



Consejo Económico y Social

Distr. general
27 de abril de 2004
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2004

28 de junio a 23 de julio de 2004

Tema 10 del programa provisional*

Cooperación regional

Examen de la evolución económica y social en la región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, 2004

Resumen

Las guerras que se libraron en 2003 en la región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) han tenido un efecto de expansión. Lejos de poner fin al ciclo de violencia, lo han proyectado a una escala más amplia. En vista de los conflictos actuales en los Territorios Palestinos Ocupados y en el Iraq, es posible que el Asia occidental enfrente un nuevo ciclo de enconada hostilidad. En 2003 aumentaron los precios del petróleo, así como los ingresos del sector petrolero, y hubo un mayor crecimiento económico de los países exportadores de petróleo, todo lo cual recuerda la situación que se produjo durante la última guerra del Golfo y la guerra anterior a aquella. El breve auge de los precios del petróleo tuvo entonces un efecto positivo en el desarrollo, pero éste duró poco. Según la *International Country Risk Guide*, la región de la CESPAO es una de las regiones en que hay más conflictos internos y externos. El ciclo económico regional está condicionado principalmente por las guerras o por las tensiones que crean las perspectivas de guerra, así como por los ingresos del petróleo. Las tensiones persistentes menguan de manera constante las ganancias a corto plazo o los ingresos imprevistos provenientes del petróleo. La situación financiera confirma esta máxima: los riesgos a mediano y largo plazo contrarrestan con creces lo que el petróleo produce o lo que se piensa que produce a corto plazo. Según indican las cifras oficiales, los gastos de defensa de la región equivalen a más del doble de la tasa mundial, a la vez que la fragmentación y el tamaño reducido de los mercados distorsionan la formación de capitales y ocasionan una pérdida constante de recursos de las economías de la región. Para que el crecimiento económico pueda afianzarse y empezar a influir en el desarrollo, los ingresos del petróleo deben superar por un amplio margen los costos de la seguridad. En vista de que el crecimiento económico depende de los precios del petróleo, que son muy inestables, de las distorsiones que introducen los ingresos provenientes del petróleo

* E/2004/100.



en el proceso de formación de capitales, y del vínculo inseparable entre la política y la economía del petróleo, es evidente la necesidad urgente de modificar la estrategia de desarrollo. En el examen del presente año, la CESPAAO ha adoptado el siguiente razonamiento: un mayor riesgo tiene un efecto disuasivo en las inversiones, frena el crecimiento y aumenta el desempleo. La región tiene hoy el más alto índice de ingresos de nueva mano de obra a la fuerza de trabajo, la tasa de desempleo más elevada y, considerando los dos últimos decenios, la tasa más reducida de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita. No es razonable introducir nuevas reformas comerciales sin que los encargados de formular las políticas a nivel regional y fuera de la región definan una posición común sobre las reformas institucionales que hay que efectuar con urgencia para invertir las tendencias negativas.

Desde principios del decenio de 1980, el PIB per cápita real de la región de la CESPAAO ha disminuido, en promedio, cerca de dos puntos porcentuales negativos por año. En el mismo período ha habido una desaceleración de la economía, pese al aumento constante de los ingresos del petróleo. En los últimos 20 años, la tasa de inversión se redujo, en promedio, en unos dos puntos porcentuales por año y esta tendencia sólo fue interrumpida brevemente por las alzas inesperadas de los precios del petróleo. A diferencia de la situación que se observa en otras regiones en desarrollo, en la región de la CESPAAO el volumen de ahorro es considerable. Se estima que, entre 1971 y 2001, las economías petroleras por sí solas acumularon 850.000 millones de dólares, en precios constantes, de excedentes del ahorro respecto de las inversiones; sin embargo, una proporción cada vez menor del ahorro se dedicó a la inversión. La región en conjunto experimentó una fuga considerable de recursos y una reducción del consumo. Además de la habitual fuga de capitales, en 2002 únicamente, las remesas de los trabajadores extranjeros desde los países productores de petróleo ascendieron a 27.000 millones de dólares. La enajenación de recursos, los sesgos del consumo y el escaso volumen de los mercados redujeron el monto del ahorro que podría haberse destinado a inversiones en la región. Los ingresos del petróleo se utilizaron para aumentar el consumo, ya fuera directamente, o mediante el traspaso de recursos que estaban reservados para la inversión en instalaciones y equipo. Esto último se facilita cuando el suministro ilimitado de mano de obra extranjera que recibe una remuneración comparativamente baja permite que se mantenga constante el crecimiento de la economía con un coeficiente muy bajo entre el capital y la mano de obra, y por consiguiente, disminuye la necesidad de invertir en tecnología como medio de fomentar la formación de capital. Los ingresos del petróleo no mermaron la capacidad industrial de la región porque el grado de desarrollo industrial era ya muy reducido antes de la explotación petrolera. La inoportuna liberalización comercial de los pequeños mercados en desarrollo y el debilitamiento de los componentes de la demanda regional, debido a la enajenación de recursos y a las rígidas estructuras institucionales que han entorpecido una integración regional más estrecha representan graves obstáculos para conseguir un aumento dinámico de la productividad y, por ende, del desarrollo.

Los ingresos relativamente altos provenientes del petróleo en el año que se examina impidieron que aumentaran las tasas de inflación, aunque la mayoría de las monedas de la región están vinculadas al dólar de los Estados Unidos, que ha perdido valor, mientras que casi todas las importaciones de la región provienen de zonas no vinculadas al dólar. Se prevé que los precios del petróleo disminuirán y que el dólar se mantendrá estable a un nivel inferior. Es poco probable que los gobiernos de los países de la región, que ya experimentan restricciones cambiarias y fiscales, puedan

evitar los efectos negativos de las intensas tensiones, la baja cotización del dólar y los precios reducidos del petróleo. Considerando las tendencias históricas de bajas tasas de inversión, un escaso crecimiento y un desempleo cada vez mayor, no se han adoptado en la región medidas eficaces para prevenir los riesgos y la caída de los precios del petróleo. Si no se modifican las antiguas políticas, se protege a las economías de las vicisitudes del mercado del petróleo y se reactiva el crecimiento económico para crear empleo, es muy probable que esas tendencias históricas se mantengan.

Dejando de lado la pérdida actual de vidas humanas en el Iraq y los Territorios Ocupados o la intensificación de la pobreza extrema en las zonas rurales de Egipto y el Yemen, incluso en el ámbito económico, en Arabia Saudita, la economía más importante de la región, los resultados no fueron satisfactorios. La deuda interna llegó a 168.000 millones de dólares y el PIB real en dólares constantes de los Estados Unidos se redujo en más del 42% entre 1980 y 2000, lo que ha provocado un aumento del porcentaje de la población que vive en la pobreza. En el examen de este año se plantea que las necesidades más apremiantes de la región consisten en lograr una estabilidad que promueva las inversiones, la repatriación del ahorro para fomentar la inversión y una mayor responsabilidad por la inversión pública. Las inversiones regionales en instalaciones materiales y equipo y las garantías territoriales y extraterritoriales del capital y la mano de obra regional, representan las condiciones fundamentales en torno a las cuales la tecnología, el conocimiento y otros factores de producción pueden comenzar a demostrar su importancia en una escala más amplia. Cuando la acumulación de capital y la demanda de mano de obra aumentan, los valores culturales profundamente arraigados se hacen más susceptibles al cambio, y, por consiguiente, resulta mucho más fácil adoptar medidas para corregir los problemas de falta de libertad y la desigualdad entre hombres y mujeres.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción y reseña de la economía mundial	1–4	5
II. La región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental	5–46	6
A. Las condiciones existentes en la región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental	5–8	6
B. Precios y producción de petróleo en 2003	9–15	9
C. El desempleo en la región de la CESPAAO	16–21	12
D. Comercio, inversión extranjera directa e integración económica	22–30	14
E. Inversión extranjera directa	31–36	16
F. Novedades en materia de políticas monetarias y fiscales	37–42	18
G. Condiciones sociales en la región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental	43–46	21
III. Recomendaciones	47–52	22

I. Introducción y reseña de la economía mundial

1. De conformidad con su mandato de promover la integración regional, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) continúa insistiendo en la importancia de la estabilidad para la región. La Comisión recomienda que los países con economías diversificadas y aquellos cuyas economías dependen del petróleo coordinen sus políticas macroeconómicas para conseguir que la región sea menos vulnerable a las fluctuaciones de los precios del petróleo y estabilizar la producción regional. En un contexto en que la política incide directamente en la economía, no son propiamente los precios sino la solidez de las instituciones y las relaciones de poder que determinan los precios, lo que permite que la asignación adecuada de recursos promueva el desarrollo regional. El fenómeno denominado síndrome holandés¹ parece existir en el grupo de países productores de petróleo de la región de la CESPAO porque los ingresos del petróleo han producido un alza de los salarios de sus nacionales. Sin embargo, cuando más de 10 millones de trabajadores extranjeros que perciben salarios relativamente bajos entran a formar parte del panorama económico, los factores que entorpecen la acumulación de capital y la mayor productividad no son los altos sueldos nacionales, sino más bien la dependencia de los mercados extrarregionales y el empleo escasamente remunerado. Los países de la región deben mejorar el componente de la demanda regional recuperando el control de los instrumentos de política que perdieron hace mucho tiempo como resultado de la inestabilidad, que impone una pesada carga de gastos militares, la fuga de capitales y una preferencia por el sector privado frente al sector público en la función de bienestar social.

2. Hoy resulta evidente que la economía mundial habría entrado en una trayectoria de recuperación en 2003. La economía europea comenzaba a repuntar, la del Japón había retomado el impulso después de una década de crecimiento lento y la de los Estados Unidos presentaba resultados firmes. Las economías de los países en desarrollo de Asia también continuaban dando muestras de un sólido rendimiento. Los altos precios de los productos básicos en 2003 fortalecieron las economías del África subsahariana, América Latina y el Caribe y los países en transición. Sin embargo, la persistencia de las altas tasas de desempleo, el aumento de la deuda externa, especialmente de los Estados Unidos, y la creciente vulnerabilidad social, sumada a mayores riesgos políticos, pueden poner en entredicho la recuperación actual.

3. En ese contexto, tres factores vinculan a la región a la evolución de los acontecimientos de la economía mundial, a saber, el petróleo, la liquidez y las tensiones políticas. En 2003, la combinación de los altos precios del petróleo y un exceso de liquidez tuvo un efecto positivo en el crecimiento. Las bajas tasas de interés y la renuencia a invertir en el extranjero después del 11 de septiembre de 2001 redujeron la salida de capital de los residentes de la región a los principales centros financieros. Las perspectivas de mayor inestabilidad por la violencia constante en el Iraq y en los Territorios Ocupados, junto con los llamamientos a que se efectuaran reformas políticas, que muchos habitantes del mundo árabe consideraban motivados externamente, impusieron nuevas presiones a las economías regionales. El aumento de los gastos en seguridad y defensa y el efecto disuasivo que tiene la inestabilidad en las inversiones a largo plazo, continúan manteniendo condiciones que impiden restablecer la normalidad necesaria para el desarrollo de las economías regionales. El vínculo inseparable de la economía a la inestabilidad de los precios del petróleo y las constantes perturbaciones del ciclo político impiden toda vinculación estable entre los

resultados económicos y el desarrollo social. En consecuencia, desde que comenzó el período de escaso crecimiento a principios del decenio de 1980, el progreso se detuvo o hubo un retroceso en muchos aspectos sociales, como la calidad de la educación, la igualdad entre hombres y mujeres y el adelanto de la sociedad civil. Es posible que las mujeres de la región hayan alcanzado un grado más alto de alfabetización a lo largo de los años pero en los aspectos quizás más importantes, como el de la representación política, su participación sigue siendo insuficiente. El retroceso en el ámbito social, en particular la pérdida de capital humano, ha contribuido a los ciclos de escasa expansión y creciente desempleo.

4. El efecto social de esa forma dispar de integración en la economía mundial hace más profunda la brecha económica, social y cultural entre las entidades y grupos sociales vinculados a los mercados extranjeros por medio del petróleo y los que han quedado marginados. La región muestra ya la más alta desigualdad en lo que respecta a la distribución del ingreso. Los grupos sociales marginados del desarrollo y de la distribución de la riqueza serán cada vez más distintos culturalmente de aquellos que han aceptado valores occidentales, y pueden invocar su cultura autóctona para conseguir la igualdad. Los gobiernos, a su vez, procuran resistir las presiones crecientes y apaciguan a la opinión pública reafirmando las convenciones o costumbres patriarcales y postergando la reforma política. Es difícil efectuar las reformas sociales necesarias, cuando la actividad política se estanca. En vista de la globalización, la más delicada tarea de la región sigue siendo la de distinguir entre los valores que son aceptables y los que no lo son, en un mundo cada vez más polarizado. La posición de la CESPAAO consiste en formular políticas sociales para proteger expresamente los derechos de los diferentes grupos marginados e inculcar una cultura de democracia en que las diferencias sociales se resuelvan por medios pacíficos.

II. La región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental

A. Las condiciones existentes en la región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental

5. El año 2003 fue un buen año para el crecimiento económico general de la región de la CESPAAO, pese a las consecuencias negativas de la guerra en el Iraq. La creciente inestabilidad y las tensiones políticas en la región representan sin duda graves riesgos y pueden dar lugar a una reducción de las inversiones y a que se asignen excesivos recursos a la seguridad y la defensa, en vez de dedicarlos a la financiación del desarrollo. El PIB de la región (sin incluir el Iraq, la Ribera Occidental y la Faja de Gaza) aumentó en un 5%, frente a un escaso 1,25% en 2002. En vista de la tasa de crecimiento demográfico relativamente alta del 2,4% registrada en la región en 2003, el PIB per cápita general aumentó en un 2,5%, lo que representa una mejora considerable frente a la contracción del 1,2% en 2002. Sin embargo, se observaron grandes diferencias en los resultados económicos de los dos subgrupos de países de la región: los países del Comité de Cooperación del Golfo (CCG) experimentaron un notable crecimiento del PIB real, mientras que en el grupo de países con economías más diversificadas, la tasa de crecimiento se redujo levemente en 2003. Se prevé que en 2004 el PIB real de toda la región de la CESPAAO (sin incluir

el Iraq, la Ribera Occidental y la Faja de Gaza) descenderá a un 3,2% al reducirse la producción y los precios del petróleo durante el año.

1. El crecimiento en los países del Consejo de Cooperación del Golfo

6. En general, la tasa de crecimiento real del grupo de países del Consejo de Cooperación del Golfo aumentó del 0,4% en 2002 al 5,8% en 2003, lo que produjo una recuperación del crecimiento del PIB per cápita, de una tasa negativa del 2,5% en 2002 a una tasa positiva del 2,8% en 2003. Las economías de todos los países del Consejo de Cooperación del Golfo mejoraron como resultado del aumento de la producción y los ingresos del petróleo. Además, los sectores distintos del sector petrolero tuvieron buenos resultados en 2003, estimulados por las mejores perspectivas económicas y la recuperación de la confianza al terminar la breve guerra en el Iraq. Otros factores que contribuyeron al crecimiento excepcional logrado en 2003 fueron el cuantioso gasto público, los altos niveles de liquidez interna y los bajos tipos de interés, que estimularon el consumo interno y las inversiones. Asimismo, las alzas de los mercados de valores y el sólido repunte de los precios de los bienes raíces en los países miembros del Consejo de cooperación del Golfo en 2003 así como la repatriación de capital del extranjero impulsaron en una mayor demanda interna. Se estima que, en el grupo de países del Consejo de cooperación del Golfo, Qatar tuvo la tasa más alta de crecimiento del PIB per cápita, que alcanzó el 5,44%, en tanto que Omán presentó una tasa negativa del 0,80%. Se prevé que, en 2004, la expansión general de la economía de los países del Consejo de Cooperación del Golfo descenderá a un 3% debido a los recortes previstos de la producción de petróleo y la disminución de los precios del crudo. Para reducir su dependencia del petróleo, mantener un crecimiento económico sostenido y generar oportunidades de empleo para la creciente fuerza de trabajo, las políticas públicas de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo deberán dirigirse a estimular las inversiones y la participación del sector privado y fomentar el dinamismo y la competitividad de los sectores distintos del sector petrolero.

2. El crecimiento en los países con economías más diversificadas

7. La inestabilidad política sigue siendo el factor que más influye en el crecimiento del grupo de países con economías más diversificadas. La guerra en el Iraq y la inestabilidad subsiguiente, así como la persistencia del conflicto palestino tienen graves efectos negativos a corto y a largo plazo en la mayoría de las economías diversificadas. La tasa de crecimiento combinado del PIB de este subgrupo se mantuvo prácticamente constante, fluctuando únicamente del 3,15% en 2002 al 3,14% en 2003, y su tasa general de crecimiento del PIB per cápita se estancó en un nivel bajo del 0,8% en 2003. Jordania y la República Árabe Siria fueron los países más gravemente afectados, especialmente en sus sectores comerciales y de manufacturas, y su tasa de crecimiento per cápita en 2003 fue negativa. La economía de Jordania sigue siendo altamente vulnerable a los factores regionales y las pérdidas que sostuvo como resultado de la guerra en el Iraq fueron compensadas principalmente con ayuda extranjera. En la República Árabe Siria, la economía sufrió las repercusiones de la guerra y los efectos de la lenta aplicación de las medidas de reforma, así como de las crecientes tensiones demográficas y externas en 2003. En Egipto, la devaluación de la moneda estimuló las exportaciones, el turismo y los servicios, compensando en parte los efectos negativos de la creciente inflación y el debilitamiento de la confianza interna. El desempeño de la economía del Líbano mejoró levemente

en 2002, como resultado del aumento del turismo y de las exportaciones, aunque con un estancamiento de la demanda interna. La economía del Yemen, cada vez más dependiente del petróleo, se recuperó levemente en 2003, debido al aumento del valor agregado de la agricultura y los servicios, aunque continuó el estancamiento de la producción petrolera. Las perspectivas de crecimiento económico de los países de este grupo en 2004 son mejores, aunque sólo moderadamente, ya que la tasa de crecimiento real del PIB aumentará al 3,5%, siempre que haya una mayor estabilidad regional y se restablezcan los vínculos económicos con el Iraq, con lo cual aumentaría el comercio dentro de la región y se fomentaría el desarrollo de los sectores industriales y financieros, a la vez que se estimularían las inversiones internacionales y regionales en esos países.

3. El crecimiento en las zonas de desastre

8. En 2003, las tensiones y la inestabilidad económica siguieron teniendo efectos demoledores en el crecimiento y el desarrollo económico en las zonas de conflicto de la región de la CESPAAO, es decir, en los Territorios Palestinos Ocupados y en el Iraq. Durante 2003, los Territorios Palestinos Ocupados dieron muestras de una recuperación marginal, desde una base muy baja, lo que puede atribuirse a una relativa liberalización de los cierres y restricciones impuestos por Israel, así como a la transferencia de ingresos fiscales a la Autoridad Palestina. El conflicto tuvo graves consecuencias negativas, incluida una notable reducción de la capacidad de suministro interno de la economía y privaciones a la población palestina. Las perspectivas para 2004 siguen siendo sombrías, con un deterioro constante de las condiciones de vida como resultado de la ocupación por Israel y su agresivo intento de lograr el aislamiento económico mediante el programa de construcción del muro. En el Iraq, la guerra, la ocupación y la difícil situación política y de seguridad surgida posteriormente impidieron que repuntara la actividad económica en 2003, pese al levantamiento de las sanciones por parte de las Naciones Unidas y la terminación del programa de petróleo por alimentos. La marcada reducción de la producción de petróleo y las dificultades de varias empresas de propiedad estatal contribuyeron a la contracción del PIB. En los últimos 20 años, las guerras y las sanciones han causado penurias a toda la población y graves daños a la economía del Iraq. Según se indica en el informe conjunto de las Naciones Unidas y el Banco Mundial titulado *Evaluación de las necesidades del Iraq*, se precisarán unos 36.000 millones de dólares durante los próximos cuatro años para reconstruir el Iraq, además de los 20.000 millones que la Autoridad Provisional de la Coalición estima que se necesitan para otros sectores no incluidos en el informe, como los de la seguridad y el petróleo. La reactivación del crecimiento económico en 2004 depende principalmente de que se restablezcan condiciones adecuadas de seguridad y servicios públicos, de que haya asistencia extranjera disponible para la reconstrucción y de que se cancele una proporción considerable de la deuda externa. Sin embargo, si la reconstrucción del Iraq se lleva a cabo debidamente, puede ofrecer buenas posibilidades de estimular el crecimiento económico y la integración en la región de la CESPAAO.

PIB real y tasas de crecimiento en la región de la CESPAA a precios constantes de 1995 (período 2001-2004)

(En millones de dólares EE.UU. y porcentajes)

País/zona	2003 ^a	2004 ^b	Porcentaje de cambio			
			2001	2002	2003 ^a	2004 ^b
Arabia Saudita	173 112,10	177 093,60	1,31	-0,65	6,36	2,30
Bahrein	8 368,60	8 787,00	4,64	5,10	5,30	5,00
Emiratos Árabes Unidos	64 558,60	67 141,00	3,46	1,79	5,00	4,00
Kuwait	30 945,60	31 874,00	0,64	0,38	6,00	3,00
Omán	18 243,10	18 899,90	7,51	1,70	2,50	3,60
Qatar	15 079,10	15 983,90	6,30	4,36	7,00	6,00
Países del Consejo de Cooperación del Golfo	310 307,20	319 779,40	2,34	0,40	5,81	3,05
Egipto	93 999,80	97 477,80	3,20	3,10	3,50	3,70
Jordania	8 851,50	9 294,00	4,20	5,00	3,20	5,00
Líbano	13 147,30	13 476,00	1,40	2,00	3,00	2,50
República Árabe Siria	17 303,50	17 770,70	3,37	3,23	1,00	2,70
Yemen	6 241,60	6 460,10	4,70	3,60	3,90	3,50
Economías más diversificadas	139 543,70	144 478,60	3,17	3,15	3,14	3,54
Región de la CESPAA	449 850,80	464 257,90	2,60	1,25	4,96	3,20

Fuente: CESPAA, de fuentes nacionales e internacionales.

^a Estimaciones de la CESPAA.

^b Proyecciones de la CESPAA.

^c No se incluyen los Territorios Palestinos Ocupados ni el Iraq, en vista de que no hay datos fidedignos disponibles.

B. Precios y producción de petróleo en 2003

9. A la vez que cobra impulso la tendencia hacia la diversificación y liberalización de la economía regional, la región de la CESPAA continúa dependiendo principalmente de la producción petrolera y los ingresos provenientes del petróleo, y se estima que aporta el 23% del suministro mundial de crudo. En 2003, el precio de la canasta de petróleo fijado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ascendió a 28,10 dólares por barril, el promedio más alto en valores nominales desde 1984, aunque en valores reales el poder adquisitivo por barril disminuyó debido a la depreciación constante del dólar de los Estados Unidos frente al euro. No obstante, el aumento considerable (del 6,3%) de la producción de petróleo en 2002 permitió que la mayoría de los países productores de petróleo de la CESPAA se beneficiaran de los altos precios, y que los ingresos totales de la región provenientes de la exportación de petróleo llegaran a unos 161.000 millones de dólares en 2003, lo que representa un aumento del 22% respecto de la cifra de 2002. Las únicas excepciones fueron el Iraq y la República Árabe Siria, cuyas exportaciones de petróleo se redujeron drásticamente debido a la guerra y a las consiguientes

condiciones políticas y de seguridad. Las exportaciones de petróleo iraquí, que constituyen la base de la recuperación de la economía del Iraq, siguen siendo vulnerables a los acontecimientos políticos y de seguridad en el país.

10. La evolución de la industria del petróleo tuvo un efecto positivo en las finanzas públicas y la situación monetaria de la mayoría de los países del Consejo de Cooperación del Golfo, que registraron grandes superávits presupuestarios y de la cuenta corriente, y un aumento considerable de sus reservas de divisas. Esos grandes excedentes fueron posibles por la prudencia fiscal que se demostró al adoptar hipótesis presupuestarias moderadas de los precios del petróleo en 2003. El sistema de tributación sigue basándose casi por entero en los impuestos indirectos y en tasas fijas que se aplican sin distinción a los niveles de ingresos altos y bajos. Para amortiguar el impacto de las fluctuaciones de los precios del petróleo y corregir los desequilibrios fiscales, los Estados de la CESPAA que dependen del petróleo deben modificar sus políticas fiscales con sistemas tributarios más progresivos y la ampliación de la base impositiva.

1. Inflación

11. Las tasas de inflación siguieron siendo relativamente moderadas en 2003, a pesar de la depreciación del dólar de los Estados Unidos frente al euro y las alzas de los precios de las importaciones de la zona del euro, aunque las monedas de los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo siguen vinculadas firmemente al dólar. En Egipto, la devaluación de la moneda en 2003 no provocó un aumento notable del índice de precios al consumidor gracias a la subvención de ciertos artículos esenciales; sin embargo, el índice de precios al por mayor se elevó considerablemente. La inflación de los precios al consumidor aumentó moderadamente en 2003 en la mayoría de los países, con la excepción del Yemen y el Iraq, desde una tasa negativa del 0,6% en Omán hasta el 4,4% en los Territorios Palestinos Ocupados. En el Yemen, la inflación aumentó vertiginosamente hasta alcanzar tasas de dos dígitos, debido a la expansión de los agregados monetarios, la depreciación de los tipos de cambio y el alza de los precios de los alimentos. En el Iraq, la liberalización de los precios y las expectativas de un aumento de la demanda después de la guerra elevaron los precios de los bienes inmuebles y varios artículos de consumo básicos, lo que ocasionó una aceleración de la tasa de inflación, estimada en un 33%.

2. Inversiones y ahorro en la economía regional

12. Los países de la región de la CESPAA alcanzaron una tasa elevada de crecimiento económico durante el decenio de 1970. Si ese crecimiento se hubiera sostenido, para mediados del decenio de 1980 el ingreso per cápita en valores reales hubiera duplicado los niveles de 1971 y el promedio de la región sería ahora superior al de los países recientemente industrializados de nivel intermedio de Asia oriental. Sin embargo, la tasa de crecimiento del ingreso per cápita real fue negativa en el decenio de 1980 e inferior al 0,5% en el de 1990. Ese crecimiento más lento siguió de cerca el descenso de la relación de inversión, que se redujo de un nivel máximo del 29% en 1970 a un mínimo del 16% en 2002². La disminución de los gastos en inversiones y sus efectos en la formación de capital son las causas principales que explican los exiguos resultados de la economía. La escasez de insumos tecnológicos y el debilitamiento del capital humano son también consecuencias inevitables de la reducción del coeficiente de inversión.

13. En la región de la CESPAAO hay un excedente de ahorros. Se dice que en una situación normal, un alto nivel de ahorro e inversiones es una de las claves de una economía próspera. Por “normalidad”, la CESPAAO entiende simplemente la posibilidad de disfrutar el derecho al desarrollo en condiciones de paz, sin el flagelo reiterado de la guerra. Dado que la región, en el equilibrio entre un alto nivel de riesgo y el nexo ahorro-inversión, ha llegado a un punto en que las operaciones ordinarias de una economía de mercado han dejado de funcionar correctamente, ha surgido toda una nueva serie de relaciones funcionales o causales que distinguen el caso de la CESPAAO con sus altas tensiones de otros casos semejantes. En el ámbito de la política económica, las estructuras institucionales rígidas que muestran un sesgo extremado hacia el capital inhiben una integración regional más estrecha y el logro de un mayor bienestar regional. Las formas patriarcales de conducción del Estado y los asuntos comerciales no se modificaron con el paso a una economía de mercado después de la independencia. Al integrarse los Estados nacionales a la economía mundial, las estrictas relaciones sociales jerárquicas continuaron obrando a favor de las elites locales y las empresas internacionales. Dadas esas circunstancias particulares, los problemas de la región deben considerarse por sí mismos, no en función de conceptos tomados en préstamo de medios más desarrollados que ofrecen mayores garantías legales. La liberalización de los mercados poco vale en el caso de los mercados pequeños y de alto riesgo. Sin embargo, una vez resueltas las tensiones, sería más pertinente y eficaz reordenar las prioridades nacionales, asignando más recursos a las inversiones materiales en instalaciones y equipo, facilitar la movilidad burocrática en función del mérito, y mejorar la infraestructura social.

14. Al considerar las cuestiones de desarrollo, se dice a menudo que el problema más apremiante es el ahorro insuficiente, que impide que se efectúen las inversiones en capital productivo que son indispensables para el crecimiento económico. La región de la CESPAAO, que tiene un excedente de ahorro, debería disfrutar por tanto de una de las tasas de inversión más altas y, como consecuencia de un alto índice de crecimiento. Pero no es así porque, dada la mentalidad rentista, el superávit de la cuenta corriente de los últimos 30 años, casi 850.000 millones de dólares constantes de los EE.UU., no se ha invertido en la economía. En otros lugares, la observación empírica indica que las inversiones están relacionadas con las variaciones de la producción; sin embargo, los tipos de interés, los tipos de cambio y los salarios reales poca influencia tienen en las inversiones. En la región de la CESPAAO, no obstante, la causalidad es evidente: las tasas de inversión más bajas y la desviación de las inversiones a fines distintos de las instalaciones y el equipo han tenido el efecto de reducir la tasa de crecimiento de la economía. En los decenios de 1980 y 1990 se introdujeron una serie de reformas favorables a la economía de mercado. Sin embargo, modificar el clima de las inversiones en favor de la inversión privada cuando los riesgos eran altos significaba que la inversión privada no podía llenar el vacío que había dejado el sector público. En una atmósfera comercial poco segura, las inversiones públicas, mediante diversos vínculos y contratos, eran una forma de asegurar la inversión privada.

15. Si la inversión es escasa, ello no se debe a la falta de intermediarios financieros que encaucen el ahorro, o a que no exista un marco jurídico que garantice las inversiones, la inversión es escasa porque la combinación de los mercados pequeños y los riesgos regionales constituyen un desincentivo. Las instituciones, con su estructura y su mentalidad rentista, generan simultáneamente la fragmentación y el riesgo, y es necesario reformarlas. La cuestión fundamental que hay que resolver a este

respecto consiste en determinar cómo puede impedir la región la fuga considerable de recursos y la reducción del consumo, mejorar con ello las perspectivas para las inversiones y el crecimiento económico.

C. El desempleo en la región de la CESPAAO

16. La demanda de mano de obra está vinculada al crecimiento económico. La escasa expansión de la economía y la lenta creación de empleo, combinadas con altas tasas de crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo (del 2,5% y el 4,5%, respectivamente), han sido la causa de que la tasa de desempleo general de los países de la región de la CESPAAO ascendiera a un 16%. Peor aún, entre el gran número de jóvenes (de 15 a 24 años de edad) que integran la población, la tasa de desempleo llega al 30%, aproximadamente. Es difícil obtener cifras estadísticas sobre el desempleo en la región; sin embargo, los cálculos oficiales indican que esas cifras son las más elevadas del mundo. Si se tienen en cuenta los que han abandonado la búsqueda de empleo, la tasa de desempleo efectiva promedio de la región puede ser aún más alta, incluso si no se incluye al Iraq y los Territorios Palestinos Ocupados.

17. Los promedios regionales ocultan la variación considerable de las tasas de desempleo de las distintas economías de la región de la CESPAAO (en particular, las diferencias entre los países productores de petróleo y los demás países). Las tasas de desempleo de los países que integran el Consejo de Cooperación del Golfo equivalen aproximadamente a la mitad de las tasas promedio de los que no forman parte del Consejo, porque inicialmente, durante el auge del petróleo, el sector público empleó a muchos nacionales en cargos permanentes. La creación de puestos de trabajo mediante la expansión del empleo en el sector público ha sido en ocasiones conveniente y puede haber contribuido al bienestar de la región al actuar como un estabilizador. Sin embargo, esa estabilización también reduce los fondos de inversión disponibles al desviar los recursos hacia el consumo público. Dado el escaso crecimiento y las restricciones fiscales cada vez mayores, la tasa actual de expansión del empleo del sector público no alcanza a compensar la alta tasa de ingreso de mano de obra a la fuerza de trabajo. La situación es tan grave que actualmente están aumentando en la Arabia Saudita las tasas de desempleo de los nacionales con un alto nivel educativo.

18. Las altas tasas de desempleo de los sectores con un nivel educativo alto se deben en parte al aumento significativo de los niveles de escolaridad y en parte a que la calidad y el tipo de educación que se imparte no concuerdan con las necesidades del mercado de trabajo. Aunque la región de la CESPAAO tenía en el decenio de 1950 el más bajo índice de desempeño educativo del mundo (con un promedio de menos de un año de escolaridad), para el año 2000 el promedio regional había aumentado a más de cinco años. Esa cifra es comparable a la escolaridad media en Asia sudoriental y es mayor a la del Asia meridional (4,5 años) y del África subsahariana (3,5 años). Ese aumento, y el hecho de que la mayoría de los desempleados sean jóvenes, explica las altas tasas de desempleo entre los egresados del ciclo de enseñanza media (principalmente en los países que no son miembros del Consejo de Cooperación del Golfo) y de los institutos de educación superior (principalmente en los países miembros del Consejo). El desempleo entre la población instruida puede atribuirse en parte al fenómeno de la "fila", o sea, de los egresados que esperan un posible empleo en el sector público, fenómeno que es más común en los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo. Sin embargo, hay que señalar dos

problemas interesantes a este respecto. En primer lugar, la calidad de la educación comenzó a declinar al iniciarse el período de escaso crecimiento, en los primeros años del decenio de 1980. Esto, a su vez, debilitó la enseñanza y ocasionó una pérdida constante de capital humano, que se ha agravado con el éxodo de muchos intelectuales. Todo ello ha repercutido negativamente en el crecimiento económico. En segundo lugar, los instruidos siguen recibiendo una remuneración insuficiente y el éxodo de intelectuales aún persiste, con lo cual se hace aún más escasa la aportación de conocimiento y pericia administrativa a la economía en general.

19. La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo regional es menor, en general, a la de otras regiones en desarrollo, aunque últimamente ha aumentado con mayor rapidez, a partir de una base muy baja. Este aumento y la creación de empleo en la región explican en parte las altas tasas de desempleo de las mujeres. En vista de los problemas que surgen para calcular el desempleo en las zonas rurales o en el sector informal de las zonas urbanas, especialmente en las economías regionales diversificadas, es difícil precisar las tasas de participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Sin embargo, hay que establecer una diferencia entre el trabajo y el empleo remunerado. El trabajo de la mujer en los sectores informales y en el trabajo doméstico no remunerado representa una aportación decisiva a la formación de una fuerza de trabajo sólida y al mantenimiento de una red de bienestar social paralela, frente a las deficiencias de los sistemas oficiales. Estas aportaciones han cumplido un papel importante al mitigar los efectos de la pobreza extrema durante los dos decenios de contracción económica.

20. La reducción de la productividad de la mano de obra fue acompañada por una disminución de los salarios reales, que habían alcanzado un punto máximo a principios del decenio de 1980. Los reglamentos laborales de los distintos países de la región varían entre sí, pero no se encuentran entre los más restrictivos del mundo (por ejemplo, son semejantes a los de la región de Asia oriental y el Pacífico y menos restrictivos que los de América Latina y el Caribe, Europa oriental y Asia central). Las inmensas diferencias en la distribución del ingreso, que son las más altas del mundo³, y las grandes disparidades entre los salarios de los nacionales y los extranjeros han diluido la demanda regional y han tenido un efecto negativo en la acumulación de capital. A este respecto reviste especial importancia la cuestión de la estabilidad de los trabajadores extranjeros en la región del Golfo, donde la imposibilidad de obtener mano de obra local ha ocasionado, por una parte, una escasa productividad y, por otra, un alto volumen de remesas de los trabajadores al extranjero. Una política tributaria redistributiva y la adopción de medidas eficaces de protección social y política para todos los trabajadores mediante la concertación de acuerdos entre el Estado, la industria y las organizaciones laborales son medidas de reforma esenciales que aún siguen pendientes.

21. Más que reformas del mercado de trabajo, la región necesita altas tasas de crecimiento y un plan social que estimule el empleo de las mujeres y los jóvenes. La región posee abundantes recursos que, de invertirse en la generación de empleo, podrían reducir en un breve plazo la tasa de desempleo, pese a las altas tasas de crecimiento demográfico. Se calcula que en el próximo decenio la región de la CESPAAO tendrá que crear unos 35 millones de puestos de empleo a fin de aliviar la desocupación. Para ello será preciso conseguir casi de inmediato un aumento constante de las tasas de crecimiento de la economía, del orden del 6% al 8% por año. Esto puede lograrse mediante la retención de recursos y la reinversión del ahorro, aprovechando también el hecho de que el crecimiento de la población económicamente activa

superará en el futuro el de la población económicamente dependiente por un margen mucho más amplio que en las demás regiones.

D. Comercio, inversión extranjera directa e integración económica

22. La reciente recuperación de la economía mundial y la fuerte demanda de petróleo, gas y productos afines de la región de la CESPAAO fortalecieron el comercio internacional y las actividades de inversión extranjera directa. En 2003 continuaron las reformas normativas e institucionales en esas dos esferas. Ese tipo de medidas sobre políticas se adoptaron cada vez más en un marco bilateral o multilateral, tendencia que se advirtió claramente en los preparativos de la Arabia Saudita para ingresar a la Organización Mundial del Comercio y en el proceso de negociación del Acuerdo Árabe de Libre Comercio. El levantamiento de las sanciones económicas impuestas al Iraq ha permitido al país volver a tener relaciones económicas internacionales más normales. Con todo, hubo pocos indicios de reactivación de las actividades comerciales y de inversión relacionadas con el Iraq a causa de la incierta situación de seguridad. La liberación casi total de las importaciones al Iraq y su efecto sobre la frágil estructura de producción industrial y empleo del país son motivo de especial preocupación. De hecho, el programa de liberalismo económico que se está imponiendo al Iraq sin contar con el marco institucional adecuado y el asentimiento público constituye la cuestión más apremiante de la agenda económica de la región. Además, la continua ocupación de los territorios palestinos siguió manteniendo las actividades de importación y exportación a un nivel extraordinariamente bajo por tercer año consecutivo.

23. Persiste la débil integración del comercio en la economía regional y en la economía mundial. Continuaron los problemas de acceso a los mercados y no se advirtió ninguna expansión significativa del comercio que pudiera vincular la industria y la agricultura de la región a los mercados regionales y mundiales. El comercio siguió concentrándose en un grupo reducido de productos básicos, pese a los esfuerzos sinceros por diversificarlo para no depender exclusivamente del petróleo. En consecuencia, se recomienda adoptar un enfoque gradual y selectivo de la integración comercial, precedido de medidas concretas para integrar a la región en la economía mundial en calidad de bloque regional. Tal vez sea demasiado pronto para insistir en la liberación del comercio sino está acompañada del acceso a los mercados y las inversiones privadas para la creación de capacidad.

1. Comportamiento general del comercio exterior

24. El valor bruto total de las exportaciones de mercancías de los países miembros de la CESPAAO en 2003 se estima en 228.000 millones de dólares, y el valor bruto total de las importaciones de mercancías en 143.000 millones de dólares. El 88% de las exportaciones provenía de países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, a los que también correspondió el 72% de todas las importaciones. A pesar del empeño permanente de la mayoría de los países miembros por estimular el desarrollo mediante la diversificación de los bienes exportables, el porcentaje de las exportaciones de petróleo crudo, gas y productos afines aumentó en 2003. Si bien esta es una situación normal en años de expansión de la producción petrolera, la dependencia de las exportaciones energéticas aumentó no sólo en los principales países exportadores de petróleo del Consejo de Cooperación del Golfo y en el Iraq, sino también en Egipto, la República Árabe Siria y el Yemen.

25. El total de las exportaciones brutas de la región de la CESPAAO aumentó en 17,2% en comparación con 2002. En el caso de los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo se calculó un pronunciado incremento anual de 21,2% del valor debido al aumento de sus exportaciones energéticas. En cambio, el total de las exportaciones brutas de los países con economías más diversificadas disminuyó en 4,7%. La destrucción y lenta recuperación de la capacidad de exportación de petróleo del Iraq, el ritmo de recuperación más lento de lo previsto del comercio intrarregional con el Iraq, y la continuada ocupación de los territorios palestinos contribuyeron a la disminución de las exportaciones de esa subregión. No obstante, las exportaciones totales de Egipto y el Yemen aumentaron sustancialmente a causa de la devaluación y de la expansión de su sector energético.

26. El total de las importaciones brutas de la región de la CESPAAO aumentó en 9,3% en comparación con 2002. La expansión de la demanda interna, debida al efecto combinado de la gran producción de petróleo y la expansión del crédito interno, hizo que el valor de las importaciones totales de los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo aumentara en 15,4%. Las importaciones totales de las economías más diversificadas se redujeron en 3,8% al disminuir las importaciones de Egipto y el Iraq. La devaluación de la libra egipcia en enero de 2003 ocasionó una baja considerable de las importaciones totales de Egipto correspondientes a ese año. Todavía está por producirse la sustitución de las importaciones del reducido sector estatal del Iraq por importaciones del sector privado. Otros países con economías más diversificadas experimentaron aumentos del valor total de sus importaciones. El aumento de las remesas de los trabajadores y las transferencias de otro tipo desde los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo tuvo efectos positivos sobre el ingreso en toda la región. Además, al levantarse las sanciones económicas sobre el Iraq aumentó la demanda de bienes para su reexportación a ese país en la etapa de reconstrucción.

27. El total de las exportaciones netas de la región de la CESPAAO aumentó en 33,4% en 2003. Todos los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo mostraron un saldo positivo y, con la excepción de Omán, experimentaron aumentos considerables de sus exportaciones netas. Egipto, Jordania, el Líbano y los Territorios Palestinos Ocupados continuaron presentando un saldo negativo ya crónico de exportaciones netas. Tanto Jordania como el Líbano lograron ampliar sus exportaciones, aunque no lograron reajustar su balanza comercial, que continuó arrojando grandes déficit. El rápido crecimiento de las exportaciones de prendas de vestir producidas en las zonas industriales acreditadas de Jordania originó también un rápido crecimiento de la demanda de materiales para su elaboración en esas zonas. Egipto redujo la magnitud de su saldo negativo de exportaciones netas gracias a los reajustes introducidos a raíz de la devaluación, que se prevé habrán de mejorar la balanza de pagos del país.

2. Corrientes comerciales

28. El mayor volumen de las exportaciones de la región de la CESPAAO en 2003 siguió teniendo como destino los países asiáticos: en los primeros ocho meses de 2003 para los que se dispone de datos, el 49,6% de las exportaciones se envió a Asia y el 14,4% a los Estados Unidos de América. Este último porcentaje refleja un aumento en comparación con el 12,3% de 2002 debido a que los trastornos en el abastecimiento de petróleo por Venezuela dieron lugar al aumento de la demanda de crudo de la región. Los países miembros de la Unión Europea siguieron siendo el

principal destino de las exportaciones de las economías más diversificadas y el lugar de origen más importante de las importaciones de la CESPAAO en los primeros ocho meses de 2003: el 33,8% de las importaciones de la región provinieron de la Unión Europea; el 29,1% de los países asiáticos; y el 9,5% de los Estados Unidos de América.

3. Comercio dentro de la región

29. Durante los primeros ocho meses de 2003, la participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales de la región fue del 7,3%. Sin embargo, la estructura del comercio intrarregional de la CESPAAO estaba cambiando en 2003 debido a los acontecimientos en el Iraq. El porcentaje de participación apenas si cambió con respecto a 2002. El Iraq siguió siendo el principal socio comercial intrarregional de Jordania, aunque el comercio intrarregional jordano se diversificó más en términos geográficos en 2003 gracias al aumento de las importaciones de petróleo crudo de la Arabia Saudita y al moderado aumento de las exportaciones a la República Árabe Siria. En el comercio intrarregional del Iraq se advirtió una mayor diversificación geográfica tras el levantamiento de las sanciones. A medida que se intensificaron las tareas de reconstrucción en el Iraq, se observaron, hacia finales de 2003, corrientes de comercio intrarregional más diversificadas.

30. Las políticas comerciales de los países miembros de la CESPAAO se formularon cada vez más en un marco bilateral o multilateral. Aparte del Acuerdo Árabe de Libre Comercio, en 2003 no se produjeron prácticamente variaciones en la tendencia del comercio intrarregional, pese al aumento del comercio no declarado durante los últimos años del embargo impuesto al Iraq. Aunque tiene algunos aspectos positivos para las exportaciones industriales de la región relacionados con la apertura de los mercados, la propuesta de los Estados Unidos de establecer una zona de libre comercio entre los Estados Unidos y el Oriente Medio a menudo se ve sólo como la aplicación del método de “garrote y zanahoria” para adelantar un programa político a nivel bilateral en la región. El propósito de esa zona de libre comercio es crear una red de acuerdos bilaterales de libre comercio entre países del Oriente Medio y los Estados Unidos, para liberalizar de esa manera el comercio tanto interregional como intrarregional. En 2003, de los países miembros de la CESPAAO sólo Jordania había completado el proceso de asociación con los Estados Unidos en el marco de un acuerdo de libre comercio. En general, el mecanismo de apropiación exige que los intereses privados pongan pie firme en el sector público. Ello, a su vez, se refleja en el hecho de que las pérdidas de la integración intrarregional no sean ni de lejos compensables para los que sufren pérdidas en el intercambio comercial intrarregional.

E. Inversión extranjera directa

1. Tendencias de la inversión extranjera directa

31. Las corrientes de inversión extranjera directa hacia la región siguieron siendo bajas e inestables. En 2002 ascendieron a 1.600 millones de dólares (0,25% del total mundial), lo cual representa una disminución del 7,61% respecto de la cifra de 1.700 millones de dólares registrada en 2001. La participación de la región en las corrientes totales de inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo alcanzó su punto máximo en 1998, cuando alcanzó el 2,96%; sin embargo, esa proporción bajó al 0,84% y el 1% en 2001 y 2002, respectivamente. La mayoría de los países de la

CESPAO recibieron una calificación por debajo de la media en el índice de rendimiento interno de la inversión extranjera directa correspondiente a los años 1999-2001, hecho que reafirma una vez más que el rendimiento general de la inversión extranjera directa en la región sigue siendo inferior a la media cuando se compara con el resto del mundo.

32. El volumen total de la inversión extranjera directa entre los países árabes ascendió en 2002 a 2.900 millones de dólares, cifra que representa un aumento del 10% con respecto al año anterior⁴. La Arabia Saudita encabezó la lista de países receptores de inversión extranjera directa al haber recibido corrientes de inversión por valor de 717 millones de dólares, suma que representó el 24,6% del total de las inversiones interárabes durante 2002. El Líbano ocupó el segundo lugar con 650 millones de dólares, seguido por los Emiratos Árabes Unidos con 218 millones de dólares.

33. La región de la CESPAO ha venido atrayendo principalmente inversiones extranjeras directas para la búsqueda de recursos en el sector petrolífero, siendo muy pocas las inversiones canalizadas hacia la región para el logro de acceso a los mercados o el aumento de la eficiencia. Es bien sabido que es este último tipo de inversión extranjera directa el que más contribuye a las economías en desarrollo gracias a sus efectos derivados de orden cualitativo en materia de aptitudes técnicas y tecnologías. Faltaron las principales condiciones que determinan el encauzamiento de esas corrientes de inversión extranjera directa altamente apetecidas hacia la región, a saber, el elevado nivel de utilidades propio de mercados grandes que tienen sectores manufactureros en crecimiento y el bajo riesgo. El escaso poder adquisitivo de la región, con excepción del sector de recursos naturales, una distribución del ingreso altamente asimétrica y el bajo desarrollo de la infraestructura institucional y física para promover un comercio regional más robusto representan importantes limitaciones estructurales a la inversión extranjera directa.

2. Evolución de las políticas sobre inversión extranjera directa

34. En 2003 se registraron varias novedades relacionadas con los marcos jurídico y normativo de la inversión extranjera directa en la región. Los Estados de la CESPAO lograron introducir nuevas normas y actualizar o enmendar las normas vigentes, con el propósito de atraer corrientes de inversión extranjera directa. La Arabia Saudita promulgó nuevas leyes sobre mercados de capital, seguros e impuestos con miras a promover la inversión extranjera directa y Kuwait promulgó una nueva ley de inversiones extranjeras que autoriza la propiedad extranjera de la totalidad de la inversión. Omán ha establecido también regímenes flexibles en materia de inversiones y tributación que permiten la libre repatriación de capital y de utilidades. Esas medidas, además de los diversos acuerdos intrarregionales e interregionales sobre comercio e inversiones, representan la continuación de una serie de disposiciones que se empezaron a introducir a fines del decenio de 1980 con el propósito de atraer mayores corrientes de inversión extranjera directa hacia la región. Sin embargo, la introducción de políticas en materia de inversión extranjera directa sólo puede generar beneficios para una economía en desarrollo cuando se dan los fundamentos económicos y las condiciones estructurales acordes con el tamaño del mercado y el tipo o grado de integración en el mercado mundial. Ello explica por qué, después de tantas reformas de las políticas, la reacción de la inversión extranjera directa a esas iniciativas sigue siendo débil.

3. Efecto de la incertidumbre política y los conflictos sobre la inversión extranjera directa

35. Aunque la inestabilidad política afecta de forma sensible y sistemática a los componentes de toda inversión, incluida la inversión extranjera directa, en 2003 la guerra del Iraq hizo de ese año un año particularmente malo, cuyos efectos probablemente se seguirán sintiendo durante algún tiempo. La región se vio enfrentada por primera vez a dos conflictos: en el Iraq y en los Territorios Palestinos Ocupados. Incluso a los niveles existentes de integración económica y política regional, los posibles efectos indirectos de esa situación conllevan amenazas que siguen haciendo que el clima de inversión de la región sea poco favorable para los inversionistas extranjeros. Por ello, la seguridad regional a largo plazo, avalada por la garantía de un sólido acuerdo de integración intrarregional como parte de un mecanismo de promoción de la inversión extranjera directa, debe constituir el núcleo estratégico alrededor del cual se agrupen todas las demás políticas. Sin estabilidad, real o prevista, los incentivos fiscales y financieros para los inversionistas, la liberación del comercio y las garantías en materia de propiedad y utilidades de la inversión sólo representarán intentos de acuerdos aislados que no ofrecen la duración prolongada que se requiere para estimular una corriente sistemática de inversión extranjera directa.

4. Inversiones de cartera, marco reglamentario y evaluación

36. Las corrientes de inversiones de cartera, que en muchos países árabes han sido tradicionalmente negativas, sólo comenzaron a ser positivas a finales del decenio de 1990 y, como cosa peculiar, son todavía demasiado bajas para poderlas comparar incluso con la ya de por sí reducida corriente de inversión extranjera directa hacia la región. En conjunto, los fondos de cartera se canalizan hacia un número muy limitado de países árabes donde, en la mayoría de los casos, tienden a generar un cambio en la propiedad del capital social existente como resultado del proceso de privatización. Las inversiones de capital extranjero y en forma de deuda externa canalizadas hacia los países miembros de la CESPAAO han continuado por debajo del 1% del PIB, excepto en el caso del Líbano, que ha estado recibiendo inversiones de deuda de cartera de cerca del 8,12% del PIB, en promedio, durante la segunda mitad del decenio de 1990. La capitalización de los mercados de capital árabes ascendió a 362.000 millones de dólares a fines de 2003, en comparación con 209.000 millones de dólares a finales de 2002. Las inversiones de cartera han sido tan bajas por varias razones. La inestable situación de seguridad en la región, unida a la prima por alto riesgo, el escaso desarrollo de los mercados de capital de la región y el bajo nivel de servicios e instrumentos financieros, ha originado esa salida sostenida de la cartera de fondos. Los mercados de valores hasta ahora empiezan a surgir, son todavía altamente volátiles y tienen un bajo índice de capitalización.

F. Novedades en materia de políticas monetarias y fiscales

37. En 2003 los organismos competentes de los países de la CESPAAO continuaron aplicando políticas monetarias prudentes a fin de garantizar la estabilidad del sistema financiero. Alentados también por la tendencia mundial a los tipos de interés bajos, muchos países aplicaron políticas de intereses bajos, con lo cual se facilitó el acceso al crédito (medición M_2). La expansión monetaria aumentó ligeramente en los países de la CESPAAO (0,7%). Las presiones inflacionarias tendieron ligeramente

al alza aunque, en conjunto, siguieron siendo modestas durante el año. En una región caracterizada por abundantes recursos de capital, los mercados regionales más amplios garantizan la solidez necesaria para reducir los riesgos y hacen posible una mayor eficacia de las políticas monetarias mediante la financiación del mecanismo de desarrollo. Las instituciones que se resisten a una cooperación regional más estrecha en la esfera financiera hacen una evaluación errónea de su posición basada en un conjunto incompleto de datos y en consideraciones en materia de bienestar que obedecen en parte a intereses radicados fuera de las fronteras de la región. La coordinación regional y la gestión macroeconómica de las entidades financieras debería, en ausencia de intereses mitigadores de fuera de la región y debido, por lo menos, a los riesgos de carácter territorial más bajos, hacer que mejorase la situación económica de toda la población.

38. Los países del Consejo de Cooperación del Golfo registraron superávit fiscales en 2003 debido a los altos ingresos del sector petrolero, mientras que el déficit existente aumentó en el caso de las economías de mayor diversificación. Los presupuestos de esas economías continuaron sometidos a limitaciones, siendo la tasa de aumento de los gastos inferior a la tasa de inflación, con lo cual disminuyó el gasto en términos reales. En esos países aumentó también la movilización de recursos internos, gracias en parte a la administración más eficiente de la recaudación de impuestos y a la introducción de nuevos impuestos y aranceles, pese a la reducción de los ingresos de origen no tributario a causa de la guerra en el Iraq. Sin embargo, la gestión de las finanzas públicas siguió una vez más a merced de las oscilaciones de los precios del petróleo, que limitan la gestión a largo plazo de las finanzas públicas y el gasto público. El régimen tributario existente en la región de la CESPAAO se basa casi exclusivamente en la tributación indirecta. En una zona que se caracteriza por tener la tasa más alta de desigualdad de ingresos, la tributación directa o progresiva ofrecerá con creces a las economías regionales el margen necesario para utilizar la política fiscal para contrarrestar la contracción cíclica. Para instaurar una política fiscal eficaz, la reforma tributaria se debería haber emprendido hace ya tiempo.

39. El sector bancario de muchos países de la CESPAAO ha venido apoyando las transferencias de capital netas fuera de la región. En 2003, la rentabilidad de los bancos de la región promete ser más alta que en 2002. Ello se debe a que la mayoría de los bancos de los países miembros de la CESPAAO han declarado un vigoroso crecimiento de sus activos y utilidades, que hace aconsejable la financiación de la expansión futura y el aumento del comercio minorista interno y los depósitos públicos como consecuencia de la guerra en el Iraq. Juntamente con esa situación, la caída de los mercados de capital internacionales, que presionó a los inversionistas a mantener excedentes de dinero en la región ante los riesgos de los mercados de capital extranjeros, ha contribuido también a lograr ganancias más sólidas. El total de créditos otorgados por el sector bancario de los países miembros de la CESPAAO ascendió a 264.700 millones de dólares en 2003, que representaban el 73,4% de los depósitos de los clientes, un porcentaje todavía bajo de acuerdo con los criterios internacionales. Los bancos de la región continuaron dependiendo en gran medida de las ganancias que representan los intereses en el total de sus ingresos. En vista de que las diferencias de los tipos de interés disminuyeron en 2003, se ha alentado a los bancos a ofrecer más servicios financieros de otro tipo como hipotecas, fondos inmobiliarios colectivos y servicios relacionados con la propiedad. Lo que distingue a la región de la CESPAAO es el reducido alcance de las operaciones del sector bancario y los sectores empresariales, en comparación con estructuras más avanzadas e incluso con economías desarrolladas. La

proporción del crédito destinado a la financiación de la inversión y el desarrollo es comparativamente baja, lo cual se puede atribuir a la debilidad de las instituciones monetarias públicas y a las normas de selección más estrictas de lo habitual que aplica la banca privada. En particular, la limitación del sector público para ofrecer orientación y cobertura con miras a la vinculación adecuada entre la financiación y el desarrollo constituye la razón principal de la baja participación del sector bancario en una financiación más vigorosa de la economía. Es necesario que los países de la CESPAAO acuerden una posición común de sus políticas monetarias y es hora de que los gobiernos y el sector bancario se ocupen de la creación del marco reglamentario adecuado antes de seguir adelante con la liberalización.

40. En 2002 aumentó el interés en los mercados de valores de la región, en los que hubo una mayor capitalización, interés que se explica por la presencia más marcada del sector bancario, unida a los bajos tipos de interés sobre los depósitos, los altibajos de los mercados internacionales de capital y la repatriación de capital desde el extranjero tras los acontecimientos del 11 de septiembre. En los países del Consejo de Cooperación del Golfo, el alza registrada en los mercados de valores, junto con el vigoroso repunte de los precios de la propiedad inmobiliaria, reflejó la repatriación de capitales y se manifestó en el aumento de la demanda interna y la liquidez interna, pese al aumento de las remesas de los trabajadores extranjeros a sus países de origen. Sin embargo, la proporción de capitalización del mercado en relación con el PIB total de la CESPAAO se aproximó al 67%, un porcentaje considerablemente inferior al de los mercados emergentes. En 2003, la capitalización de los mercados de valores de la Arabia Saudita y Kuwait aumentó en el 110% y el 95%, respectivamente.

41. La caída de los tipos de interés en la región de la CESPAAO en 2003 permitió a los países miembros reducir la presión sobre la deuda pública, que es principalmente interna. La deuda de 168.000 millones de dólares de la Arabia Saudita representa el mayor endeudamiento en la región de la CESPAAO, seguido por el del Iraq cuya deuda externa se calcula en 121.000 millones de dólares. La devaluación de la libra egipcia en 2003 (del 26,7% frente al dólar) redujo el valor de la deuda pública interna en un 20%, lo cual significó la disminución de la deuda pública total en 91.500 millones de dólares. Si bien la relación entre la deuda pública total y el PIB se redujo en la región de la CESPAAO del 113% registrada en 2002 al 104,5% en 2003, esa relación sigue siendo alta si se compara con los niveles internacionales. La relación entre la deuda total y el PIB de las economías más diversificadas es el triple de la de los países del Consejo de Cooperación del Golfo. Ello plantea la cuestión más apremiante de encauzar mejor los gastos y reformar la estructura impositiva, no sólo para corregir el desequilibrio fiscal sino también para lograr que la política fiscal sea eficaz, a pesar de las presiones inflacionarias y de la deuda.

42. En los últimos años se han registrado importantes avances en la tarea de equilibrar las finanzas públicas, iniciativa que se ha llevado a la práctica, lamentablemente, sin sopesar los gastos socialmente pertinentes ni introducir una reforma tributaria progresiva con el propósito de reducir las desigualdades en la distribución de los ingresos. En ausencia del mecanismo habitual de estabilización automática, el gasto y el empleo del sector público continuaron cumpliendo una función anticíclica fundamental. Con todo, en este caso también, la inestabilidad regional distrajo recursos de las tareas de desarrollo, ya que el índice de gastos de defensa de los países de la región representó el doble del índice mundial. No suele haber una normativa fiscal precisa que proteja el consumo público de los efectos de ganancias y pérdidas inesperadas derivadas de los ingresos del petróleo y que estimule la inversión privada y la reforma del sistema tri-

butario, a fin de reemplazar los impuestos al consumo y los impuestos indirectos (tasa global) por un régimen progresivo de impuestos sobre la renta. En la esfera fiscal o monetaria, la estrecha relación o convergencia de intereses entre las instituciones regionales y las instituciones de fuera de la región frenan la reforma. Las políticas que recomiendan la moderación fiscal o monetaria no tienen en cuenta el hecho de que los déficit, las deudas, los riesgos y los mercados pequeños paralizan ya los instrumentos económicos de intervención en períodos de empeoramiento de la situación económica. En el statu quo, la limitación de la expansión fiscal y monetaria parece ser una especie de exigencia de fuerza mayor. Sin embargo, el statu quo debe constituir el punto de partida y no el patrón de referencia para el cambio. Existe la posibilidad de crear un mercado regional más integrado y un sistema de tributación directa que mejore el bienestar. Sin esos componentes básicos, las reformas más liberales introducidas en el marco institucional actual hacen que la distribución de la tarta económica siga siendo la misma, atenúan una redistribución del ingreso que puede sancionar el bienestar del sector más amplio de la población y, lo que es más importante, reduce la capacidad del Estado como agente del desarrollo regional.

G. Condiciones sociales en la región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental

43. Si la pobreza es gemela del conflicto, la región es ahora más pobre. Las condiciones sociales son desde luego peores en el Iraq y en los Territorios Palestinos Ocupados. En el Iraq el PIB per cápita cayó de un promedio de aproximadamente 5.000 dólares en el decenio de 1980 a alrededor de 1.000 dólares en el de 1990. Con más del 40% de la fuerza de trabajo actualmente desempleada, el grado de aumento de la pobreza es pronunciado. En los Territorios Palestinos Ocupados, donde cerca del 28% de la fuerza de trabajo no tiene empleo, las condiciones son igualmente sombrías. Pero la verdadera catástrofe, que no se puede describir adecuadamente con palabras, radica en las pérdidas humanas que ocasiona el conflicto en los Territorios ocupados y, en particular, en el Iraq. El número de discapacitados aumenta también en un conflicto. Aunque, a nivel jurídico, muchos Estados Miembros adoptan medidas legislativas para proteger los derechos de los discapacitados, en la práctica las cosas son muy diferentes. Los estigmas, el olvido a que queda relegada en la asignación de fondos y, en última instancia, la escasa importancia dada y una cultura basada en los derechos hacen de la lucha en favor de los derechos de los discapacitados una ardua empresa. Para muchos, el logro más grande de la humanidad ha sido la proscripción de la guerra en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. A la inversa, por consiguiente, el fracaso más grande de la humanidad es la prolongación de la guerra y la ocupación en lugares como en el Iraq y Palestina. Poner fin a la situación de conflicto en el Cercano Oriente es dar mayor estabilidad al mundo y reparar el enorme sufrimiento y agonía que padece la región.

44. Los datos sobre desempleo en la región son, cuando menos, sombríos. En el decenio de 1980, la CESPAAO afirmó que la situación era tal que por cada persona que encontraba empleo había dos que recién ingresaban a la fuerza de trabajo al alcanzar la edad laboral. Para finales del decenio de 1990, había casi cuatro nuevos aspirantes por cada persona que encontraba empleo. El salario real ha disminuido en la región, en tanto que la oferta de mano de obra sigue siendo superior a la demanda. Se estima que el desempleo entre los jóvenes es de cerca del 30%. Cabe preguntarse de qué manera se refleja esa sombría situación económica en la esfera social. En

el *2001 Unified Arab Economic Report* se calculaba que un poco más de la mitad de la población del mundo árabe vive con menos de 2 dólares al día. Al faltar redes adecuadas de asistencia social pública para proteger a los desempleados y a los marginados, proliferan las redes sociales informales y las actividades del sector no estructurado. De hecho, el principio cultural de al-takaful (que en árabe significa apoyo mutuo) ha atenuado los efectos nefastos de la deplorable situación de pobreza y hambre. Pero esa sigue siendo una solución que no está basada en los derechos, y que, de cualquier manera, no satisface las necesidades de empleo adecuado y condiciones de vida decorosas. El logro de la transición económica sin que haya un verdadero crecimiento que genere empleo o, por lo menos, una financiación adecuada del sistema de seguridad social que amortigüe la caída, constituye una brecha insalvable. Si bien la igualdad es un lujo, la región en su conjunto tiene el potencial de recursos abundantes que le podría permitir crear una situación de menos desigualdad.

45. Desde una perspectiva más amplia, hay ciertos logros positivos como el marcado aumento de la esperanza de vida y los avances en la educación de las mujeres. Aunque es poco lo que la calidad de la educación en general ha agregado a la reserva de capital humano, ya sea por que esa calidad no responde a las exigencias de la economía o debido a la fuga de cerebros, en promedio, hay ahora más mujeres que han recibido alfabetización y educación. Sin embargo, la mujer árabe es a nivel mundial la que menos está representada en la vida política. Esa disparidad plantea la necesidad de modernizar las estructuras sociales para dar cabida a los que terminan su educación. La persona que ha recibido más educación tiene una conciencia más clara de sus derechos; por otra parte, cuando faltan los mecanismos para lograr una determinada meta política, por ejemplo, en relación con la igualdad entre los sexos, la frustración aumenta hasta alcanzar niveles socialmente poco deseables. La CESPAAO ha tratado siempre de fomentar el tipo de cambio institucional que represente un juego de suma positiva para todos: un juego en el que los avances en la legislación para promover la igualdad de derechos y entre los sexos se logre por medios pacíficos.

46. En lo que respecta a la prolongación, de las relaciones sociales que caracteriza a la región de la CESPAAO, se plantea una cuestión social más ambigua. La falta de adaptabilidad a nuevas condiciones, que había servido para mantener formas heredadas de administración patriarcal y de rigidez jerárquica, es un fenómeno particular. Cuando en las economías de mercado se ha requerido flexibilidad en las instituciones, las estructuras sociales han respondido con cierta rigidez. En una situación en la que las utilidades derivadas del petróleo dependen de las fluctuaciones de los mercados internacionales, las instituciones patriarcales suavizan sus efectos recurriendo a corrientes de recursos y a una distribución de la riqueza considerablemente asimétricas. Las cuestiones de redistribución de la riqueza y los costos de transición son las que crean una inflexibilidad relativa en la región. Para encauzar las condiciones sociales por el camino del cambio es preciso que muchos de los protagonistas de la comunidad internacional comprendan que la norma internacional del futuro debe ser el comercio y las inversiones desmilitarizados y la correlación positiva entre los intereses privados y los intereses públicos.

III. Recomendaciones

47. La estabilidad política es condición previa indispensable del desarrollo en la región de la CESPAAO. Los riesgos, reales o supuestos, relacionados con las tensiones políticas siempre han hecho disminuir la tasa de inversiones, y, por ende; la tasa de

crecimiento. Todo lo demás sigue como consecuencia: el capital humano, la tecnología y otros factores de producción de mayor intensidad han ido a la zaga de la disminución de las inversiones físicas. Si, a causa de los grandes riesgos existentes en la región, no es posible aunar los recursos privados nacionales para aumentar la inversión y el crecimiento y crear empleo, entonces, hasta que cedan las tensiones, se deben otorgar privilegios y derechos extraterritoriales a la mano de obra y al capital de la región y las fuentes oficiales deben continuar apoyando las inversiones físicas e infraestructurales en plantas y equipo o hacer las veces de un cuasiseguro de las empresas privadas:

48. Las políticas económicas de la región también encontrarán un respiro mediante el cambio institucional efectivo, para dejar la actividad rentista y aproximarse más a la actividad productiva. La liberalización del entorno para las inversiones y la promoción de la inversión privada, en contraposición a la inversión pública, requiere de estabilidad y de salvaguardias institucionales del mercado, factores que faltan en la región. Para que las políticas de inversión sean eficaces deberán ser coordinadas a nivel regional e internacional. En último análisis, a la disminución de la tasa de inversiones y la reducción concomitante de la productividad en la región siguieron de cerca la caída de los salarios, los niveles de vida y el bienestar general.

49. En lo que respecta a la reforma monetaria, fiscal y del mercado financiero, es necesario que las autoridades monetarias y fiscales de la región de la CESPAC retomen el control de los instrumentos de política de que disponen. En primer lugar, se debe considerar la posibilidad de la expansión fiscal mediante reformas que den a la base tributaria un carácter directo y progresivo y la concentración de los gastos en objetivos claramente definidos. En segundo lugar, se deben emprender reformas administrativas serias para reestructurar el sector público y aumentar su transparencia y su responsabilidad directa en la prestación de servicios públicos. En tercer lugar, son necesarios un mayor crecimiento, integración y diversificación de los mercados regionales de capital para que puedan desempeñar un papel eficaz en la financiación del desarrollo. Se deben consolidar los mercados financieros y de capital internos, en parte mediante el apoyo al crecimiento de los inversionistas institucionales (empresas de seguros, cajas de pensiones y fondos de inversiones) y la mejora y liberalización del marco reglamentario financiero en la región. Por último, las políticas y estrategias se deben orientar hacia el mejoramiento del acceso a la financiación por parte de las empresas privadas, a corto plazo a través del sistema bancario interno y, a largo plazo, mediante el fortalecimiento de los mercados de capital.

50. Para beneficiarse de la liberalización del comercio, es indispensable complementar el proceso de liberalización con reformas institucionales y políticas industriales adecuadas, ya que la liberalización del comercio sólo será constructiva cuando haya industrias nacionales competitivas. Es necesario que las reformas se concentren, primero y ante todo, en la integración regional, la inversión extranjera directa y los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.

51. El alto índice de desempleo a que se enfrenta hoy día la región se previó desde hace tiempo en vista del elevado crecimiento demográfico y el lento crecimiento económico. Las fórmulas de reforma propuestas tenían una característica en común: el paso del sector público al sector privado, de las economías cerradas a las economías abiertas y de las economías basadas en el petróleo a economías diversificadas. Aunque desde entonces muchos países de la región han emprendido reformas, algunos en forma gradual y algunos lentamente, la situación no es tan prometedora ni para los que han introducido reformas ni para los que no lo han hecho. Las recetas de políticas han

sido hasta ahora demasiado generales y no tenían en cuenta la situación peculiar de la región. En las condiciones reinantes, no es apropiado comparar una región tan compleja con regiones más estables del mundo ni deducir recomendaciones de política sobre esa base. La región de la CESPAAO vive en un escenario de guerra. Los recursos humanos y de capital encuentran refugio en el extranjero y los Estados Miembros comercian más con el mundo exterior que entre sí. La medicación económica severa no resulta apropiada en una región donde, en medio de guerras, la población vive con la perspectiva de la guerra. Aunque es necesaria la liberalización del comercio, ésta se debe emprender primero dentro de la región. En una atmósfera de tensión, la CESPAAO tiene que ser selectiva al escoger las esferas de liberalización y hacerlo sólo en forma recíproca de acuerdo con las concesiones que hagan los grandes asociados. Es necesario igualmente que se estimule el clima propicio para el crecimiento y el desarrollo del sector privado, aunque sin adoptar el criterio de que la relación entre el sector público y el sector privado es antagónica. Cuando los riesgos para las ganancias privadas son altos y abundan los recursos, un sector público bien administrado puede hacer las veces de cuasiasegurador de los intereses privados. Es preciso que haya diversificación para no depender del petróleo, pero, cuando la demanda de petróleo aumenta en el 2% anual, resulta difícil mostrar que los productores de petróleo han avanzado en otros sectores, a menos que se establezcan nexos más estrechos entre las economías basadas en el petróleo y las economías diversificadas.

52. Es poco probable que cualquier sociedad pueda resistir las exigencias de la próxima transición a que se enfrentará la CESPAAO sin que haya un cambio de políticas, coordinado a nivel regional e internacional. En la esfera económica, la promoción de un diálogo regional con miras a retener los recursos naturales, humanos y financieros dentro de la región o repatriar fondos para financiar el desarrollo económico constituye un primer paso en la dirección acertada. Tan sólo restan 12 años para que se cumpla el plazo fijado en la Cumbre del Milenio. La comunidad internacional no puede permitirse ser negligente ante cuestiones relacionadas con la mitigación de la pobreza en una región que es de importancia tan decisiva para la estabilidad mundial. La prolongación del statu quo está en abierta contradicción con el derecho al trabajo consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con las metas de reducción de la pobreza recogidas en la Declaración del Milenio.

Notas

- ¹ En los estudios sobre el desarrollo, el “síndrome holandés” se refiere al efecto que tienen los ingresos generados por la expansión del sector de los hidrocarburos en el alza de los salarios (y los costos de producción) de otros sectores. Se sabe que, en los Países Bajos, el fenómeno del alza de los salarios debido al desarrollo del sector del gas natural tuvo el efecto de reducir la competitividad de la producción y las exportaciones de manufacturas. Un fenómeno semejante ha afectado la competitividad de algunos países en desarrollo con estructuras económicas análogas.
- ² Según cifras del Banco Mundial incluidas en *Indicadores del Desarrollo Mundial*.
- ³ Texas Income Inequality Data Project.
- ⁴ The Inter-Arab Investments Guarantee Corporation. *Report on Investment Climate in Arab Countries, 2002*.