

La Inversión Extranjera Directa y los derechos fundamentales



A partir de la década de 1990, la Inversión Extranjera Directa (IED) ha aumentado su papel en la economía del país, revitalizando la industria del cobre y fomentando la producción y la exportación de productos y servicios no tradicionales. Sin embargo, esta inversión no se ha utilizado de manera eficaz para promover el desarrollo y reducir la pobreza. Por el contrario, está contribuyendo a la erosión de los derechos de las personas, entre ellos los derechos al desarrollo, el alimento, la educación, un medio ambiente limpio y la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas.

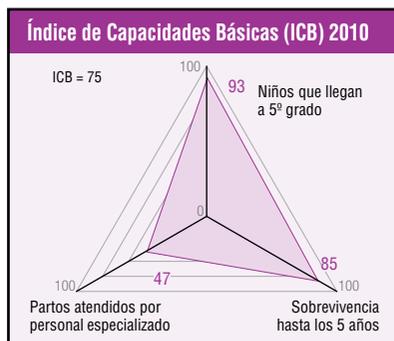
Women for Change
Lucy Muyoyeta

Hoy en día, el 63% de la población vive en zonas rurales; la mayoría se gana el sustento por medio de la agricultura. La pobreza es mucho mayor en las zonas rurales; el 83% de los pobladores (5,9 millones de personas) son pobres, y el 71% son extremadamente pobres¹. Muchas de las personas más pobres viven en hogares encabezados por mujeres. En 2000, el 19,5% de los hogares rurales (1.241.500) estaban encabezados por mujeres².

A pesar de la urgente necesidad de abordar estos asuntos, se ha desatendido el sector agrícola. De hecho, la introducción de políticas económicas liberales ha forzado a los pequeños agricultores a volver a la agricultura de subsistencia; para muchos es un esfuerzo satisfacer sus necesidades alimentarias. Enfrentan enormes problemas de producción y comercialización. Además, la introducción de políticas de mercado en la adquisición de tierras pone en peligro su capacidad de conservar sus parcelas. Las grandes empresas están comprando inmensos predios para producir biocombustibles, y también para minería y agricultura. Para asegurarse el suministro de alimentos en una época de mercados globales volátiles, los países ricos con escasos recursos agrícolas o una creciente necesidad de importaciones – como Arabia Saudita y China – están acumulando enormes extensiones de tierra en otros países. El Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la ONU ha identificado las inversiones transnacionales a gran escala en tierras como una de las nuevas tendencias que surgió de la crisis mundial de alimentos de 2008 y que no ha sido abordada adecuadamente por la comunidad internacional; y ha identificado a Zambia como uno de los países que deben ser objeto de atención. En consecuencia, para la mayoría de los zambianos pobres, la tenencia de tierra está en peligro.

Inseguridad alimentaria

Desde la década de 1990, la desatención a la agricultura también llevó a la propagación de las enfermedades del ganado. Anteriormente, el Gobierno garantizaba que se tomaran medidas preventivas, como los baños antiparasitarios, para proteger el ganado contra las

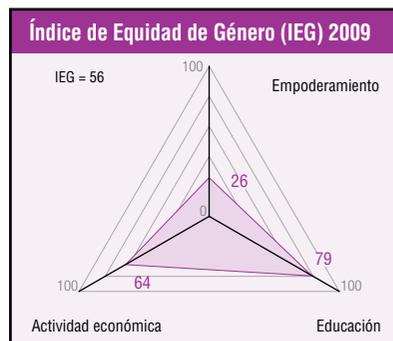


enfermedades. Cuando en la década de 1990 se liberalizó la economía, estos servicios fueron suspendidos y enfermedades surgidas en los países vecinos atravesaron las fronteras y se propagaron por grandes zonas del país, por lo que murió casi la mitad del ganado. Esto afectó a los pequeños productores agrícolas tanto como a quienes tenían rebaños, porque muchos granjeros dependen de los animales de tiro para preparar el suelo para cultivarlo y de su estiércol como fertilizante. En consecuencia, muchos padecen inseguridad alimentaria crónica.

En esta situación, el alza del costo del maíz y otros productos básicos en 2007 y 2008 fue un fuerte golpe a los zambianos que ya sufrían inseguridad alimentaria, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales aisladas, con déficit de alimentos. En junio de 2008 la tasa anual de inflación de los alimentos subió a 15,6%. Eso fue un duro contraste con la situación de un año antes, cuando la tasa fue de 4,8%. En 2010, la tasa de inflación de abril mostró una desaceleración al 9,2% del 10,2% de marzo, según la Oficina Central de Estadística³.

Una serie de factores contribuyen a la inseguridad alimentaria de los núcleos familiares – entre ellos, el nivel de ingresos de los hogares, la edad, la educación, el género, el tamaño y estructura del hogar, las limitaciones laborales por mala salud y los efectos de VIH y el SIDA, los niveles de producción, los precios de los alimentos y la distancia a los mercados.

La inseguridad alimentaria es un importante precursor de la desnutrición. Un indicador clave de la falta de acceso a una nutrición adecuada es la prevalencia de niños (de menos de cinco años) con peso inferior al normal. En 1991, la tasa de prevalencia fue del 22%; en



2007 había caído al 14,6%. Sin embargo, entre 2003 y 2008, el 45% de los niños menores de cinco años padecía un retraso del crecimiento moderado o grave. La desnutrición infantil tiene efectos a largo plazo y a menudo afecta la capacidad de aprendizaje del niño.

Oportunidades desiguales para niñas y mujeres

La matriculación de niñas y niños en la escuela primaria ha mejorado dado que en 2002 se estableció la enseñanza básica gratuita. Desde entonces, el índice para primaria se ha mantenido estable y cercano al 1,0% de deserción. Sin embargo, el de secundaria cayó entre 2003 y 2006⁴. Las medidas de promoción de las mujeres en algunas universidades e institutos normales han contribuido a aumentar el número de las que se matriculan en la enseñanza terciaria. No obstante, en todos los niveles del sistema educativo, la tasa de deserción de las mujeres sigue siendo más alta que la de los hombres. En los grados 1 al 9 es del 3%, frente al 2,1% para los hombres. En los grados 10 al 12 es del 1,98% frente al 1,25% para los hombres⁵.

Lo que estas cifras no revelan es el número de niños fuera del sistema escolar, que se estima sean 1,2 millones a fines de 2010. Hay muchos niños que, sin ser huérfanos, pertenecen a familias afectadas por el VIH y el SIDA y no pueden concurrir a la escuela. Las cifras tampoco muestran la calidad de la enseñanza que reciben los niños matriculados. En Zambia, el VIH y el SIDA han tenido graves efectos en la educación. El número de huérfanos ha aumentado vertiginosamente

1 IFAD, Rural Poverty in Zambia. Disponible en: <www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/home/tags/zambia>.

2 Central Statistical Office, Zambia: 2000 Census of Population and Household, noviembre de 2003.

3 Chiwoyu Sinyangwe, "Zambia's inflation falls by 1%", *The Post Online*, 30 de abril de 2010.

4 UNDP, Zambia – Millennium Development Goals Progress Report 2008, Disponible en: <www.undp.org.zm/joomla/attachments/005_Zambia%20MDGs%20Progress%20Report%20Zambia%202008.pdf>.

5 *Ibid.*

en el correr de la última década. En 1996, se estimó en 400.000 el número de huérfanos en edad escolar que no asistían a la escuela – en 1998 el número se había duplicado –. Estos niños no podían permitirse concurrir a la escuela por la pobreza, o la necesidad de cuidar a sus padres o tutores enfermos, ocuparse en actividades generadoras de ingresos o el matrimonio precoz (especialmente las niñas).

La calidad de la educación en Zambia ha estado comprometida por la escasez de maestros, especialmente en las zonas rurales, y la infraestructura, equipo y materiales educativos inadecuados, así como el acoso sexual y la violencia contra las niñas en las escuelas.

En la esfera política, las actitudes patriarcales que continúan socavando los derechos de las mujeres en todos los ámbitos han impedido que Zambia logre acercarse a la meta establecida en los protocolos de la Comunidad de Desarrollo de África Austral y la Unión Africana: la representación paritaria de las mujeres en la toma de decisiones. La proporción de mujeres que detentan cargos electivos en el parlamento nacional y en el Gobierno local ha aumentado, pero muy lentamente. En 1991 sólo el 6% de los representantes legislativos eran mujeres. La proporción subió al 12% en 1996. Se mantuvo a ese nivel en 2001 y subió ligeramente al 14% en 2006, después de las últimas elecciones. La proporción de mujeres elegidas como concejales sigue siendo sólo del 7%.

La inversión extranjera directa

El Gobierno aumenta los ingresos para financiar el desarrollo de tres fuentes generales: Las rentas internas, la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) y los préstamos internos e internacionales. Las rentas internas se generan por diversos impuestos, tales como el impuesto a la renta de las empresas, el impuesto a la regalía de la actividad minera, los impuestos de aduanas y sobre las actividades económicas que surgen de la inversión extranjera directa (IED). Desde 2004, con la excepción de 2006, más del 70% de las rentas del Gobierno se generaron por las rentas internas. Esto coincide con el período en que la afluencia de inversiones a Zambia creció sustancialmente.

Se considera la IED como una contribución importante al desarrollo, que aporta capital, tecnología, conocimientos gerenciales, empleos y acceso a nuevos mercados. Muchos gobiernos, y entre ellos el de Zambia, han desarrollado políticas para fomentar la IED.

En 2000, las nuevas inversiones que llegaron a Zambia totalizaron USD 121,7 millones. Después la afluencia aumentó considerablemente, llegando a USD 334 millones en 2004⁶. La mayor parte de este dinero va al turismo, el sector manufacturero, la construcción, las telecomunicaciones y la minería. China es el inversor de mayor crecimiento⁷ pero los capitales que ingresan desde Canadá y Reino Unido siguen siendo los mayores.

Zambia ofrece un ambiente muy liberal para las inversiones. Hoy en día, la Ley de la Agencia de Desarrollo de Zambia de 2006 rige la IED, y no establece requisitos de contenido local, transferencia de tecnología, equidad, empleo o uso de subcontratistas, aunque se estimula a los inversores extranjeros a que se comprometan a cierto grado de participación local. La ley permite a los inversores la libre repatriación de cualquier inversión de capital, utilidades, dividendos, intereses y emolumentos. También permite que los ciudadanos extranjeros puedan remitir al exterior los salarios devengados en el país.

A partir de la década de 1990, la IED ha desempeñado un papel cada vez más importante en la economía de Zambia, contribuyendo a una mayor afluencia de capitales e inversiones, revitalizando la industria del cobre y aumentando la producción y la exportación de productos y servicios no tradicionales. Sin embargo, Zambia no ha utilizado la IED de manera eficaz para promover el desarrollo y reducir la pobreza⁸. Uno de los objetivos del Gobierno al fomentar la IED ha sido la diversificación de la economía para reducir la fuerte dependencia en las exportaciones de cobre. A pesar de esta meta, el cobre sigue predominando, en parte por el considerable aumento del precio del mineral en el mercado mundial desde 2004. Por el momento, la IED tampoco ha tenido efectos importantes sobre la pobreza. La incidencia de los que viven en la extrema pobreza ha descendido apenas del 58% en 1991 al 51% en 2006, con marcadas fluctuaciones en los años intermedios.

El progreso económico se ha visto limitado por el fracaso del Gobierno en prestar suficiente atención a la capacidad del sector privado interno y a los factores que dificultan su desarrollo. Esto ha llevado a la desindustrialización de algunos sectores de la economía, lo que reduce las posibilidades de las empresas nacionales de vincularse con inversores extranjeros. Además, las políticas liberales de inversión no requieren que las empresas extranjeras se vinculen con productores o proveedores locales, ni tampoco las incentivan a que lo hagan.

La IED no ha tenido el efecto multiplicador deseado en los actores nacionales. Además, los incentivos fiscales a los inversores extranjeros dificultan la gestión de los actores nacionales. Un sector privado interno débil reduce considerablemente los posibles beneficios de la IED por las asociaciones y el efecto derrame. Un sector privado interno fuerte atraería más IED porque sería una demostración de un ambiente económico que favorece la inversión.

Ley de Economía de los Ciudadanos

En 2006, el Gobierno aprobó la Ley de Economía de los Ciudadanos y posteriormente estableció una Comisión de Empoderamiento Económico de los Ciudadanos con facultades para promover una participación amplia, significativa y con titularidad efectiva de la ciudadanía en la economía, para contribuir así a una economía sostenible. Todavía se está por ver el desempeño y el impacto de este esfuerzo por fortalecer las capacidades del sector privado interno.

Algunos estudios sobre la minería del cobre (el principal beneficiario de la IED) revelan las razones por las que el aumento en la IED no ha sido una herramienta más importante en el desarrollo o mitigación de la pobreza, que incluyen, entre otras:⁹

- La firma de Acuerdos de Desarrollo unilaterales. Mayormente ocultos, estos acuerdos exoneran a las empresas inversoras de diversas obligaciones, entre ellas, el pago de la mayoría de los impuestos y el cumplimiento de muchas leyes nacionales – por ejemplo, las que se refieren a la contaminación ambiental. También aseguran protección de la legislación futura hasta el final del “Período de Estabilidad” de 15 a 20 años.
- Precarización de la mano de obra. Se han creado nuevos empleos, pero su calidad ha empeorado drásticamente. Se estima que el 45% de la mano de obra de las minas no ha podido obtener empleos permanentes que generen derechos jubilatorios. La mayoría de los trabajadores tienen contratos a término en condiciones mucho menos beneficiosas que los empleos regulares.
- Contaminación ambiental. Algunos inversores no han cumplido las leyes nacionales que todavía se les aplican. Los episodios de mala gestión ambiental han dañado la salud de la población local. Los tres problemas más comunes y graves son las emisiones de dióxido de azufre de los hornos de fundición, los efluentes con metales pesados que se descargan al agua potable y la obstrucción de los ríos con sedimentos.

Conclusiones

Uno de los motivos principales por los que la IED no contribuye todo lo que debería al desarrollo sostenible es lo reducido de las rentas fiscales del Gobierno. Un desglose del presupuesto para 2010 muestra que los mayores contribuyentes a las rentas son el Pay as you Earn (impuesto a los sueldos) del 19% y el Impuesto al Valor Agregado del 18%¹⁰. El impuesto a la renta de las empresas contribuye el 8% y el impuesto a la regalía de la actividad minera el 2%. Cuando los precios de los metales se dispararon después de 2004, se estableció un impuesto a los beneficios extraordinarios en 2007; sin embargo, después de fuertes presiones de las empresas mineras, en 2009 se derogó este impuesto – que pudo haber hecho una contribución mucho mayor al fisco.

Los incentivos para atraer IED se centran exageradamente en lo económico. El Gobierno no invierte en capacitación de la mano de obra mediante el apoyo a sectores como la educación y la salud, lo que reduciría mucho más la pobreza. Además, según las políticas actuales, la IED de hecho disminuye los derechos de las personas, por ejemplo el derecho a la alimentación y a un ambiente limpio; y, sin los esfuerzos concertados de los garantes de esos derechos, hará poco o nada a favor de los derechos de las mujeres. ■

6 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Investment Policy Review – Zambia*, Nueva York y Ginebra, 2006. Disponible en: <www.unctad.org/en/docs/iteipc200614_en.pdf>.

7 Peter Kragelund, “Opening the black box of China-Africa relations: the magnitude and composition of Chinese investments in Zambia,” Danish Institute of International Studies, 2008.

8 UNCTAD, *Investment Policy Review – Zambia*, 2006, *op cit*.

9 Alistair Fraser and John Lungu, “For whom the windfalls? Winners and losers in the privatization of Zambia’s Copper Mines”, Disponible en: <www.minewatchzambia.com/reports/report.pdf>.

10 Deloitte and Touche, 2009. *Zambia Budget 2010—Keeping the right balance*.