9 rondas y en noviembre del 2005 se habían completado 13 sin haber dado por terminado la fase negociadora.

a) Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

México fue el primer país de Latinoamérica en negociar un tratado de liberalización comercial de carácter neoliberal con EEUU.

La importancia del TLC con México para Estados Unidos de América es de índole económica, política y de seguridad. Asimismo, este tratado fue importante como referente para otros procesos similares con otros países por el corto tiempo que duró el proceso negociador, por la inflexibilidad de las posiciones estadounidenses en los temas claves de la negociación y las concesiones que hizo la nación azteca.

Cumplidos 10 años de su entrada en vigor, un balance del TLCAN para los tres países de Norteamérica arroja costos y beneficios, algunos de los cuales se sintetizarán a continuación.

EEUU: algunas ganancias

1- En particular, EEUU accedió de manera preferencial a un mercado de 106, 2 millones de consumidores, aunque con un nivel de pobreza que según la CEPAL es del 39% de la población (CEPAL, 2004), pero que otra fuentes lo sitúan por encima del 50% (López Blanch, 2005).

2- Los inversionistas de capital estadounidenses (ET) han logrado invertir en condiciones muy favorables en un país donde el bajo costo salarial y las condiciones de casi tolerancia laboral de su mano de obra, le permite elevar la

²⁵ Sólo los Congresos Costa Rica y República Dominicana faltan por ratificar el CAFTA-DR.

competitividad de las exportaciones en el mercado internacional. Los casos más evidentes de este resultado, aunque no los únicos, son la maquila en el sector textil y la producción de autopartes para la industria automovilística instaladas en México.

3- Las trasnacionales de la industria de la ingeniería genética y la biotecnología pueden acceder casi de manera expedita a una de las más ricas fuentes de biodiversidad del mundo.

A pesar de esto, persisten aspectos en los que Estados Unidos de América no ha logrado hasta el momento los resultados que espera de México; por ejemplo, “ordenar” el flujo migratorio procedente de Sudamérica, Centroamérica y el propio México, con lo cual persiste el peligro a la seguridad nacional, según su modo muy singular de concebir la seguridad. Esto ha implicado el traslado de la securitización de la agenda internacional estadounidense a México, aun cuando los problemas de México son otros, a la vez que le ha servido como argumento para satisfacer sus ambiciones imperialistas.

Otro aspecto en el que Estados Unidos de América tampoco ha alcanzado la meta esperada, es el acceso a la propiedad del petróleo mexicano. Habida cuenta de la vulnerabilidad energética estadounidense, a diez años del TLCAN Estados Unidos presiona a México a una integración más profunda en el sector energético y el mercado de trabajo, así como a un control del flujo migratorio que le sea más funcional a sus intereses estratégicos globales (Álvarez A, 2005).

México: impactos más significativos del TLCAN

1-. En los cinco años anteriores al TLCAN, el promedio anual de ingreso de IED fue de 3 870,4 millones de dólares y durante los diez años del TLCAN aumentó a 13 670 millones de dólares (Picard, 2004). El problema en este aspecto fue por un lado la calidad de la inversión ya que en la primera mitad del decenio de los años 90 se observó una alta presencia de capital golondrina y por otra parte, la inversión extranjera no tributó como era necesario a una política de industrialización de México y tampoco favoreció un desarrollo regional y sectorial más equilibrado al interior de la nación.

La IED que arribó a México entre 1994 y 2003 se concentró un 70% en el sector manufacturero; un 10% en el sector del comercio y un 5% en el área del transporte y las comunicaciones (Morales J, 2004).

Otro impacto relacionado directamente con el arribo de IED a México en el decenio del TLCAN es una relocalización de la planta industrial mexicana que es más funcional a las empresas trasnacionales, que al desarrollo de la nación mexicana. Esto lo prueba la alta concentración de industrias en el distrito federal y la frontera con EEUU, en contraste con una menor densidad industrial hacia el sur del Distrito Federal y el abandono industrial de la mayor parte del sur sudeste del país (Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Yucatán etc.)

El 50% de la IED que arribó en este período, sirvió para instalar industrias en el Distrito Federal, mientras que un 20% se colocó en la frontera norte de México, pero muy poco se destinó a la región sur sudeste (Morales J, 2004), que es de hecho, la región más pobre de México.

Desde el punto de vista sectorial, también hay impactos visibles. En el decenio de los años 80, la maquila estaba instalada en unos 12 municipios mexicanos, ubicados casi todos en el norte mexicano. Veinticinco años después, se estima que hay 3 450 empresas maquiladoras instaladas en 200 municipios a lo largo de toda la nación (Morales J, 2004) pero con menos densidad hacia el sur sudeste.

De igual manera, en el decenio de los años 80 la maquila se concentraba básicamente en los sectores de electrodomésticos y textil y le daba ocupación en un 80% a mujeres. Hacia el año 2004, la maquila se ha desplazado básicamente hacia la fabricación de autopartes para la industria automovilística, con el sector textil en un segundo lugar y la casi desaparición de la fabricación de electrodomésticos. Ahora ocupa sólo la mitad de mujeres y hombres (Morales J, 2004).

2- Las exportaciones originadas en México aumentaron de un 6% en el período 1981-1993 a un 12 % en el período del TLCAN. Sin embargo, de este total, un 90% es manufactura de la maquila que tiene un bajo contenido de capital mexicano. Algunos especialistas estiman que en las exportaciones de la maquila, la participación de capital mexicano es del 2% (Huerta A, 2002), el resto es capital trasnacional. De hecho, el tejido productivo mexicano que fue uno de los más importantes de Latinoamérica en la postguerra, se ha desestructurado como consecuencia del TLCAN.

3- Por su parte, la orientación geográfica del intercambio comercial mexicano también se ha modificado sensiblemente: en 1994, el 70% de las exportaciones mexicanas se dirigían a EEUU y el 65% de las importaciones de la nación azteca procedían del mercado estadounidense. En el año 2004, el 90% de las exportaciones de México tuvieron como destino a EEUU, al tiempo que un 80% de las importaciones procedían de este mercado (INEGI, 2004).

4- La agricultura mexicana ha sido uno de los sectores más golpeados por el TLCAN debido a la competencia que le hacen a los productos del agro mexicano las importaciones de productos agrícolas procedentes de EEUU. Se estima que en el período post TLCAN se han perdido 25 millones de puestos de trabajo en las zonas rurales de México.

5- Relacionado directamente con la desestructuración -casi desaparición- del tejido industrial mexicano y los graves impactos en el sector agropecuario, México ha caído a un nivel sensible de vulnerabilidad alimentaria.

Entre 1987 y 1993, México importó 52 millones de toneladas de granos, de ellas 17 millones de toneladas fueron importaciones de maíz. Menos de una década después, o sea, entre 1994 y el año 2000, la nación azteca importó 90 millones de toneladas de granos, de ellas 30 millones de toneladas

constituyeron importación de maíz (Morales J, 2004), pero lo más significativo es que esto ocurre en un país que fue autosuficiente en este grano y uno de los más importantes exportadores de maíz en Latinoamérica antes del TLCAN, y en el que la cultura nacional se asienta en el maíz.

La dependencia de las importaciones de granos se podrá apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 5. México: Dependencia de las importaciones de granos en el año 2000 (%)

Arroz	60
Trigo	50
Sorgo	43
Soya	95

Fuente: INEGI, 2000.

6- Desde el punto de vista económico, el TLCAN ha atado la economía mexicana a la economía de EEUU al punto de hacerla aún más sincrónica con la de este país. La economía mexicana crece en general cuando crece EEUU y viceversa, y se han dado años en los que a pesar de una expansión de la economía estadounidense, la economía mexicana no ha crecido porque la variable del crecimiento estadounidense de ese año, no ha dependido de las compras a México. Esto ocurrió en el año 2003, cuando la economía de EEUU creció 3,0% después de registrar un magro crecimiento de 1,9% en el año 2002 (FMI, 2005) y la economía de México sólo creció 1,2% (CEPAL, 2004 a).

Por su parte, el PIB per cápita tampoco ha reaccionado positivamente ante la liberalización comercial. La tasa de crecimiento de este indicador en el decenio de los años 90 fue de 2,1% y entre el año 2000 y el año 2003 registró 0,6% (CEPAL, 2004).

7- Desde el punto de vista social, la pobreza ha aumentado en México en el período del TLCAN. Esto constituye una expresión de que no necesariamente la liberalización comercial neoliberal genera impactos sociales positivos. En el año 2004, de los 104 millones de mexicanos, 53,2 millones (50,9% de la población) no podían satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, ropa y transporte (López Blanch, 2005). En 1989, la pobreza se abatía sobre el 39% de la población mexicana (CEPAL, 2004).

El empleo tampoco ha mejorado. A pesar de los métodos de medición del desempleo en México donde la persona que trabajó un día no se considera desempleado y que la CEPAL sólo mida el desempleo abierto urbano, de una PEA de 41,5 millones de trabajadores, 15 millones (36%) aparecen como empleados, el resto clasifica como desempleados (López Blanch, 2005).

8- Desde el punto de vista político, México ha girado significativamente a la derecha en el período del TLCAN. Esto no se explica sólo por la crisis el PRI y el acceso del PAN al gobierno y el deterioro de la soberanía mexicana, sino también por el alineamiento de la nación azteca a la política de Estados Unidos

de América y el alejamiento de los principios cardinales de la política exterior mexicana de la postguerra.

Han sido tan altos los costos el TLCAN para México que a pesar de las relaciones histórica de buena vecindad esta nación con Centroamérica, los negociadores aztecas presionaron más a los negociadores centroamericanos que los propios negociadores estadounidenses en los marcos del CAFTA-DR, con el fin de arrancarles concesiones que le permitieran compensar las consecuencias del TLC con Estados Unidos y Canadá.

b) CANADÁ: impactos más significativos del TLCAN.

Teniendo en cuenta al alto desarrollo de las fuerzas productivas de Canadá y su sistema de protección social, los impactos son menos traumáticos en comparación con el caso mexicano. No obstante esto, en Canadá se ha estado produciendo una espiral de quiebras de la pequeña y la mediana empresa, una significativa presión por recortar el gasto público, así como un aumento de la inequidad, lo cual ha ido deteriorando uno de los ejes más importantes del consenso político de la sociedad canadiense; el bienestar social.

La diferencia ente el 20% más rico y el 20% más pobre de la población canadiense fue de 5,2 veces en el año 2001 (PNUD, 2001) y de 5,4 veces en el año 2003 (PNUD, 2003). Esto hizo que Canadá bajara del tercero al octavo lugar en el índice de inequidad entre los países altamente desarrollados (PNUD, 2003).

c) TLC EEUU-CHILE

Chile fue otro de los primeros países de Latinoamérica en negociar un TLC de carácter neoliberal con EEUU, por lo que también tuvo una significativa importancia en la realización de la estrategia de recolonización de Latinoamérica y el Caribe.

Las particularidades de la negociación del TLC Chile-Estados Unidos radicaron en los siguientes aspectos:

- Era el primer país que negociaba un TLC en Sudamérica, alejado a miles de kilómetros de Estados Unidos, lo cual trataba de echar por tierra la tesis de que el TLCAN funcionaba por la cercanía geográfica de Estados Unidos con Canadá y México y la inserción histórica entre estas economías.
- La duración de las negociaciones como tal fue unos 10 meses, aunque la firma y la entrada en vigor de este TLC demoró por problemas de ratificación en ambos Congresos.
- Estados Unidos permaneció inflexible en sus principios de negociación.
- Chile cedió muchísimo ante Estados Unidos:
 - a) aceptó negociar rubros que la OMC todavía no había incorporado (inversiones, política de competencia etc.).
 - b) abrió el mercado chileno por encima de la apertura que recibió de Estados Unidos.

- c) no discutió temas sensibles para un país como Chile que colocaría importantes partidas de productos agrícolas en el mercado subsidiado de Estados Unidos y que recibiría importaciones agrícolas subsidiadas.
- d) desactivó el carácter precautorio de la ley que protegía al país del capital especulativo.
- e) en materia de propiedad intelectual, avanzó más de lo que hasta ese momento había fijado la OMC y se fue por encima de la legalidad de este punto en Estados Unidos.

Cuadro 1. ¿Cuáles son los sectores de la economía chilena identificados como ganadores en el TLC?

Sector	Producto
Agricultura	Uvas y algunos vinos de uvas (han acumulado alrededor de 1/3 de las exportaciones hacia EEUU)
Minería	La minería ha aportado cerca de un 27% de las exportaciones post TLC hacia EEUU. Pero lo fundamental es el cobre
Pesca	Salmones y algunos productos del mar frescos, congelados y en conservas
Forestal	Las exportaciones derivadas de este sector hacia EEUU han crecido un 17% post TLC
Industria	Otros productos industriales han aumentado sus exportaciones post TLC un 10,7%

Fuente: TLC CHILE-EEUU. Un modelo para armar. Internet. Marzo, 2005.

La economía y la sociedad chilena han cambiado con el TLC. Chile se ha hecho aún más funcional a los intereses de las empresas transnacionales, pero aún así no hay evidencias determinantes de que el TLC haya tenido un impacto necesariamente positivo desde el punto de vista económico y social.

Desde este ángulo del análisis, convendría desmitificar algunos de los mitos que el poder mediático ha construido en el imaginario internacional sobre el modelo chileno; el mito del crecimiento sin deuda, el mito del desarrollo social y el mito de los éxitos en el combate a la pobreza.

En lo económico, aunque da la impresión de un crecimiento estable, la esencia es que se ha estado alcanzado un crecimiento atado a EEUU, vulnerable, interrumpido, y cada vez más desarticulado al interior de la nación.

Tabla 6. Crecimiento económico en Chile post TLC
(Variación anual en %)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
-0,6	4,5	3,5	2,5	2,0	3,3	5,8

Fuente: CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2004. Pág. 166.

El PIB per cápita ha descrito un comportamiento similar al del PIB, pero la sociedad chilena ha visto como se han estancado los resultados que se habían estado alcanzando en el combate a la pobreza y la inequidad.

**Tabla 7. Comportamiento del PIB per capita en Chile post TLC
(Variación anual en %)**

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
-1,7	3,2	2,3	2,3	0,9	2,2	4,7

Fuente: CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2004. Pág. 167.

La desaceleración que experimentó el PIB per cápita entre el año 2000 y el año 2003, bajó la tasa promedio anual del crecimiento de este indicador en ese período a 1,5%, lo cual contrasta con la tasa de crecimiento que se reportó en el decenio de los años 90, que fue de 4,1% (CEPAL, 2004 a).

El desempleo ha aumentado en el período del TLC en comparación con el promedio reportado en el decenio de los años 90. En este decenio, la tasa de desempleo abierto urbano como promedio anual, osciló entre el 6% y el 8% (CEPAL, 1999); pero entre 1999 y el año 2005, la tasa de desempleo abierto urbano estuvo alrededor del 9% (CEPAL, 2004 a) y superó este nivel en la primera mitad del año 2005, cuando la tasa de desempleo fue de 9,9% (INE, 2005).

Otro aspecto que indica un deterioro del mercado de trabajo lo constituye la remuneración de los asalariados que se ha mantenido estancada entre 1998 y 2003 (Banco Central de Chile y Cuentas Nacionales, 2003). Estos problemas, ha impactado negativamente en la equidad y sobre las metas de lucha contra la pobreza.

En las actuales condiciones la sociedad chilena refleja los niveles de inequidad más altos de su historia. La diferencia entre el primer y el último quintil de la población chilena creció de 49 veces en 1990 a 60,3 veces en el año 2003 (CASEN, 2003).

A pesar de que la CEPAL coloca a Chile entre los países que han tenido éxito en el combate a la pobreza, varios estudios realizados al interior de esta nación indican otra realidad. Si bien, en comparación con el decenio de los años 80 la pobreza ha disminuido, en el período del TLC el combate a la pobreza se ha estancado.

Entre 1996 y 1997 la pobreza disminuyó de 5,5 millones de personas (45,1% de la población) a 3 millones (23,2% de la población) (CASEN, 2003). Aunque la pobreza continuó declinando en Chile por unos dos años más, entre 1998 y el año 2003 los resultados del combate a la pobreza muestran un estancamiento. En este período (coincide con el TLC) la pobreza se mantiene oscilando sobre el 14% de la población chilena (sólo ha bajado de 14,9% a 14,1% y la indigencia se abate sobre el 4,7% de los chilenos) (CASEN, 2003).

Al margen de la propaganda oficial, los costos del TLC para Chile han sido altos. Eso se evidencia en las exigencias que los negociadores chilenos le están haciendo al Perú en el marco del TLC que se negocia entre estas dos naciones andinas. Algunos observadores de la negociación chileno-peruana

para la liberalización comercial identifican este TLC como la “chilenización del Perú”, o sea, como un tipo de invasión del mercado peruano por bienes y servicios de factura chilena.

d) CAFTA-DR

El CAFTA (TLC entre Estados Unidos y Centroamérica) se negoció en 11 meses, a pesar de la complejidad de un proceso negociador en el que estuvieron involucrados cinco países que tienen profundas asimetrías respecto a Estados Unidos.

Centroamérica no tiene un gran mercado que sea capaz de contribuir a compensar el déficit comercial de Estados Unidos, ni tampoco guarda en el subsuelo importantes volúmenes de energía, ni reservas de agua, pero constituye un importante paso para el capital trasnacional entre el norte y el sur de América y entre el polo industrial del Este de Estados Unidos y el Océano Pacífico, que es una de las zonas emergentes más importantes del mundo.

El recurso natural que apuntala en alguna medida a Centroamérica como atractivo para el TLC es el endemismo y la abundante biodiversidad que presenta la región.

Tabla 8. Biodiversidad en Mesoamérica (número de especies).

Mamíferos	Aves	Reptiles	Anfibios	Peces	Plantas
1 797	4 153	1 882	944	1 132	75 821

Fuente: Ana Esther Ceceña. Estados Unidos- América Latina. La dominación y la territorialidad. Revista Chiapas. Material fotocopiado.

Otro atractivo lo constituye la ubicación geopolítica de Mesoamérica ya que coincide con el área en la que se está desarrollando el Plan Puebla Panamá, uno de cuyos fines es cerrar el cerco a la insurgencia colombiana y a la Revolución Bolivariana de Venezuela.

Por último, pero no menos importante, está el concepto estadounidense de que si el CAFTA no fuese aprobado, y la región centroamericana quedaría fuera de su control directo, podría caer en la geopolítica de Venezuela, cuyo país viene desplegando una importante ofensiva de integración en los marcos del ALBA. Por todo esto, la importancia de la negociación del CAFTA es económica y también geopolítica.

Una vez que estaba ya en marcha la negociación del CAFTA, la República Dominicana expresó su voluntad de adherirse a este tratado. El proceso negociador de la isla caribeña, como era lógico se extendió más allá de Diciembre de 2003, pero ya desde la segunda mitad del año 2004 estaba terminado. Por eso, en lo adelante se hará referencia al CAFTA-DR

En la actualidad el CAFTA-DR terminó la fase negociadora y desde enero del año 2005 está atravesando la fase de ratificación por los Congresos de los países miembros. Hasta el momento el CAFTA-DR ha sido ratificado por los

Congresos de Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Estados Unidos de América, faltando por dar este paso solo Costa Rica y la República Dominicana, que deben estar próximos a hacerlo.

La ratificación del CAFTA-DR por el Congreso de Estados Unidos tuvo que vencer serios obstáculos, al punto de implicar importantes maniobras políticas y hacerse más difícil que en las naciones centroamericanas.

¿Cuáles son las fuerzas políticas al interior del Congreso y la nación norteamericana que cuestionan y se oponen al CAFTA-DR?

- a) Casi de manera unánime los Demócratas.
- b) Los ambientalistas.
- c) Los defensores de los derechos laborales.
- d) El sector azucarero de Estados Unidos.
- e) Los sectores defensores de los derechos humanos.

¿Por qué se oponen?

Los ambientalistas porque opinan que los países centroamericanos no están en capacidad de cumplir con las reglas de protección ambiental que han acordado, ni tienen capacidad para colocar producciones limpias en el mercado estadounidense.

Los del sector azucarero se oponen porque los centroamericanos colocarán azúcar en condiciones ventajosas y someterán a una competencia preocupante a los productores estadounidenses que están subsidiados.

Los defensores de los derechos laborales por que a su juicio, no se van a respetar los derechos laborales de los trabajadores centroamericanos, a pesar de que las dos partes acordaron que respetan a las reglas de la OIT. Sin embargo, Estados Unidos sólo ha ratificado la prohibición del trabajo infantil y las dos partes pactaron que por el momento no se comprometerían a nada más en materia laboral.

Otro cuestionamiento de los laboristas es que el bajo salario de Centroamérica desvíe inversiones hacia ese territorio en detrimento de la inversión y el empleo en Estados Unidos y que influyan sobre las condiciones salariales de este país.

Los defensores de los derechos humanos se oponen porque el TLCAN no resolvió el problema de la pobreza, la marginalidad, ni promovió un mejor cumplimiento de los derechos humanos de los mexicanos y opinan que en Centroamérica va a ser peor.

Esta difícil coyuntura, implicó que al interior del Congreso de EEUU se jugaron varias maniobras en el proceso de ratificación del CAFTA-DR en el entendido de que es un asunto de seguridad nacional y que no convenía a la imagen internacional de Estados Unidos, ni al Presidente Bush la no ratificación de este TLC.

La ratificación del CAFTA-DR, implicó un sobredimensionamiento de la fidelidad partidista de los congresistas republicanos opuestos. Esto chocó con el equilibrio de la doble fidelidad de los senadores (la fidelidad partidista y la fidelidad estadual), o sea, la defensa de los intereses cardinales del estado por el cual son senadores y la defensa del Partido Republicano.

Muchos de los congresistas que votaron por el CAFTA-DR, sacrificaron la fidelidad estadual en función de la fidelidad partidista. Esto fue más notorio en el caso de los congresistas que representan a los estados de la federación americana que son importantes productores de azúcar.

Como resultado de estas maniobras, el CAFTA-DR se aprobó por el Congreso de Estados Unidos de América con sólo 2 votos de diferencia (217 votos a favor y 215 votos en contra).

La importancia de persistir en la lucha anti ALCA.

Aunque se puede considerar que la Cumbre de las Américas de Mar del Plata celebrada en noviembre del año 2005, los grandes perdedores fueron el ALCA y su progenitor de turno, o sea, el Presidente George Bush, no parece aconsejable sobredimensionar este resultado y dar por derrotada la esencia del ALCA.

Si bien en esa cumbre hubo disenso respecto al tema del ALCA, no debe olvidarse que Estados Unidos está alcanzando importantes dividendos por medio de los TLC, cuya esencia es la misma del ALCA.

Otro aspecto que requiere un análisis medurado es que los disidentes de Mar del Plata han planteado que “en este momento no hay condiciones para replantearse el ALCA” (excepto el Presidente Hugo Chávez que ha ratificado su oposición radical al ALCA) debido a la política de subsidio agrícola de Estados Unidos, al delicado tema de las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y la oposición de los pueblos. Pero este planteo deja abierta la posibilidad -al menos a manera de hipótesis- de que si se resolvieran los problemas más álgidos, podrían darse las condiciones para volver a la mesa de negociación y mientras tanto, Estados Unidos y las élites locales avanzan en sus ambiciones por medio de los TLC.

La Cumbre Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005 y el acuerdo de eliminar los subsidios agrícolas a las exportaciones para el año 2013, podría darles oxígeno a los promotores del ALCA, en tanto se rebasaría uno de los principales obstáculos que dio pie al disenso de Mar del Plata y crearía condiciones para tratar de retomar el consenso sobre el ALCA.

Al mismo tiempo, los siete años que median entre el acuerdo de Hong Kong y su entrada en vigor, y el escepticismo sobre su cumplimiento real por los países desarrollados, tributaría a los opositores del ALCA, en tanto le daría un margen de tiempo para realizar la integración alternativa del ALBA.

Esta doble lectura de la Ministerial de Hong Kong y la persistencia de la esencia imperialista de los TLC, aconseja asumir el fracaso de Mar del Plata como un estímulo para reforzar la lucha contra la política de libre comercio de Estados Unidos en cualquiera de las modalidades que adopte, pero no desmovilizarse, ni interpretar que se ha derrotado definitivamente la política imperialista sobre América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Álvarez A, 2005. Repercusiones en América del Norte del ajuste global de Estados Unidos. Seminario de la Red de Economía Mundial. La Habana, 2005.
- Banco Central de Chile y Cuentas Nacionales. Santiago de Chile, 2003.
- British Petroleum. *Statistical Review of World Energy*, 2005.
- CASEN, 2003. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile. Santiago de Chile, 2003.
- Ceceña Ana Esther. Estados Unidos - América Latina. La dominación y la territorialidad. Ponencia presentada por la autora en el Encuentro Internacional de Lucha Contra el ALCA. La Habana, 2004.
- CEPAL, 1998. *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 1998.
- CEPAL, 1999. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1999.
- CEPAL, 2004. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2004.
- CEPAL, 2004a. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2004.
- FMI, 2005. *World Economic Outlook*. Washington D.C., 2005.
- Huerta A. Ponencia presentada por el autor en el 4to. Encuentro Internacional sobre Globalización y Problemas del Desarrollo. La Habana, 2002.
- INE, 2005. Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. Santiago de Chile, 2005.
- INEGI, 2004. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México, México D.F., 2004.
- López Blanch, 2005. Rebelión, 2005. Internet.
- Martínez L, 2005. Potencialidades y limitaciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Revista *Temas de Economía Mundial*. No. 8. La Habana, 2005.
- Morales J, 2004. Ponencia titulada México a diez años del TLCAN, 2005.
- Picard Arrollo, Alberto (2004). *El México del TLCAN en el contexto latinoamericano y caribeño*.
- Pichs R, 2004. Subdesarrollo, déficit de agua dulce y deterioro ambiental. Revista *Temas de Economía Mundial*. No. 6. La Habana, 2004.
- PNUD, 2001. *Informe sobre Desarrollo Humano*, New York, 2001.
- PNUD, 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano*, New York, 2003.
- TLC Chile-EEUU. Modelo para armar. Internet, 2005.
- Vega R, 1999. Neoliberalismo: Mito y Realidad, Santa Fé de Bogotá, 1999.

6

La revaluación del yuan

Gladys C. Hernández

Coordinadora del Grupo finanzas Internacionales del CIEM

En los últimos meses, el fenómeno de la apreciación de la unidad monetaria china, el yuan, se colocó en el centro de atención de los mercados monetarios internacionales.

Antes y después de producirse la revaluación el yuan en julio del 2005, surgieron múltiples argumentos y debates en torno al proceso. ¿Era realmente necesario reevaluar el RMB? ¿Por qué algunos países insistieron en que el gobierno chino adoptara esta medida? ¿Aceptó el gobierno chino las presiones o realizó la revaluación porque era de su interés? ¿Cómo repercutiría la revaluación del RMB en las economías china y mundial?

El sistema monetario chino

En 1994 China adoptó un sistema unificado para el tipo de cambio, basado en el control estatal y la flotación de la moneda. Desde entonces, la paridad entre el RMB y el dólar estadounidense apenas había sufrido cambios, ya que la cotización de la moneda norteamericana se mantuvo en los 8,28 RMB, con un margen máximo de variación del 1%.

En 1997, ante el fuerte impacto de la crisis financiera de Asia y la consiguiente devaluación por contagio de numerosas divisas asiáticas, China no devaluó el yuan y preservó la estabilidad en la cotización de su moneda. En aquel momento, la política de China resultó elogiada unánimemente por la comunidad internacional. Pero al cabo de sólo 5 años, esa misma política se convirtió en blanco de las críticas de algunos países.

El yuan fue resistiendo todos los embates del mercado con posterioridad a la crisis asiática de 1997: la del rublo (1998), el “efecto zamba” (Brasil, 1999) y la difícil retirada de Argentina de su sistema monetario, la caja de convergencia con el dólar, cuando dio el giro a la pesificación (2002).

Las amenazas

El primero en argumentar acerca de la necesidad de reevaluar la divisa china fue el Gobierno de Japón. En efecto, las máximas autoridades de este país llevaban ya varios años acusando reiteradamente a China de manipular la depreciación del RMB para provocar una situación deflacionaria en otros países.

Asimismo, otros países europeos y del Sudeste Asiático se sumaron a esta campaña. Más recientemente, el secretario del Tesoro estadounidense, John Snow, declaró que el gobierno chino debía establecer poco a poco un sistema para el tipo de cambio que fuera lo suficientemente flexible como para poder ser regido por el mercado. Según varios expertos, tal declaración reflejaba como el gobierno de EE.UU. también pasaba a identificar en la moneda china un caballo de Troya para sus intereses comerciales y financieros.

Las autoridades estadounidenses han estado acusando al gobierno chino de mantener su moneda artificialmente baja para favorecer la competitividad de sus exportaciones. Argumentan que esto contribuye al inmenso déficit en la balanza comercial estadounidense (cerca de 700 mil millones de dólares o 5,9% del PIB) y a la pérdida de miles de empleos domésticos.

Como evidencia, las autoridades norteamericanas señalan el gran crecimiento que han tenido las reservas internacionales chinas, por ejemplo, casi 100 mil millones sólo en el último trimestre del 2004. Todo esto en el contexto de un acelerado crecimiento de importaciones de textiles chinos, luego de que venciera el Acuerdo Multi-Fibras²⁶ en enero del 2005.

Tanto Estados Unidos como Europa amenazaron con medidas arancelarias (incremento de los aranceles a productos chinos) si este país no liberaba el tipo de cambio o lo revaluaba. Los legisladores estadounidenses amenazaron con aprobar una Ley que impondría aranceles del 27,5% a todos los bienes importados de China,

De hecho, el Tesoro norteamericano amenazó al gobierno chino con acelerar la aprobación de esta Ley a no ser que China apreciara el yuan en un 10%.

En respuesta a estas presiones políticas, durante más de cuatro años, China adoptó una posición pragmática. En primer lugar, decidió imponer aranceles a la exportación de textiles para evitar medidas proteccionistas por parte de sus socios comerciales; y en segundo lugar, ofreció declaraciones que no descartaban una revaluación del yuan. Sin embargo, si dejaron bien claro, tanto el primer ministro como otras autoridades, que el gobierno no cedería ante presiones externas para revaluar la moneda.

¿Se justificaban estas presiones?

Diversos expertos han señalado importantes deficiencias en los argumentos de Estados Unidos y Europa, lo que pudiera reflejar más bien que las presiones sólo reflejan el resultado de una retórica política y las demandas lógicas de determinados grupos en función de sus intereses económicos.

Si bien pudiera aceptarse que el yuan se encuentra actualmente depreciado con respecto a su tasa de cambio natural (algunos expertos fijan esta magnitud

²⁶ El Acuerdo Multi-Fibras es un acuerdo que le permitía a los importadores y exportadores de productos textiles adoptar acuerdos bilaterales que exigían a los exportadores restringir sus exportaciones de determinadas categorías de tejidos y vestidos a partir de cuotas de acceso al mercado de los importadores.

entre 18% y 60%²⁷), resultan totalmente improcedentes las acusaciones según las cuales China se ha erigido en el responsable por excelencia del déficit comercial norteamericano.

Los orígenes de este déficit se encuentran en el desmedido consumo del modelo americano, donde sus consumidores gastan todos sus ingresos, promoviendo el incremento del volumen de las importaciones de bienes, así como también en las políticas financieras que promueven tasas de ahorro mínimas y decrecientes (por ejemplo, en marzo del 2005, la tasa de ahorro personal fue 0,6%). Simultáneamente, debe señalarse que el comercio con China representa el 10% del comercio total de los Estados Unidos, y el déficit con esta nación, valorado en 186 mil millones de dólares en julio del 2005, constituye el 27% del total..

El elemento más relevante en el conflicto comercial entre Estados Unidos, la Unión Europea y China es en su misma esencia contradictorio. Estados Unidos y Europa recurren constante y sistemáticamente a políticas proteccionistas cada vez que se analiza el caso chino, lo cual entra en contradicción con las tan aclamadas políticas del libre mercado promovidas por el Consenso de Washington

Parecería totalmente ilógico que economistas de la talla de Robert Zoellick, actual subsecretario de Estado, y hasta hace poco paladín del libre comercio en la OMC, se hayan sumado a los sectores proteccionistas que demandan de China el cumplimiento de las exigencias norteamericanas, en vez de dejar actuar al “libre mercado”.

Tabla 1. Comercio de China con los principales centros económicos
(varios años, en millones dólares)

Centros	Años	Total	Exportaciones chinas	Importaciones chinas	Balanza Comercial
Japón	1983	10012	4517	5495	-978
	1993	39085	15782	23303	-7521
	2003	133657	59453	74204	-14751
EEUU	1983	4466	1713	2753	-1040
	1993	27609	16976	10633	6343
	2003	126392	92510	33882	58628
Unión Europea	1983	5898	2508	3390	-882
	1993	27997	12258	15739	-3481
	2003	125569	72457	53112	19345

Fuente: Direction of Trade Database, FMI (2004) y Lum, T., y Dick K. N., China's trade with the United States and the World, Congressional Research Services, CRS Report for Congress, 2004, Internet, s/d.

²⁷ Ver por ejemplo Bosworth (2004), Goldstein (2004) y Coubert y Couharde (2005).

Muchos expertos han señalado que la revaluación del yuan no resolvería el problema del déficit comercial norteamericano. Por ejemplo, un estudio realizado por banco HSBC señala que una revaluación del yuan en 10% sólo afectaría el tipo de cambio real de Estados Unidos en 1%, lo que provocaría un pobre efecto sobre la cuenta corriente. (King, Stephen, 2005)

Asimismo, una revaluación de 25% solo provocaría una reducción del déficit de cuenta corriente en 5% del total. (The Economist, 2005).

Ha de tenerse en cuenta también el elevado valor del componente importado en las exportaciones chinas, por lo que el cambio sobre los precios finales de los productos sería poco significativo. Si se toma como ejemplo el caso de los teléfonos celulares, se tiene que el valor agregado netamente chino ronda el 15% de su precio, así una revaluación de 10% del yuan sólo incrementaría el precio final en 1,5%.

Según refleja el Financial Times, "...China es simplemente el último eslabón de una gran cantidad de productos que Asia exporta a Estados Unidos, ya que importa...componentes de cualquier zona de la región, incluido Japón". (FT 2005)

China ha devenido un importante socio comercial importador de otros países con los que mantiene déficit comercial, especialmente con países productores de manufacturas asiáticos y países exportadores de petróleo y de materias primas del mundo subdesarrollado.

De tal manera, al rebatir estos argumentos, las presiones políticas y económicas para que China revalúe su moneda parecieran menos fundamentadas, y que más bien responden a presiones de grupos de interés que se están viendo afectados por la presencia de muchos más productos importados chinos en sus países. Entre los grupos de presión resalta sobretodo el sector textil, que según estadísticas de la Office of Textiles and Apparel (OTEXA) de los Estados Unidos ha visto las importaciones de textiles y prendas de vestir chinas crecer en 45% en los primeros tres meses del 2005 respecto al mismo período del 2004, y argumenta haber perdido 16.000 empleos en esos meses.

Es necesario destacar que en sectores en los que Estados Unidos ha impulsado fuertes inversiones en la investigación y el desarrollo, tales como las esferas de las tecnologías de punta, el complejo aeroespacial y la agricultura, se observa un superávit comercial. El déficit comercial estadounidense se presenta en otros sectores, tales como: electrónica, producción de ropa, juguetes, textiles y la industria del calzado. Resulta notable que sean precisamente estas producciones las que hayan recibido buena parte de las inversiones extranjeras provenientes de las grandes empresas norteamericanas, cuya finalidad es exportar después al mercado de Estados Unidos.

Pudiera afirmarse que más del 50% de las exportaciones chinas a Estados Unidos se llevan a cabo a través de multinacionales estadounidenses. De esta

forma, el déficit comercial, en gran parte, se origina a partir de las relaciones entre las empresas radicadas en Estados Unidos y sus propias filiales ubicadas en China.

Las autoridades revaluaron. ¿Por qué?

La respuesta china al adoptar el sistema de flotación administrativa, basada en una canasta de monedas en lugar de fijarse exclusivamente con el dólar, dentro de una banda de +/- 0,3% de ajuste diario respecto de la paridad central, establece un sistema cambiario similar al utilizado por Singapur desde principios de la década de los 80.²⁸ Entre los países que utilizan o utilizaron este sistema se encuentran: Chile, Colombia, Israel e Indonesia.

El dólar de Singapur se ha administrado con relación a una canasta de monedas de sus principales socios y competidores comerciales. La composición de esta canasta no es revelada con frecuencia por las autoridades y es revisada periódicamente para tomar en cuenta las transformaciones que experimenta el comercio exterior.

Asimismo, la tasa de cambio flota dentro de una banda establecida por la autoridad monetaria, aunque desconocida para el mercado, que le permite ajustarse moderadamente en vez de estar sujeta a grandes variaciones.

Como resultado de la aplicación de esta política, en el caso de Singapur, la tasa de inflación se mantuvo inferior al 2% anual, desde principios de los ochenta y la moneda se ha revaluado un 20% respecto al dólar norteamericano, desde la crisis financiera asiática de 1997. Por otra parte, el dólar de Singapur se depreció un 40% con respecto al yen japonés en el mismo período, reflejando su flexibilidad y adaptación a los cambios en los flujos de comercio exterior.

Sin embargo, las autoridades chinas han asumido un enfoque propio para aplicar esta política. La diferencia importante entre las medidas anunciadas por el Banco Popular de China y las medidas que proponía J. Williamson, con el Consenso de Washington, se encuentra en que, para Williamson la revaluación debía hacerse de una sola vez ("one shot"), en una magnitud entre el 15 y el 25% y que la banda debía de ser de +/- 10%. Esta sería sin dudas una revaluación mucho más radical que la adoptada por el gobierno chino.

Resulta evidente que en el caso de China, se acumulan una serie de elementos que no conducen a una revaluación tan amplia. En primer lugar, se ubican los problemas relacionados con el sector bancario y financiero chinos. Todavía más del 60% del capital destinado a la construcción o adquisición de viviendas provienen de préstamos bancarios estatales y se estima que los precios de las propiedades están sobrevaluados. En la actualidad ya ha comenzado a comentarse la posibilidad de que exista una burbuja inmobiliaria, especialmente en Shanghai y otras ciudades de la zona costera este del país.

²⁸Utiliza el sistema denominado por Rudi Dornbusch como "canasta, banda y serpenteo" (BBC rules o "basket, band and crawl")

Por otra parte, las reservas internacionales del país pueden garantizar el enfrentamiento a los movimientos especulativos posibles frente a la descontada revaluación del yuan. China cuenta con más de 772 mil millones de dólares por concepto de reservas y se ubica en el segundo lugar del mundo después de Japón.

Sin embargo, el mayor reto para China al introducir esta política de flotación administrada basada en reducidas revaluaciones es que puede destaparse una entrada masiva de capitales especulativos e influir para que el Banco Popular de China decida ampliar la banda de flotación, con el propósito de sostener su política.

Con antelación a la adopción de la revaluación en julio del 2005 ya los especuladores habían hecho lo suyo. El flujo de ingresos que no es inversión directa se elevó de los saldos negativos registrados desde el inicio de la apertura a más de 60 mil millones de dólares en 2003 y 80 mil millones de dólares en 2004. Los especuladores deberán incrementarse ante una posible revaluación mayor. (Murphy Priscilla, 2005)

Aunque las presiones externas parecen haber jugado cierto papel, la revaluación de julio 2005 constituye un acto soberano y se corresponde en esencia con una serie de desequilibrios internos presentes en la economía china.

Algunos de los elementos que pueden haber creado las condiciones para la revaluación son los siguientes:

1. El fenómeno del sobrecalentamiento.
2. El impacto que la política monetaria de la tasa fija de cambio ha tenido en la economía china durante el período posterior a la crisis asiática.
3. Los fenómenos relacionados con el incremento de las reservas en divisas.
4. Las tensiones internas asociadas a una política que preferencia la inversión extranjera directa y las exportaciones.
5. Las dificultades que atraviesa el sistema bancario chino
6. Distorsiones Internas creadas por los controles gubernamentales sobre los precios de los créditos, los combustibles y el monopolio estatal de la tierra.
7. La posibilidad que la política de China hacia la inversión directa extranjera pueda desplazar su centro de atención de la promoción de las inversiones en el interior hacia el desarrollo de empresas chinas en el extranjero.

El tema crucial en este sentido es el del sobrecalentamiento. La economía china viene creciendo los últimos diez años a un ritmo inigualable, las estimaciones más conservadoras hablan de entre un 9% y un 10%. Ello ha generado un fuerte proceso de sobrecalentamiento. Para lograr un crecimiento económico más sostenido y menos agresivo las autoridades chinas han planteado la necesidad de una desaceleración controlada de la economía china, lo que denominan un “aterrizaje suave”.

El Producto Interno Bruto (PIB) de China totalizó 13,65 billones de yuanes el 2004, (1,6 millones de millones de dólares), un aumento del 9,5% frente al de 2003, informó la Oficina Nacional de Estadísticas de China. (ONE RPCh, 2005)

La cifra superó las previsiones. Para el 2005 se habla de un crecimiento del 16%, basado fundamentalmente en el auge de los servicios. En 2004, China también creció un 9,5% frente 2003, cuatro décimas más que el crecimiento del 9,1% registrado al cierre de 2003 y la tasa más alta desde 1996, cuando el PIB chino se incrementó un 9,6%.

Ante estas potentes tasas de crecimiento, el temor a un recalentamiento económico que dispare la inflación en el país obligó al gobierno chino a tomar medidas urgentes desde la segunda mitad de 2004.

China adoptó una serie de medidas para enfriar su economía, entre las que se encuentran restricciones al crédito y a la inversión en algunos sectores recalentados como los bienes raíces, así como una leve subida de los tipos de interés.

En concreto, en el mes de octubre de 2004, el gigante asiático elevó por primera vez en nueve años sus tipos de interés, desde el 5,31% al 5,58%, como medida para contener la inflación y promover el 'aterrizaje suave' de su economía

La principal amenaza para el crecimiento, la inflación, giró sorprendentemente a la baja en el último trimestre de 2004, tras las medidas del gobierno chino.

El crecimiento de los precios se situaba en septiembre en el 5,2%, frente a las tasas de inflación del 5.3 %, registradas tanto en julio como en agosto; las más altas en siete años. Pero en octubre, noviembre y diciembre, la inflación se enfrió progresivamente con tasas del 4,3%, 2,8% y 2,4%, respectivamente.

Durante la década de los ochenta, el país asiático vivió un episodio similar de alto crecimiento. Por entonces, la negativa gestión del recalentamiento provocó una desaceleración del PIB, que cayó hasta el 4,1% en 1989 y 3,8% en 1990.

Finalizado el 2005, resulta de nuevo evidente que la expansión económica de China continúa a ritmos acelerados, así como continúa siendo impulsada por la expansión del sector externo y por el incremento de la inversión, lo que puede crear serios problemas, ya que se está consolidando una burbuja inmobiliaria.

Asimismo, estos desequilibrios al interior de la economía china se adicionan a los desequilibrios de la ya inestable y globalizada economía mundial.

Los superávit comerciales de China, así como el incremento de las reservas en divisas se han considerado siempre como elementos positivos de las reformas, símbolos del dinamismo económico del país. Sin embargo, algunos expertos han comenzado a preocuparse por la factibilidad de mantener las reservas en las mismas condiciones o intentar asumir otra estructura que les permita un

mejor manejo del monto total y de los riesgos que implica tener una reserva , cuya garantía descansa en su mayoría en la tenencia de dólares.

Este factor parece haber tenido un peso estratégico en la adopción de la canasta de monedas señalada al aplicar la revaluación.

Por otra parte el tipo de cambio que existió antes de julio probablemente ya no ofrecía otras opciones para el desarrollo económico del país, tomando en cuenta la magnitud de la descentralización financiera alcanzada, el volumen del comercio exterior y la creciente acumulación de reservas. Con la tasa fija era evidente que cualquier aumento en las tasas de interés provocaría nuevos incentivos para el capital especulativo. Si estos flujos resultaban debidamente esterilizados, se ampliaría la base de la oferta monetaria y las presiones inflacionarias se harían mayores.

Es verdad que la inflación decreció a través del 2004, apoyado el proceso por la notable cosecha de cereales, el control sobre los precios de los alimentos y los combustibles. Sin embargo, esta tendencia no ha eliminado las preocupaciones, acerca de que una nueva ola de presiones inflacionarias pudiera surgir en cualquier momento.

Hasta el momento, el crecimiento económico de China se ha sustentado en una política que preferencia la inversión extranjera para crear las capacidades productivas, fomentar los mercados de productos chinos en el exterior y la aplicación de incentivos para que las empresas extranjeras se ubiquen en China.

El argumento que plantea que China está subvencionando a los inversionistas extranjeros realmente refleja elementos adicionales que abarcan más allá del tema de la tasa de cambio fija. Algunos expertos señalaban que China no debe ofrecer como incentivos una tasa de impuesto, del 15% para las ganancias de las empresas extranjeras y el 33% para las empresas nacionales.

Otros economistas chinos también planteaban que la tasa de cambio fija estaba defendiendo un modelo económico que provoca desequilibrios a la economía, ya que el país invierte mucho y consume poco; promoviendo una economía dividida en sectores uno próspero, en la costa este que se intervincula con la economía comercial y financiera del mundo y uno subdesarrollado al interior del país.

Estas parecen ser algunas de las variables que han impulsado la revaluación.

Una mirada al futuro

En septiembre de 2005, el Banco Central Chino amplió al 3%, desde el 1.5% anterior, la banda diaria de operaciones permitida para el yuan contra otras monedas, a excepción del dólar. Esta medida es parte de una serie de reformas dirigidas a lograr una mayor flexibilidad en el mercado cambiario chino, después de la histórica revaluación del yuan dispuesta por China el 21 de julio del 2005, del 2.1%.

¿Cuáles han sido los efectos de esta revaluación sobre las economías china, estadounidense y mundial? Para China, esta revaluación de su moneda no ha significado la pérdida de competitividad que esperaban los expertos, aunque, por supuesto, la revaluación aplicada ha sido más bien simbólica.

Evidentemente, ninguna empresa extranjera ha decidido emprender la mudada hacia otros países asiáticos, como también se vaticinaba, ni resulta inteligente pensar que, aún y cuando se revalúe más la moneda, las empresas extranjeras estarán dispuestas a abandonar la mina que representa, en la actualidad, el mercado chino, con sus mil trescientos consumidores. De producirse algún movimiento en este sentido, no sería en gran escala, ya que las regiones central y oeste de China ofrecen alternativas inexploradas a los márgenes de crecimiento e inversión, y las diferencias en los costos de mano de obra para estas regiones también son favorables al capital extranjero.

Siguiendo la tónica del mercado, en el caso chino, la revaluación podría convertir a China en un destino aún más atractivo para los inversionistas que apostaran por el desarrollo del mercado interno y que quisieran ampliar sus ventas en China. De hecho, cualquier revaluación ampliaría el poder adquisitivo de los ciudadanos chinos.

Los sectores financieros nacionales hasta el momento se sienten complacidos con la medida ya que si bien tendrá cierto impacto sobre las exportaciones, luego influirá positivamente a largo plazo sobre el comercio.

China cerró el primer semestre de 2005 con más de 342 mil millones de dólares en exportaciones, para un superávit de casi 40 mil millones. (Bol Press, 2005)

Zhu Baoliang, economista principal del Centro de Información Estatal, en Beijing, comentó que la revaluación de julio producirá durante los dos próximos años una reducción del 2% en el crecimiento de los embarques al exterior. (Bol Press, 2005)

Asimismo influirá en la inversión y el consumo, dos de los motores más importantes de la economía nacional, por lo que el crecimiento se reducirá en un 0,5%, vaticinó el especialista. Sin embargo, el crecimiento económico de China podría no verse afectado, sobre todo por el sobrecalentamiento económico que se observa en el país.

Zhuang Jian, un experto del Banco Asiático de Desarrollo (BAD), asevera que los productos chinos serán menos competitivos, pero estima que ello ayudará a reducir las fricciones comerciales con otros países. (Bol Press, 2005)

Otro elemento a tomar en cuenta es la avalancha de capital especulativo que ha arribado a China como resultado de todos los fenómenos asociados a la incertidumbre ante una revaluación.

El volumen de compras de reservas por el Banco Central Chino en el primer semestre de 2005 está en 100 mil millones de dólares, un 50% por encima del registrado en similar período del 2004.

La revaluación hasta el momento no ha provocado mayores cambios en la correlación de las divisas en la estructura de las reservas chinas, sin embargo, una revaluación mayor y la lógica devaluación relativa del dólar estadounidense, pudiera afectar el valor de las reservas internacionales chinas, mayoritariamente denominadas en esta moneda hasta el momento.

Las reservas internacionales de China superan hoy los 700 mil millones de dólares, y son las más grandes del mundo después de las de Japón. China tiene 243 mil millones de dólares en bonos del Tesoro estadounidense, y es la tenencia también más grande luego de Japón. (Morero Horacio, 2005)

En primer lugar, mientras más reservas en dólares y títulos del Tesoro norteamericano acumula China, mayor pudiera ser la pérdida financiera para el país si prosigue la revaluación de la moneda. Además, para evitar que los yuanes adicionales en circulación provoquen inflación, el Banco Central debe “esterilizar” ese dinero emitiendo títulos domésticos que el sistema financiero tiene capacidad limitada de absorber.

Ante esta situación, sin dudas China adoptará medidas para cambiar la composición de sus reservas dándole mayor peso a otras divisas tales como el euros, yenes, y ello afectará las tasas de cambio relativas entre estas monedas y el dólar.

En el caso de Estados Unidos, la revaluación mayor del yuan podría provocar un incremento en la inflación estadounidense, ya que se incrementarían los precios de las importaciones provenientes de China aunque el gobierno norteamericano ha apostado más al posible incremento de la competitividad de las empresas estadounidenses con respecto a China, para frenar el flujo de las empresas hacia China.

Sin embargo, es importante destacar que incluso el presidente de la Reserva Federal ha reconocido recientemente que una moneda china más fuerte tendría escaso impacto en el déficit comercial estadounidense. La debilidad fundamental de los Estados Unidos se encuentra en las deformaciones estructurales del sistema. Unidos (*F T*, 2005).

Los mayores efectos podrían observarse a partir de las decisiones que puedan tomar las autoridades chinas en relación con el tema de las reservas internacionales.

En la actualidad, una notable porción de bonos del tesoro norteamericano ha sido adquirida por China, un monto que supera los 200 mil millones de dólares, aproximadamente un 10% del total. Muchos expertos señalan que este financiamiento chino del déficit norteamericano es el que mantiene bajas las tasas de interés, protegiendo a la economía norteamericana contra las consecuencias del déficit público, así como impulsa el desarrollo de la burbuja

inmobiliaria a través de las hipotecas y el incremento del consumo privado. (Krugnan Paul, 2005)

Si China decidiera cambiar la estructura de sus reservas internacionales, para que estas no estén tan concentradas en dólares sino que se correspondan más con la actual estructura de su comercio, esto provocaría un incremento de las tasas de interés norteamericanas, lo cual encarecería el déficit fiscal.

Debería llamarse la atención a esta situación ya que cualquier encarecimiento del déficit fiscal pudiera desacelerar la economía de Estados Unidos, lo cual ejercería presiones notables sobre los precios y la burbuja especulativa hipotecaria norteamericana explotaría.

Para los países subdesarrollados, especialmente América Latina y los países emergentes un incremento en las tasas de interés estadounidenses incrementaría el servicio de la deuda pagada, afectando las cuentas fiscales de gobiernos y empresas con préstamos denominados en dólares. Por otra parte, disminuirían aún más los flujos de inversiones norteamericanas estadounidenses destinados a países subdesarrollados. Asimismo, es evidente que este fenómeno provocaría un descenso en las importaciones y las exportaciones ya que la economía se desaceleraría.

Tabla 2. Países Tenedores de Bonos del Tesoro Estadounidense

Países	%
Bancos caribeños	4%
Corea del Sur	4%
China	10%
Japón	37%
Gran Bretaña	9%
Resto del mundo	35%

Fuente: Prasad & Weid (2005)

Conclusiones

Considerando el marcado carácter pragmático chino en el manejo de su economía y su propensión a efectuar cambios progresivos pero a su ritmo, pudiera esperarse que China revalúe su moneda en los próximos meses, en la misma medida que aminoren las amenazas europeas y estadounidenses. Esta revaluación podría ser entre 3% y 10% y podría estar seguida de pequeños ajustes posteriores.

La revaluación pudiera convertirse en instrumento de negociación para la política china.

En el contexto de un tipo de cambio fijo anterior, de 8,32 yuan por dólar, las reservas internacionales chinas crecieron de 220 mil millones de dólares en diciembre del 2001 a 695 mil millones en mayo del 2005. La continua

intervención en el mercado cambiario y la acumulación de reservas ha sido considerada por muchos expertos como indicador de un desequilibrio fundamental del yuan y de la necesidad de revalorarlo.

Muchos economistas internacionales prestigiosos consideran que el yuan revaluado incentiva ingresos especulativos de capitales de corto plazo, haciendo más difícil el control de la inflación. Argumentan también que si los agregados monetarios continúan creciendo al ritmo actual (por encima del 15% anual), eventualmente una mayor inflación doméstica atrasará el tipo de cambio real. En consecuencia, proponen a China que deje flotar el yuan porque, supuestamente, esta flotación y apreciación del yuan harían sostenibles las actuales tasas de crecimiento chino.

Esta visión "monetarista" desconoce que el sobrecalentamiento económico del país se ha visto acompañado por un crecimiento sistemático del 9% anual y por un crecimiento de los agregados monetarios a más del 15% anual. A pesar de ello, la inflación interna ha sido sistemáticamente inferior a la inflación en el área del dólar y consecuentemente el yuan se ha estado depreciando en términos reales en años recientes.

El tema es que el crecimiento no está explicado por un exceso coyuntural de demanda, sino por razones de oferta, como son un crecimiento extraordinario en la participación laboral y una tasa de ahorro extraordinaria que se ubica alrededor del 47% del PIB.

Por el contrario, la demanda interna es inferior a la oferta, lo que es consecuencia de un déficit fiscal, valorado en 2% del PIB, e inferior a lo que permitiría el aumento de la demanda de dinero, así como un crecimiento del crédito bancario que resulta inferior a lo que pudiera permitirse el crecimiento de depósitos en los bancos chinos.

El crecimiento de reservas es el reflejo de políticas fiscales y crediticias relativamente prudentes. Los superávits externos chinos no han sido consecuencia del tipo de cambio fijo sino de una sociedad con una tasa de ahorro importante que acumula depósitos bancarios a una tasa que los bancos todavía no pueden prestar confiablemente, como consecuencia de los problemas financieros que aún se revelan en el país.

Anexo I. Algunos indicadores económicos importantes

	2000	2001	2002	2003
PIB (% tasa crecimiento promedio)	8.00	7.50	8.00	9.10
Consumo del gobierno (% del PIB)	13.08	13.39	13.20	12.90
Balance presupuestario (% del PIB)	-3.62	-2.97	-2.96	-2.50
Deuda pública (% del PIB)	30.40	30.60	31.10	29.60
Costo de la mano de obra por hora (USD)	0.59	0.69	0.80	0.92
Desempleo oficial (%)	8.20	9.30	9.75	10.10
Balanza de cuenta corriente/PIB	1.90	1.48	2.80	2.20
Reserva en divisas extranjeras (mill USD)	168,278	215,605	291,128	401,036

Fuente: EIU.

Bibliografía

- Economic Intelligence Unit. China en cifras. Internet. Financial Times, 11 octubre de 2005.
- FMI, Direction of Trade Database, 2004. Internet.
- Investigaciones desarrolladas por el Instituto Internacional de Economía y citadas en "What do yuan from us?", The Economist, Mayo 20, 2005.
- King, Stephen, "To Be a Rock and Not to Roll". 2005.
- Lum, T., y Dick K. N., China's trade with the United States and the World, Congressional Research Services, CRS Report for Congress, 2004, Internet, s/d
- Morero Horacio "¿Qué impactos tendrá la revaluación de la moneda china en los flujos comerciales y en los mercados financieros?" Consultora Tea Deloitte & Touche En Perspectiva. Montevideo, 25 de julio del 2005. Internet.
- Murphy Priscilla "Lluvia de dinero". América, Economía.com, No edición 305, 2005 Internet
- Oficina Nacional de Estadísticas RPCh, 24 marzo del 2005, China Hoy. Beijing, 2005
- Prasad & Weid (2005)
- Permanece estable la moneda china tras revaluación. Bol Press, 19 de septiembre del 2005. Internet.
- Krugman Paul "The chinese connection", The New York Times, Mayo 20, 2005.

7

El Protocolo de Kyoto desde la perspectiva de los países subdesarrollados

Ramón Pichs
Subdirector del CIEM

El pasado 16 de febrero de 2005 entró en vigor el Protocolo de Kyoto (PK), que fuera adoptado en la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Climático (CMNUCC) en 1997. Este acontecimiento allanó el camino para la primera Reunión de las Partes del PK que tuvo lugar del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 2005, en Montreal, Canadá²⁹.

Dada su trascendencia, la reunión de Montreal 2005 atrajo a 9500 participantes, incluidos 2800 representantes gubernamentales y en ella se tomaron importantes decisiones como las referidas a los detalles operacionales del PK contenidos en los Acuerdos de Marrakech de 2001 y a las acciones futuras para el período post-Kyoto (después del 2012). También se negociaron otros temas clave como la creación de capacidades, el desarrollo y transferencia de tecnologías, el tema financiero, los mecanismos de flexibilidad del PK, entre otros. Este paquete de acuerdos y decisiones fue acuñado como “Plan de Acción de Montreal”.

El cambio climático y sus consecuencias previsibles

El cambio climático condicionado por el calentamiento global - o sea por el reforzamiento del efecto invernadero - es un problema ambiental que ha atraído la atención de la opinión pública internacional en los últimos años, por sus consecuencias previsibles.

Entre los posibles impactos que podrían derivarse del cambio climático se encuentran los siguientes³⁰:

- Un incremento de las temperaturas, que para 1990-2100 sería de entre 1.4°C y 5.8°C. Cabe recordar que la década de 1990 fue la más calurosa en 1861-2000.
- El continuo repliegue de los glaciares, asociado a las elevadas temperaturas, conduciría a una elevación del nivel del mar que en el

²⁹ Ver: IISD (International Institute for Sustainable Development), *Earth Negotiations Bulletin*. A Report Service for Environment and Development Negotiations Vol. 12, No. 291, 12 diciembre 2005 (<http://www.iisd.ca/climate/cop11/>)

³⁰ Para mayor información ver IPCC (2001).

período 1990-2100 podría alcanzar entre 9 y 88 cm, con serias afectaciones para territorios vulnerables como los estados insulares³¹.

- La posibilidad de una mayor intensidad y frecuencia de eventos extremos, como las inundaciones, las olas de calor, las sequías y otros. También podría aumentar la probabilidad de que ocurran huracanes y ciclones. Esta tendencia se traduciría en elevados costos socioeconómicos.
- Las alteraciones en los regímenes de lluvias y en los ecosistemas, lo que implicaría serias afectaciones para numerosas especies, incluida la extinción de muchas de ellas.

Consecuentemente, los distintos sectores socioeconómicos sufrirían daños y perjuicios como resultado del cambio climático. Así, por ejemplo, *la agricultura y la pesca* experimentarían una reducción de los rendimientos en zonas tropicales y subtropicales, lo que agravaría los problemas de inseguridad alimentaria que afectan a numerosos países subdesarrollados ubicados en esas latitudes. Adicionalmente, se reforzaría la escasez de agua y por tanto se haría mucho más difícil y costoso el acceso a este recurso básico. También se agudizarían los problemas de salud y se tornaría más preocupante la inequidad.

En cuanto a la *industria y la infraestructura*, se registrarían pérdidas y encarecimiento de diversos insumos. El turismo experimentarían afectaciones en instalaciones y sensibles erogaciones; mientras que las compañías de seguro también sufrirían grandes afectaciones.

En la actualidad existen nuevas y mayores evidencias de que la mayor parte del calentamiento observado en los últimos 50 años es atribuible a actividades humanas, y de que está asociado al incremento de las concentraciones de los principales gases de efecto invernadero (GEI), como CO₂, metano, ozono troposférico, óxido nitroso y CFC.

A continuación se relacionan las concentraciones de CO₂, desde la era pre-industrial hasta el presente y las proyecciones para el 2100, según fuentes especializadas.

Tabla 1
Concentraciones de CO₂, en partes por millón.

Períodos	Concentraciones (ppm)
Era pre-industrial	280
2000	368
Marzo 2004	379
2100	540 – 970

Fuente: IPCC (2001) y Byers y Snowe et al. (2005).

³¹ Esta preocupación ha sido expuesta en diversos foros internacionales como la Conferencia Internacional de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Mauricio, enero 2005).

Se calcula que el sector energético es el responsable de más de la mitad del calentamiento global, debido al predominio de los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural) en el consumo de energía. Los combustibles fósiles representan cerca del 90% del consumo mundial de energía comercial (sólo el petróleo garantiza alrededor del 37%)³² y aportan alrededor de un 80% de las emisiones de CO₂, que es el principal gas de efecto invernadero. Consecuentemente, las medidas para el control del cambio climático deben dirigirse, en lo fundamental, a modificar los actuales patrones de producción y consumo de energía.

Tabla 2
Participación de combustibles fósiles* en balance de energía comercial
2004

<i>Regiones</i>	<i>Total de combustibles fósiles (%)</i>	<i>Petróleo (%)</i>
Norteamérica	87	39
América Latina	77	49
Europa y Eurasia	84	32
Medio Oriente	99	52
África	93	40
Asia y Pacífico (desarrollados)**	87	47
Asia y Pacífico (subdesarrollados)	94	28
Mundial	88	37

Notas: * Petróleo, carbón y gas natural

** Incluye los territorios de Hong Kong, Singapur, Taiwán y Corea del Sur

Fuente: Calculado a partir de BP (2005)

Aunque persiste incertidumbre en los estudios, proyecciones y mediciones del cambio climático y sus efectos, la comunidad científica internacional reconoce que debe prevalecer el principio precautorio en el diseño de estrategias de respuesta ante este problema ambiental. Es decir, se debe actuar oportunamente para evitar las consecuencias negativas que podrían desencadenarse y hay que crear condiciones para la adaptación ante aquellos impactos que ya se están produciendo o podrían producirse en un futuro próximo.

El enfoque precautorio supone, ante todo, la aplicación temprana de medidas para reducir las emisiones en sus fuentes, tales como el sector energético, la industria, el transporte, la agricultura y el manejo de desechos entre otras.

Adicionalmente, este enfoque debe partir del reconocimiento de los niveles de responsabilidad histórica de los distintos grupos de países con el cambio climático y sus consecuencias. Mientras los países industrializados son los principales responsables de las concentraciones de gases de efecto invernadero, sobre todo desde una perspectiva histórica; los países

³² BP 2005.

subdesarrollados son los más vulnerables, en particular los pequeños estados insulares y los llamados países menos adelantados (PMA).

La mayoría de los gases de efecto invernadero tienen una larga permanencia en la atmósfera (más de 100 años en algunos casos), de modo que no sólo se trata de analizar la contribución actual de los países industrializados al calentamiento global, sino además los efectos acumulados de tales emisiones, lo que evidencia la necesidad de examinar la deuda ecológica de estos países con la humanidad desde una perspectiva histórica.

Tabla 3
Emisiones de CO₂ por grupos de países

Países	Emisiones de CO ₂ 2000 (%)	Emisiones de CO ₂ históricas 1850-2002
Países desarrollados	63.1	76.0
-EE.UU.	24.4	29.3
Países subdesarrollados	36.9	24.0
Total	100	100

Fuente: PNUD (2005) y World Resources Institute (2005)

A la hora de diseñar estrategias de respuesta ante el cambio climático, también debe tenerse muy en cuenta el vínculo existente entre este fenómeno y otros problemas ambientales globales, tales como el agotamiento de la capa de ozono, la pérdida de biodiversidad biológica, la desertificación y la deforestación. De esta forma, se evitaría que las medidas que se adopten para enfrentar al cambio climático agraven otros problemas ambientales y viceversa, con lo que se contribuiría a soluciones más integrales y sostenibles.

En general, las estrategias de respuesta fundamentales en la lucha frente al cambio climático son la *mitigación* y la *adaptación*. La mitigación se refiere básicamente a la reducción de emisiones gases de efecto invernadero y a la absorción de dichas emisiones por la vía de la captura biológica³³ o la captura geológica³⁴ de emisiones. La adaptación, por su parte, supone acciones para reducir la vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático³⁵.

En términos de adaptación al cambio climático, debe tenerse en cuenta que el número de personas afectadas por desastres relacionados con el cambio climático aumentó de unos 740 millones en los años 70 a más de 2000 millones en los años 90 del pasado siglo; y las pérdidas materiales crecieron de 131 mil millones de dólares en los años 70 hasta 629 mil millones de dólares en los años 90, de acuerdo con ediciones recientes del Informe sobre Desastres Mundiales.

Las estrategias de respuesta ante el cambio climático, deben considerar, además, la inercia de los sistemas climático, ecológico y socioeconómico, así

³³ Por ejemplo, la absorción de CO₂ por sumideros como los bosques.

³⁴ Por ejemplo, la captura de CO₂ en depósitos subterráneos u oceánicos.

³⁵ Uno de los resultados de la Reunión de las Partes de la Convención de Cambio Climático de Montreal 2005 fue la adopción de un Programa de Acción para la Adaptación por cinco años (ver documento FCCC/CP/2005/L.3 en <http://www.unfccc.int>).

como el carácter irreversible de las interacciones entre estos sistemas, lo que refuerza la importancia de acciones preventivas en materia de adaptación y mitigación. Mientras mayor y más rápida sea la reducción de emisiones, menor y más lento sería el calentamiento proyectado.

También hay que subrayar que la adaptación no evitaría todos los daños, pero se necesitaría a todas las escalas para complementar a la mitigación. En ambos casos -es decir, tanto para la mitigación como para la adaptación- se impone la necesidad de superar las barreras que impiden avanzar con más celeridad; y dar prioridad a un enfoque integral³⁶ que vincule el desarrollo con la equidad y la sostenibilidad.

A escala global, en el contexto del debate sobre energía y sostenibilidad ambiental, se aboga por acciones de mitigación orientadas a una reestructuración energética sostenible, que considere entre otras prioridades:

- el incremento de la eficiencia energética;
- el fomento de las fuentes renovables de energía en la medida en que resulten económica y ecológicamente factible (solar, hidráulica, bioenergía; eólica, etc.)
- el desarrollo de otras tecnologías energéticas avanzadas.

Bajo las condiciones de auge del neoliberalismo a escala mundial, desde mediados de los años 80 se ha registrado, además, un fuerte proceso de privatizaciones y desregulaciones en el sector energético (sobre todo en el subsector petrolero) de numerosos países. En estas condiciones, una de las principales barreras para el fomento de la energía sostenible han sido los sistemas inadecuados de asignación de recursos para la investigación y desarrollo, que no tienen debidamente en cuenta criterios de sostenibilidad con una perspectiva de largo plazo.

Un componente básico del debate internacional actual acerca del cambio climático, sus efectos y las estrategias para enfrentarlo, ha girado en torno a las evaluaciones científicas que se han elaborado por expertos en estos temas, sobre todo a instancias del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en Inglés)³⁷.

Esta institución de Naciones Unidas fue creada en 1988 y desde entonces ha llevado a cabo tres evaluaciones integrales sobre el cambio climático que han servido de amplia referencia tanto para la comunidad científica como para los tomadores de decisiones. El Primer Informe de Evaluación fue publicado en 1990; el Segundo en 1995, el Tercero en 2001 y en estos momentos se encuentra en elaboración el Cuarto Informe de Evaluación, que debe concluirse en 2007. Adicionalmente, el IPCC ha publicado diversos informes especiales, así como otros documentos técnicos y metodológicos.

³⁶ Este enfoque integral ha quedado expresado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en particular en el objetivo 7, que busca garantizar la sostenibilidad ambiental.

³⁷ Ver <http://www.ipcc.ch>

Estas evaluaciones científicas también han apoyado el proceso de las negociaciones políticas, relacionadas con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kyoto (PK).

Convención sobre Cambio Climático y Protocolo de Kyoto

Gran parte del debate actual en torno al cambio climático se refiere a las negociaciones internacionales relacionadas con la CMNUCC y el PK.

Recuadro 1 Cronología básica de la CMNUCC y el PK

<p>1992: La CMNUCC se abre a la firma en la Cumbre de Río de Janeiro.</p>
<p>1994: Entra en vigor la CMNUCC (21 de marzo de 1994).</p>
<p>1995: Primera Conferencia de las Partes (COP 1) de la CMNUCC, Berlín.</p>
<p>1997: Se adopta el PK en la COP 3, Kyoto.</p>
<p>2001: EE.UU. se niega a ratificar el PK. Acuerdos de Marrakech</p>
<p>2004: Rusia ratifica el PK (18 de noviembre de 2004).</p>
<p>2005: Entrada en vigor del PK (16 de febrero de 2005). Paso importante, pero insuficiente. COP 11 – Primera Reunión de las Partes del PK (MOP 1), Montreal, Canadá (28 noviembre – 10 diciembre).</p>

Fuente: Elaboración propia.

Según el texto de la CMNUCC, en particular su Artículo 2, el objetivo de dicha Convención es el de “lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida las interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

Una de las debilidades del texto de la Convención es que su objetivo, de la forma en que se ha redactado resulta muy ambiguo ya que no se precisa el nivel a partir del cual se producirían interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Una de las fortalezas de la Convención, que ya cuenta con 189 Partes, es el reconocimiento de las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados, es decir se reconoce que si bien el cambio climático es un reto global que concierne a todos en el planeta, los países industrializados, como principales emisores de gases de efecto invernadero, deben dar los primeros pasos para enfrentar este problema.

Como se mencionó antes, el PK se adoptó en 1997 y entró en vigor en febrero de 2005. En diciembre de 2005 la cantidad de Estados Partes de dicho

Protocolo ascendía a 157, de ellos 37 eran países industrializados o “economías en transición³⁸” (también llamados Países del Anexo 1 de la CMNUCC) y 120 eran países subdesarrollados (no Anexo 1). Se requerían 55 ratificaciones para que entrara en vigor el PK. Esta condición se cumplió el 23 mayo 2002, con la ratificación de Islandia.

Los Países Anexo 1 que son Partes del PK representan el 61.6% del total de emisiones de los países Anexo 1 en 1990. Se requería que este indicador llegara a 55%; para lo que fue necesaria la ratificación de Rusia, ya que EE.UU. y Australia han decidido no ratificar el Protocolo.

Según la letra del PK, los países industrializados se comprometen a reducir el total de sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 5,2% para el período 2008-2012, con relación a los niveles de 1990. Los compromisos individuales de estos países oscilan en un rango de: -8% a +10% y en todos los casos suponen grandes reducciones con relación a niveles proyectados.

No obstante, las metas de reducción de emisiones establecidas en el PK resultan insuficientes para lograr la estabilización de las concentraciones atmosféricas de CO₂. Algunos estimados indican que aún cuando el PK se aplicara íntegramente, solo contribuiría a reducir el incremento promedio global de la temperatura entre 0.02°C y 0.28°C para el año 2050³⁹, en comparación con el incremento proyectado por el IPCC para 1990-2100. Aún así, existen pocos indicios de que los países desarrollados estén adoptando las medidas necesarias para hacer efectivos los modestos compromisos de reducción de emisiones recogidos en el PK.

El PK considera explícitamente seis gases de efecto invernadero: CO₂, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC) y Hexafluoruro de azufre (SF₆).

Se ha aceptado la introducción de las actividades referidas a uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (ej. forestación, reforestación, manejo de bosques y de suelos agrícolas) en la instrumentación del PK, pero de manera limitada por tratarse de un tema sumamente polémico.

Debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que la inclusión desmedida de proyectos de ampliación de bosques, como sumideros de gases de efecto invernadero, en detrimento de proyectos orientados a reducir emisiones (como por ejemplo, proyectos para fomentar energías renovables vs. combustibles fósiles) aumentaría considerablemente la incertidumbre, con relación al efecto real que puedan tener dichos proyectos en el sentido que indican los objetivos de la Convención y el PK.

Estados Unidos y Australia son los dos países industrializados que se han negado a ratificar el PK. En ambos casos, se trata de países con elevados niveles de emisiones per cápita, aunque en términos absolutos EE.UU.

³⁸ Se refiere a los territorios de los otrora países socialistas de Europa.

³⁹ [Nature, October 2003](#) y http://en.wikipedia.org/wiki/Kyoto_protocol

contribuye mucho más al calentamiento global, como se aprecia en la tabla que sigue.

Tabla 4
Emisiones de EE.UU. y Australia

Indicadores	EE.UU	Australia
Emisiones 1990 (% del total Anexo 1)	36.1	2.1
Límite de emisiones según PK (respecto a 1990), %	-7	+8
Emisiones de CO ₂ per cápita 2000, TM	20.1	18.3

Fuente: Elaboración del autor a partir del texto del *Protocolo de Kyoto y PNUD (2005)*.

Los defensores de la posición intransigente de EE.UU. ante el PK han esgrimido toda clase de argumentos políticos, económicos y pseudo-científicos para pretender justificar su postura.

Una de las principales críticas de la administración republicana de los EE.UU. se refiere a que los países subdesarrollados no tienen compromisos de reducción de emisiones en el PK. Según G. W. Bush, la exoneración de países en desarrollo de las obligaciones del tratado es una “falla fatal” del PK.

Ciertamente, los países subdesarrollados no tienen compromisos de reducir sus emisiones en el primer período de compromisos (2008-2012), como expresión del ya mencionado principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. No debe olvidarse que las emisiones per cápita del Tercer Mundo son muy inferiores a las del mundo industrializado. A manera de ejemplo, la tabla que sigue refleja los muy desiguales niveles de emisiones y consumo energético per cápita entre los EE.UU. y países subdesarrollados como China y la India.

Tabla 5
Comparación EE.UU.-China-India

Indicadores	EE.UU.	China	India
% de emisiones CO ₂ totales, 2000	24.4	12.1	4.7
Emisiones CO ₂ per cápita, 2002, TM	20.1	2.7	1.2
Consumo eléctrico per cápita – Kwh, 2002	13,456	1,484	569

Fuente: Tomado de *PNUD (2005)*.

En el plano científico⁴⁰, algunos defensores de la posición oficial norteamericana han llegado a señalar que EE.UU. hace bien en denunciar el

⁴⁰ Ver opinión de *Walter Cunnigham* (ex astronauta y Jefe de la Comisión Aeroespacial de Texas), en *World Energy Magazine*, volumen 4, No. 2, 2001.

PK y que lo correcto es la continuación de las investigaciones acerca de las causas del calentamiento global. Según ellos, la ciencia que está detrás del tema del cambio climático está lejos de ser completa y el calentamiento global es un invento. Para estos “científicos”, el principal problema con el PK es que constituye una solución drástica para un problema que puede no existir.

El discurso de los que apoyan al gobierno norteamericano también se ha referido a la esfera económica y en esta dirección han utilizado como pretexto que los tomadores de decisiones tienen la responsabilidad de basar sus políticas en hechos demostrables no en mitos ni emociones. Han llegado a decir que la principal motivación para la mayoría de los países del mundo con el PK, especialmente los menos desarrollados, es económica; y que el efecto neto principal de la implementación plena del PK sería la reducción de la parte de EE.UU. en la economía mundial y la distribución de esa parte entre los otros.

Los apologistas de la administración norteamericana destacan que el PK es un esfuerzo en marcha de “los que no tienen” para beneficiarse a expensas de “los que tienen”. Sobre estos falsos argumentos se basan para concluir que las consecuencias económicas relacionadas con el PK serían enormes; y han llegado a sugerir que hay que asegurar que la ciencia esté en lo cierto antes de apostar por una solución política determinada, como el PK, que, según ellos, le costaría a los contribuyentes estadounidenses miles de millones o incluso millones de millones de dólares, sin ninguna garantía de que esa inversión solucionaría el problema.

La internacionalización del debate sobre medio ambiente y desarrollo ha coincidido en el tiempo con el auge del discurso y las prácticas neoliberales a nivel mundial; y en estas condiciones se ha pretendido sobredimensionar la aplicación de fórmulas de mercado en la solución de problemas ambientales.

En efecto, uno de los temas que ha generado mayor debate en relación al PK, además de la postura asumida por el gobierno de los EE.UU., es el referido a los tres mecanismos de mercado - también llamados mecanismos de flexibilidad - incorporados a este Protocolo, es decir, la *Aplicación Conjunta* (Artículo 6), el *Mecanismo de Desarrollo Limpio* (Artículo 12), y el *Comercio Internacional de Emisiones* (Artículo 17).

“Mecanismos de flexibilidad” del PK

La inclusión de mecanismos que consideran distintas modalidades del comercio de permisos de emisión, revela la preponderancia que van adquiriendo las fórmulas de mercado dentro del conjunto de opciones disponibles para enfrentar el cambio climático y otros problemas ambientales globales.

Estos mecanismos se diferencian, sin embargo, por el grado de regulación implícito en ellos, correspondiendo la mayor regulación al Mecanismo de Desarrollo Limpio y la menor al comercio internacional de emisiones.

Recuadro 2
Síntesis de los mecanismos de mercado del PK

Temas	Aplicación conjunta	Mecanismo Desarrollo Limpio (MDL)	Comercio Internacional Emisiones
Artículos del PK	Art. 6	Art. 12	Art. 17
Países elegibles	Anexo 1 (Países desarrollados y "economías en transición")	Todos, incluidos países subdesarrollados.	Anexo 1 (Países desarrollados y "economías en transición")
Modalidad	Basado en proyectos	Basado en proyectos	Intercambio de permisos de emisión

Fuente: Elaboración propia.

Cabe recordar que toda iniciativa de mitigación y adaptación al cambio climático debería partir de reconocer la responsabilidad de los países altamente industrializados con las emisiones históricas de gases de efecto invernadero (importante componente de la deuda ecológica de estos países), así como los diferentes niveles de desarrollo socioeconómico entre el Norte desarrollado y el Sur subdesarrollado. Sobre esta base, los elementos centrales de toda propuesta deberían ser:

- la adopción de importantes programas de reducción de emisiones en los territorios de los países industrializados, mediante acciones dirigidas a cambiar sustancialmente los patrones de producción y consumo en estos países;
- transferencia de tecnologías idóneas desde los países desarrollados hacia los subdesarrollados, dando prioridad a las tecnologías limpias, que reduzcan emisiones (ej. tecnologías energéticas más eficientes);
- transferencia de recursos financieros hacia los países subdesarrollados, adicionales a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esto implicaría cumplir los compromisos de AOD (0.7% del PNB de los países desarrollados) y aportar recursos adicionales.
- la transferencia de recursos financieros y tecnologías idóneas para la necesaria adaptación al cambio climático, particularmente en aquellas regiones y países más vulnerables, como los pequeños estados insulares.

Si bien algunos de estos elementos son mencionados en el articulado de la *Convención sobre Cambio Climático* y del Protocolo de Kyoto, su presentación es más retórica que práctica. En estas condiciones, los mecanismos de mercado, presentados frecuentemente como fórmulas complementarias a la transferencia tecnológica y financiera Norte-Sur, han devenido centros de principal atención en el contexto de la aplicación de la Convención sobre Cambio Climático, lo que se explica por varias razones.

En primer lugar, en lo relacionado con la reducción de emisiones en los territorios de los países desarrollados, existen pocas evidencias de consenso entre los gobiernos, la comunidad empresarial y los consumidores en estos países para asumir una reestructuración radical de los patrones de producción y consumo de estas economías, con el propósito de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Ante estas realidades, para materializar el compromiso de reducción de emisiones del Protocolo de Kyoto, las autoridades de la mayoría de los desarrollados han hecho todo lo posible por evitar el cumplimiento integro de sus metas de reducción -bastante modestas por cierto- en sus propios territorios.

En segundo lugar, tampoco se aprecian señales, del lado de los países desarrollados, en la materialización de la transferencia de tecnologías idóneas y recursos financieros adicionales hacia los subdesarrollados. Todo parece indicar que en lugar de avanzar en las direcciones antes mencionadas, por la vía de la cooperación internacional, los países desarrollados seguirían favoreciendo ciertos instrumentos de mercado, que supuestamente tendrían un aporte en esas direcciones.

Con la introducción de estos mecanismos de mercado ha aparecido un nuevo producto básico, los “permisos de emisión de carbono”, cuyo precio dependería en gran medida de la dinámica del mercado, es decir, la oferta y la demanda de tales “permisos”.

Bajo esta filosofía de mercado, se aboga por realizar las acciones de mitigación donde los costos marginales sean inferiores, es decir en las regiones de menor desarrollo relativo, aunque se establece que los países desarrollados que utilicen estos mecanismos para cumplir sus compromisos deben demostrar que dichos mecanismos son “suplementarios” con relación a sus acciones domésticas.

Aparte de los recursos financieros que se puedan movilizar mediante los tres mecanismos de mercado antes mencionados, los fondos disponibles para los países subdesarrollados en el contexto de la Convención y del PK son escasos y cada vez más condicionados. Uno de los temas financieros más debatidos en la COP/MOP de Montreal 2005 fue la preocupación de los países subdesarrollados en relación con las afectaciones que podrían derivarse del nuevo marco para la asignación de recursos, aprobado en septiembre 2005 por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés).

De los tres mecanismos de mercado incluidos en el PK, el único que considera la posibilidad de que los países subdesarrollados participen, como receptores de proyectos de inversión es el **Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)**.

Según la letra del PK de otros acuerdos posteriores sobre la instrumentación de dicho Protocolo, bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio:

- los proyectos deben corresponderse con las prioridades de desarrollo sostenible del país receptor;
- la participación de las partes involucradas en los proyectos es voluntaria;

- no se debe sobredimensionar el monto de emisiones reducidas o absorbidas en países subdesarrollados;
- una parte sustancial del cumplimiento de los compromisos de los países desarrollados debe ser en sus propios territorios;
- para cada proyecto, los beneficios que se obtengan deben ser reales, tangibles y a largo plazo en relación con la mitigación del cambio climático;
- las reducciones de emisiones certificadas deben ser adicionales a las que se producirían en ausencia de la actividad o proyecto certificado (criterio de adicionalidad);
- una parte de los fondos procedentes de las actividades de proyectos certificadas debe utilizarse para hacer frente a los costos de adaptación de los países más vulnerables, tales como pequeños estados insulares.

Para los países subdesarrollados, en ausencia de otras opciones, el Mecanismo de Desarrollo Limpio podría facilitar el acceso a ciertas tecnologías ambientalmente idóneas y ciertos recursos financieros. Sin embargo, si no se asegura un marco regulador transparente y adecuado, los flujos de tecnologías y recursos financieros que recibirían estas naciones podrían ser más simbólicos que reales.

Como parte de las regulaciones establecidas para el MDL, se incluye un proceso de preparación y validación de los proyectos (registro ante la Junta Ejecutiva, monitoreo - verificación por Entidades Operacionales independientes, y emisión de Reducciones de Emisión Certificadas o RECs). Este proceso, concebido para verificar la consistencia, viabilidad y correspondencia de los proyectos con los objetivos de la Convención y el PK, podría resultar muy costoso, lo que haría menos atractivos ciertos proyectos de interés para los países subdesarrollados como las inversiones en fuentes de energía renovables para sustituir el uso de combustibles fósiles y reducir emisiones de gases de efecto invernadero.

Otro de los desafíos asociados al MDL es la posibilidad de que muchos de los proyectos de inversión más atractivos tiendan a concentrarse en un limitado grupo de receptores, por lo general países de mayor desarrollo relativo dentro de los subdesarrollados. Esta preocupación estuvo muy presente en los debates de la COP/MOP de Montreal 2005, sobre todo en las posiciones de países de menor desarrollo como los africanos.

Para los países desarrollados, los proyectos que se ejecuten como parte del Mecanismo de Desarrollo Limpio serían una opción para eludir, parcialmente, el cumplimiento de sus compromisos de reducción / limitación de emisiones en sus propios territorios; y constituirían un medio para desviar la atención en relación a sus compromisos internacionales en materia de transferencia de tecnologías y financiamiento adicional para el desarrollo sostenible, bajo fórmulas de cooperación internacional. Además, en estos países los principales beneficiarios serían ciertos sectores como las compañías productoras y suministradoras de combustibles fósiles; más que la sociedad en su conjunto.

Según los últimos datos disponibles, a finales de octubre 2005 existían 25 actividades de proyectos del MDL registradas y 13 entidades operacionales, de cuales 11 se encargan de la validación de proyectos. Se han aprobado 46 metodologías para las bases de referencia y vigilancia y se avanza en el campo de las metodologías para proyectos de pequeña escala⁴¹.

Como se puso de manifiesto en la COP/MOP de Montreal 2005, cada vez son mayores las presiones para simplificar los procedimientos del Mecanismo de Desarrollo Limpio, máxime cuando se estima que sólo el 10% de los proyectos MDL han sido registrados, de manera que el avance ha sido calificado por especialistas como “muy poco y muy tarde” (ver *Bumpus, 2005*). Sobre este particular países como los representados en la Alianza de Pequeños Estados Insulares en desarrollo han insistido en que la simplificación del MDL no debe realizarse a costa de la integridad ambiental de este mecanismo y del PK.

El **comercio internacional de emisiones**, por su parte, se refiere a la variante más desregulada del intercambio de permisos de emisión y, de momento sólo se aplica a los países desarrollados (del Anexo 1 de la CMNUCC). Bajo esta modalidad, el 1 enero 2005 se inició un esquema europeo de comercio de emisiones, que involucró inicialmente a unas 12 mil plantas industriales, generadoras de la mitad del CO₂ emitido en esos países.

Un dilema que han enfrentado los diseñadores de este esquema en Europa ha estado asociado a la determinación del monto de los “permisos” a otorgar, ya que la autorización de muchos “permisos” tiende a frenar al desarrollo de tecnologías eficientes, y la autorización de pocos “permisos” tendría un efecto recesivo en la economía.

El esquema europeo ha sido diseñado de forma tal que puede combinarse con otros esquemas de comercio de emisiones - como el esquema de Noruega -, y otros mecanismos del PK, como el MDL. Según fuentes oficiales de la Unión Europea, este esquema le permitiría al conjunto de países miembros cumplir con los compromisos del PK a un costo de 2.9 – 3.7 mil millones de euros anuales, lo que representa menos del 0.1% del PIB conjunto; frente a costos de 6.7 mil millones de euros anuales en ausencia de dicho esquema⁴².

Este esquema ha sido sometido a críticas provenientes de diversas fuentes no gubernamentales, por considerar que los permisos autorizados son muy generosos, lo que limita el alcance de la reducción de emisiones que pueda lograrse por esta vía.

Para algunos, iniciativas tales como el esquema europeo de comercio de permisos de emisión constituyen antecedentes de lo que un futuro podría ser un esquema global integrado. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los permisos de emisión negociables aplicados bajo un esquema global, que incluya tanto a países desarrollados como subdesarrollados, podría constituir una opción riesgosa, sobre todo para los países más pobres.

⁴¹ Ver documento FCCC/KP/CMP/2005/4, del 31 de octubre 2005, en <http://www.unfccc.int>

⁴² *EU Action Against Climate Change*. Emission Trading – An Open Scheme Promoting Global Innovation, septiembre 2005.

En el debate en torno a estos temas, los permisos de emisión negociables han sido presentados por sus promotores como los instrumentos más efectivos, flexibles y equitativos para reducir la contaminación. Una de las principales ventajas que ofrece el comercio de permisos de emisión, a juicio de sus partidarios, es que contribuirían a limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, y al mismo tiempo garantizarían los necesarios flujos de recursos financieros y de tecnologías hacia los países subdesarrollados.

Tomando como punto de partida un tope global de emisiones permitidas, se procedería a distribuir los permisos de emisión entre los países de acuerdo con criterios de distribución predeterminados. Si se realiza, por ejemplo, una distribución per cápita del tope global de permisos de emisión, de tal forma que los países subdesarrollados tengan un “excedente” de permisos de emisión (es decir, una situación en que los permisos sean mayores que las emisiones reales) y los países desarrollados un “déficit” (permisos < emisiones reales), los países subdesarrollados que vendan los permisos “sobrantes”, recibirían a cambio recursos financieros o tecnologías, que emplearían para realizar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. De esta forma, según los preceptos de la economía de mercado, se minimizarían los costos para lograr el cumplimiento de los objetivos de la Convención.

Entre las limitaciones de los permisos de emisión negociables se encuentran los fuertes supuestos de que parte esta concepción; sobre todo en lo referido a la existencia de un clima de competencia perfecta, que supone igual poder de negociación de todos los agentes económicos. También deben señalarse las serias dificultades que entraña el monitoreo del sistema de permisos y el cálculo adecuado de la meta inicial de calidad ambiental. En la práctica internacional actual y previsible, la aplicación de este mecanismo de mercado entre países con niveles de desarrollo tan desiguales tiende a favorecer a los que tienen mayor poderío económico.

Teniendo en cuenta este peligro, se han lanzado algunas propuestas alternativas de intercambio de permisos de emisión, que suponen la intervención de un mecanismo encargado de administrar las transacciones. Entre los criterios manejados en estas propuestas se encuentra el establecimiento de un sistema de precios de los permisos que excluya el libre juego de las fuerzas del mercado y, de esta forma, se tiende a reducir riesgos para los países más pobres.

Por el momento, la aplicación de un mecanismo de permisos de emisión negociables a nivel internacional, donde el tope de emisiones netas permitidas dependa de compromisos de reducción/limitación de emisiones a nivel global, no sería posible en el corto plazo debido a que los países subdesarrollados aún no tienen compromisos de reducción de emisiones netas bajo la Convención y el PK.

Durante la Tercera Conferencia de las Partes de la CMNUCC, celebrada en Kyoto 1997, los países desarrollados ejercieron fuertes presiones para que los países del Tercer Mundo, sobre todo aquellos con mayor nivel de desarrollo

relativo y/o mayores emisiones netas, adoptaran compromisos de reducción de emisiones, aunque no lograron éxito en su propuesta. No obstante, tales presiones han persistido como un tema recurrente en las negociaciones sobre estos temas, y este tema se perfila como uno de los más controversiales en las negociaciones post Kyoto.

Otro de los llamados mecanismos de flexibilidad del PK es la **aplicación conjunta** entre países que tengan compromisos de reducción o estabilización de emisiones (países desarrollados y los ex – países socialistas de Europa).

La aplicación conjunta es un término que define arreglos entre países para hacer cumplir conjuntamente los objetivos de la Convención, bajo criterios de “costo-eficiencia económica”, según los cuales a nivel global las medidas para enfrentar el cambio climático deben tomarse primero en aquellos países donde los costos marginales de mitigación sean inferiores; es decir en los países de menor desarrollo relativo.

Esta fórmula supone, por ejemplo, que un país más desarrollado financie proyectos de mitigación del cambio climático (ej. fuentes renovables de energía o reforestación) en otro país de menor desarrollo. Estas actividades se reconocerían como cumplimiento parcial del compromiso de reducción de emisiones que tiene en el PK el país del inversionista. En virtud de esta operación, el inversionista eludiría, al menos parcialmente, el cumplimiento de sus compromisos de mitigación del cambio climático en su propio territorio, donde tales inversiones podrían resultar más costosas.

Por todo lo antes expuesto, la aplicación conjunta es considerada como antecedente directo del comercio de permisos de emisiones.

En general, a la hora de examinar los mecanismos de mercado del Protocolo de Kyoto y proyectar, en general, el proceso futuro de negociaciones en torno al cambio climático, debe tenerse en cuenta que:

- en aquellos casos en que el móvil de las Partes sea más comercial que ambiental, los resultados en materia de mitigación y adaptación al cambio climático serían desalentadores;
- los criterios de “costo-eficiencia económica”, con una perspectiva de corto plazo, no resultan adecuados para enfrentar problemas como el cambio climático que requieren una perspectiva de análisis de largo plazo, que considere las prioridades socioeconómicas y ambientales de los países subdesarrollados;
- la decisión de la actual administración de los EE.UU. de no ratificar el Protocolo de Kyoto reduce significativamente el alcance de la aplicación los mecanismos de mercado antes mencionados a escala global; por tratarse del mayor emisor de gases de efecto invernadero, y por tanto el mayor comprador potencial de las distintas modalidades de “permisos de emisión”.

En general, cualquier iniciativa para hacer frente al cambio climático debe partir de reconocer la responsabilidad de los países altamente industrializados con las emisiones históricas de gases de efecto invernadero -importante

componente de la deuda ecológica del Norte-, así como los diferentes niveles de desarrollo entre el Norte y el Sur. De lo contrario, se acentuarían las relaciones de subordinación y dependencia del Sur respecto al Norte y se agudizarían los desequilibrios económicos ambientales y sociales, que ya hoy día alcanzan proporciones alarmantes.

Negociaciones post-Kyoto

Uno de los temas polémicos de la COP/MOP de Montreal 2005 fue el referido a las acciones para el período post-Kyoto, es decir, a partir del primer período de compromisos (después de 2012).

De acuerdo con el mandato vigente sobre el PK, las negociaciones sobre el período post Kyoto comenzarían en 2005. En el seminario de expertos gubernamentales sobre cambio climático, celebrado los días 16 y 17 de mayo 2005, se iniciaron los debates sobre estos temas, aunque sin resultados concretos. Por tanto, se centraron las expectativas en que la COP 11 (Montreal) adoptara una hoja de ruta más detallada para dichas negociaciones.

Sobre este tema persisten serias divergencias entre las partes. En una posición extrema se ubican aquellos países desarrollados que no han ratificado (ni piensan ratificar) en PK como EE.UU. y Australia, que se oponen a las negociaciones post Kyoto sobre reducciones cuantitativas de emisiones. Por su parte, los países industrializados que ya son Partes del PK (como la UE y Japón) abogan por un instrumento post Kyoto que les ofrezca credibilidad y seguridad, que incluya compromisos vinculantes y que extienda dichos compromisos a la mayor cantidad posible de países.

En este contexto, los países subdesarrollados, sobre todo aquellos de mayor desarrollo relativo, han sido objeto de crecientes presiones para que asuman compromisos vinculantes de reducción de emisiones. Ante tales presiones, algunos de estos países han enfatizado, por un lado, el escaso progreso de los países desarrollados en el cumplimiento de los compromisos del PK y han destacado, por otro lado, los resultados de sus políticas propias para enfrentar el cambio climático.

En Montreal'2005, las negociaciones sobre este punto giraron en torno a tres aspectos:

- *Artículo 3.9 del PK*: Compromisos futuros para las Partes Anexo I
- *Diálogo sobre las acciones de cooperación a largo plazo* para enfrentar el cambio climático en el contexto de la Convención.
- *Artículo 9 del PK*: Revisión del Protocolo.

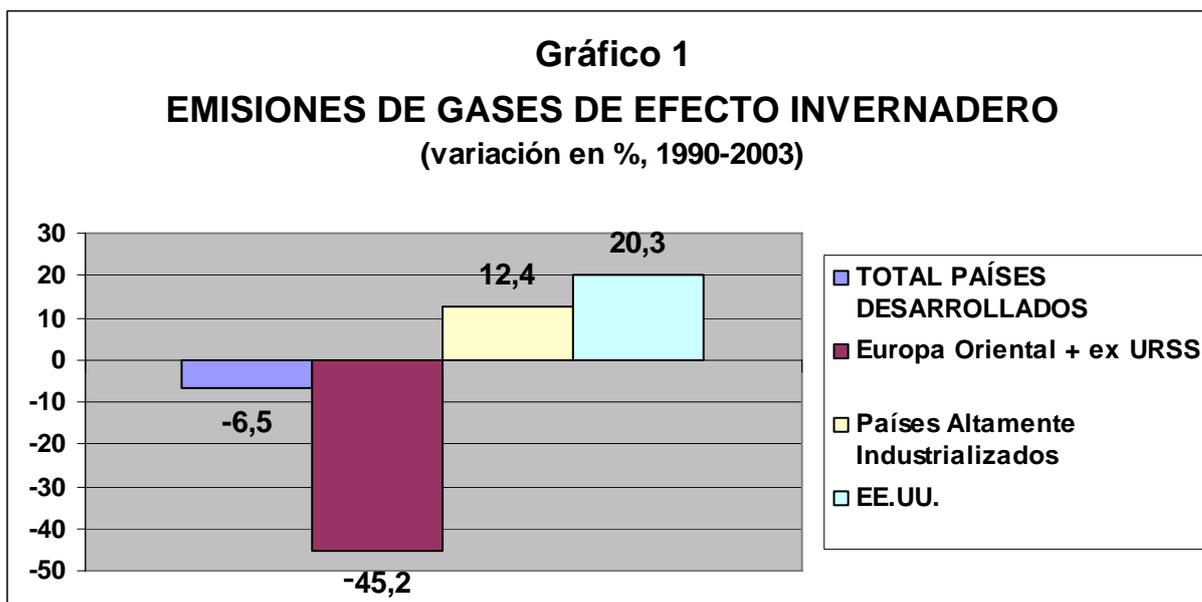
Los países desarrollados Partes del PK (en particular, Unión Europea y Japón) insistieron en vincular los tres temas antes mencionados, mientras que el G77+China se pronunció por ver cada tema por separado, sobre todo teniendo en cuenta que el *Artículo 3.9 del PK* sólo está referido a las Partes Anexo I, y que la revisión planteada en el *Artículo 9* solo correspondería en el segundo período de sesiones de la CMP. En fin de cuentas, prevaleció el criterio de negociar estos tres temas como un paquete, como solución de compromiso.

Sobre *Artículo 3.9 del PK*, la Unión Europea y Japón presentaron por separado sus respectivas propuestas, que en líneas generales coincidían en los siguientes argumentos:

- La parte de los países Anexo I en las emisiones globales de GEI ha declinado. Japón expresó que estos países estaban haciendo sus mejores esfuerzos para cumplir sus compromisos de reducción de emisiones y la UE llegó a apuntar que las emisiones de GEI de las Partes Anexo I habían disminuido entre 1990 y 2003 en 6.5%.

Esta información no aclaraba, sin embargo, que esa reducción correspondió básicamente a las llamadas economías en transición (ex países socialistas de Europa) debido a los problemas económicos de esos países durante el período indicado. Debe tenerse en cuenta que los países altamente industrializados aumentaron sus emisiones de GEI en 12.4% en esos años (con un incremento de 20.3% para los EE.UU.).

- Necesidad de esfuerzos globales y de un enfoque holístico con amplia participación, para cumplir con el objetivo último de la Convención. Además, referencia al Artículo 9 del PK (revisión del PK). Detrás de este argumento está la idea de introducir compromisos futuros que incluyan a países subdesarrollados.



Fuente: UNFCCC, 2005

Por su parte, el G77+China basó sus posiciones en los siguientes argumentos:

- Equidad.
- Principio responsabilidades comunes pero diferenciadas.
- Los países desarrollados deben liderar el combate del cambio climático.
- La mayor parte de las emisiones actuales e históricas se han originado en países desarrollados.
- Las emisiones per cápita de los países subdesarrollados son relativamente bajas.

- La parte de las emisiones globales que corresponde a los países subdesarrollados debe crecer para satisfacer sus necesidades sociales y de desarrollo.
- Los países desarrollados no han mostrado progreso en el cumplimiento de sus compromisos de reducción de emisiones bajo el Protocolo. Por el contrario, las emisiones de GEI de los países altamente industrializados han seguido creciendo.
- No deben incluirse compromisos de reducción de emisiones para los países subdesarrollados.

Como resultado de las negociaciones, se logró una decisión referida al artículo 3.9, dando inicio a un proceso para considerar compromisos ulteriores para las Partes Anexo I para el período posterior al 2012. Este proceso deberá comenzar sin demora y ser conducido por un grupo de trabajo abierto que reportaría a la CMP. Debe asegurarse que no haya interrupción entre el primero y segundo período de compromisos. La primera reunión de este grupo de trabajo será en mayo 2006⁴³.

Como resultado de las negociaciones para lanzar un *diálogo sobre las acciones de cooperación a largo plazo para enfrentar el cambio climático en el contexto de la Convención* en este punto se concilió un texto que reconoce:

- El serio reto que representa el cambio climático, sobre todo para países subdesarrollados.
- El desarrollo socioeconómico y la erradicación de la pobreza como las primeras prioridades de los países subdesarrollados.
- La plena implementación de los compromisos de las Partes Anexo I proveerían oportunidades innovadoras para que los países subdesarrollados adopten más acciones para enfrentar el cambio climático.
- La naturaleza global del cambio climático demanda la más amplia cooperación y participación en una apropiada y efectiva respuesta internacional.
- El papel clave de la tecnología para enfrentar el cambio climático, incluyendo el desarrollo y transferencia de tecnologías.
- Necesidad de asistencia técnica y financiera de parte de los países desarrollados, a través de programas de cooperación bilateral y multilateral.

Sobre esta base el documento propone, entre otras cosas:

- Lanzar un diálogo global para explorar y analizar enfoques estratégicos y acciones de cooperación de largo plazo, con vista a enfrentar el cambio climático.
- El diálogo antes mencionado cubriría las siguientes áreas: desarrollo sostenible; adaptación; tecnología y mecanismos basados en el mercado.

⁴³ ver doc. FCCC/KP/CMP/2005/L.8/R.1 (en [http:// www.unfccc.int](http://www.unfccc.int)).

- El diálogo asumiría la forma de un intercambio abierto y no vinculante de puntos de vista, información e ideas; que no abriría ninguna negociación sobre nuevos compromisos.
- Facilitar las acciones voluntarias de países subdesarrollados, según las circunstancias nacionales.
- El diálogo será conducido bajo la guía de la COP, bajo la modalidad de talleres abiertos a todas las partes.
- Los facilitadores del diálogo deberán reportar a la COP en noviembre 2006 y diciembre 2007.

Este documento fue presentado como una propuesta del Presidente de la COP/MOP de Montreal '05, Stephane Dion, Ministro de Medio Ambiente de Canadá.

EE.UU., después de realizar múltiples intentos por boicotear el consenso, aceptó finalmente participar en conversaciones informales que no abran ninguna discusión sobre nuevos compromisos.

En lo referido al *Artículo 9 del PK: Revisión del Protocolo*, quedó claro que dicha revisión correspondería a partir de la segunda CMP en 2006.

Según el debate académico más reciente, existen numerosas propuestas acerca del régimen que debería aplicarse en el período post Kyoto. Tres de esas propuestas son las siguientes⁴⁴:

- 1) Una extensión del PK con compromisos cuantitativos para los países del Anexo I y con el MDL como vínculo entre los países industrializados y subdesarrollados.
- 2) Un sistema global con metas de emisión cuantificadas (per cápita) para todos los países, como base para un esquema de comercio de emisiones a escala global.
- 3) Una ampliación del actual grupo de países del Anexo I, con la inclusión de países subdesarrollados de mayor desarrollo relativo como Brasil, China, India, México y Corea del Sur, entre otros.

En este contexto, el *Grupo Especial Internacional sobre el Cambio Climático*, que agrupa a instituciones de Reino Unido, EE.UU. y Australia aboga por un marco global basado en la CMNUCC y el PK, con participación de todos los países en el proceso post Kyoto, sobre bases de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas. Para los países desarrollados, esto supondría la adopción de nuevos compromisos con mayor reducción de emisiones; mientras que los países subdesarrollados realizarían acciones por etapas que conducirían finalmente a compromisos de reducción de emisiones vinculados a la asistencia financiera y tecnológica que recibirían⁴⁵. Sin embargo, no queda nada claro cómo se haría operativo un esquema de esta naturaleza en las condiciones actuales, signadas por la posición de EE.UU., y la drástica reducción de los flujos tecnológicos y financieros hacia el Tercer Mundo.

⁴⁴ Ver JIQ, marzo 2005.

⁴⁵ Ver por ejemplo las recomendaciones de Internacional *Climate Change Taskforce* (Byers y Snowe et al., 2005).

Este *Grupo Especial* se ha pronunciado, asimismo, por:

- Evitar que las temperaturas crezcan más de 2°C con relación a los niveles preindustriales, como establece el objetivo de la Unión Europea.
- Adopción en el Grupo de los Ocho (G-8) de normas nacionales de energía renovable (al menos 25% de la electricidad a partir de esas fuentes para 2025).
- Duplicar para 2008 los gastos en Investigación y Desarrollo en tecnologías energéticas eficientes en los países del G-8.
- Una agrupación de países que incluya al G-8 y a otras grandes economías, incluidos algunos países subdesarrollados, así como el logro de acuerdos tecnológicos entre ellos para lograr reducción de las emisiones.
- La eliminación de subsidios agrícolas y dedicar esos fondos a apoyar bioenergía.
- El establecimiento de sistemas de comercio de emisiones en los países desarrollados, considerando la posibilidad de una integración futura de esos sistemas en un mercado único.
- Eliminar barreras a tecnologías energéticas eficientes, como los subsidios a combustibles fósiles, que en los 15 países de la Unión Europea en 2001 ascendían a unos 21 mil millones de euros.
- Asistencia técnica y financiera por parte de los países desarrollados para adaptación ante el cambio climático.
- La promoción de actividades de comunicación climática y de educación ambiental.

A manera de resumen, si bien los resultados de la COP/MOP de Montreal 2005 superaron las expectativas, sobre todo en lo relativo a la plena operatividad del Protocolo de Kyoto, al consenso sobre las acciones futuras y al lanzamiento de un diálogo global de largo plazo, con un espíritu de cooperación; no debe perderse de vista que el proceso de las negociaciones multilaterales en esta esfera enfrenta serios retos.

Cada vez está más clara la intención de los países desarrollados de sólo aceptar compromisos de reducción de emisiones muy pequeños en relación con sus responsabilidades históricas (EE.UU. y Australia no aceptan siquiera eso). Esto se combina con un interés creciente por involucrar a países subdesarrollados en dichos compromisos y por sobredimensionar el uso de los “mecanismos de flexibilidad del PK” para el cumplimiento de los compromisos.

En materia de mitigación, lejos de darse prioridad a las medidas, acciones y proyectos que reducen las emisiones en su fuente (ej. fomento de la energía renovable), se apuesta cada día más a otras opciones de mitigación como la captura biológica (Ej. en bosques) o la captura geológica de carbono. En materia de adaptación, grandes emisores como EE.UU. tratan de silenciar a los más vulnerables, con acciones como la negativa a considerar la *Estrategia de*

Mauricio⁴⁶ sobre la situación especial de los pequeños estados insulares subdesarrollados.

Bibliografía

- BP Statistical Review of World Energy*, junio 2005.
- Bumpus, Adam. "Could do more?" in *Environmental Finance*. Kyoto and Beyond, op. cit.
- Byers, Stephen y Olimpia Snowe, et al. (2005). *Meeting the Climate Change. Recommendations of the International Climate Change Task Force*, Londres, enero 2005.
- Environmental Finance*. Kyoto and Beyond. Climate Policy and Carbon Markets. Special Supplement, noviembre 2005.
- EU Action Against Climate Change*. Emission Trading – An Open Scheme Promoting Global Innovation, septiembre 2005.
- IEA (International Energy Agency). *CO₂ Emissions from Fuel Combustion 1971-2003*, Edición 2005 – OECD, Paris.
- IISD (International Institute for Sustainable Development), *Earth Negotiations Bulletin*. A Report Service for Environment and Development Negotiations Vol. 12, No. 291, 12 diciembre 2005 (<http://www.iisd.ca/climate/cop11/>)
- IPCC (2001). *Cambio Climático 2001. Informe de Síntesis*, Cambridge University Press.
- IPCC – WG III (2001). *Mitigación del Cambio*. Contribución del Grupo de Trabajo III a la Tercera Evaluación del IPCC, Cambridge University Press.
- JIQ - *Joint Implementation Quarterly*, Varios números.
- Pichs, R. et al. (Eds.). *Memorias. Taller de divulgación de los resultados del Grupo de Trabajo III del IPCC*, La Habana, 2002.
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. Varios números.
- UNFCCC. *Greenhouse Gas Emissions Data for 1990-2003. Key GHG Data*, 2005.
- World Coal Institute. *Ecocoal*. Diversos números, Londres.
- WRI (World Research Institute). *WRI Report. Navigating the Numbers. Greenhouse Gas Data and International Climate Policy*, 2005.
- World Energy Magazine*, volumen 4, No. 2, 2001.

© CIEM 2006

⁴⁶ Se refiere a la Estrategia de Mauricio para la ulterior ejecución del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños estados insulares en desarrollo (ver: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/533/81/PDF/N0553381.pdf>)