

Sección internacional

CERCANO ORIENTE

La economía de Israel y los cambios en la región (segunda parte)

El problema palestino

La política oficial israelí con respecto al pueblo palestino consistía en negar su autodeterminación, en oponerse a la creación de un Estado de esa nacionalidad y en rehusarse sistemáticamente a negociar con la Organización de Liberación de Palestina (OLP). Los diversos aspectos inherentes al Cercano Oriente fueron tratados en una conferencia internacional

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., sino en los casos en que así se manifieste.

convocada especialmente a tal efecto en Ginebra, en 1973. A fines de 1977 estaba prevista una nueva reunión, que podría ser definitiva, de la Conferencia de Ginebra.

En noviembre de 1975 Israel decidió no participar en conferencia alguna sobre el Cercano Oriente a la que concurriese una delegación de la OLP que había sido reconocida, un año antes, como la única representante legítima del pueblo palestino. Israel adopta la política de admitir la presencia palestina sólo dentro de una delegación jordana, definida previamente mediante negociaciones entre ese país y Jordania. Asimismo, el Gobierno israelí insiste en que se opondrá por todos los medios a la creación de un tercer Estado entre Israel y Jordania. La posición oficial consiste en buscar una paz durable, sobre la base de "fronteras seguras". Esto último significa un rechazo a volver a las fronteras anteriores a la guerra de 1967, porque las "seguras" son las que ha

venido conquistando el ejército israelí en su lucha contra los árabes y especialmente los palestinos.

Una vez ocupados los territorios árabes, Israel se propuso integrar a su soberanía las alturas del Golán, la faja de Gaza y algunas partes de Sinaí. Esta política se había acentuado en los últimos tiempos mediante el desarrollo de las colonizaciones. Las confiscaciones de tierras en la Cisjordania son consideradas por las autoridades israelíes un derecho inalienable para el poblamiento de Eretz Israel.

Estados Unidos, cuyo interés principal en la región son las reservas de petróleo de Arabia Saudita y de Irán y que por tal motivo apoya a todos los gobiernos interesados en frenar el desarrollo de una posibilidad de cambio revolucionario para el mundo árabe, auspició en un principio un reglamento político para la región, basado en el respeto a las fronteras existentes antes de junio de 1967. Tales

eran los fundamentos del llamado Plan Rogers.

A fines de 1970, el entonces secretario de Estado, Henry Kissinger, muy conectado con el mundo de los negociantes judíos de Estados Unidos, propició el programa israelí de desarrollo y de anexión de los territorios ocupados por Israel.

Entretanto, la política de colonización de Israel en el Sinaí condujo a la guerra de octubre de 1973, en la que se evidenció, por primera vez, una mejor preparación militar de los ejércitos árabes y un primer golpe de sorpresa para los israelíes. Como resultado del nuevo enfrentamiento, Estados Unidos y la Unión Soviética tomaron una participación más amplia en las negociaciones. Al poco tiempo Egipto firmó un acuerdo con Israel comprometiéndose a resolver por medios pacíficos los problemas del Cercano Oriente, preparando el camino para una futura acción bilateral en la región. Entretanto, los palestinos y otras fuerzas radicalizadas árabes (entre ellas la izquierda libanesa), sufrieron duros ataques de parte de los gobiernos de la región. Israel firmó un protocolo con Estados Unidos por el cual este último país se compromete a no reconocer a la OLP hasta que esta Organización no haya reconocido a Israel y no haya aceptado las resoluciones 242 y 238 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Mientras, el debilitamiento militar de la OLP se ha combinado con mayores éxitos diplomáticos en la arena internacional y el principio de cierto rechazo por parte de la opinión pública mundial a la política expansionista de Israel. Es así que, en enero de 1976, el mismo Consejo de Seguridad votó por la existencia de un reglamento en el Cercano Oriente que dé lugar a dos nacionalidades: el Estado de Israel y el futuro Estado palestino. Israel se opuso y Estados Unidos vetó el dictamen. Israel prosiguió con más fuerza que nunca su política de implantaciones en los territorios árabes conquistados, pero el 11 de noviembre de 1976, por primera vez, Estados Unidos votó contra Israel, en el Consejo de Seguridad, deplorando las medidas tomadas por este país en los territorios ocupados.

El 1 de octubre de 1977 se conoció la declaración conjunta soviético-estadounidense sobre el Cercano Oriente. Estados Unidos aceptó la presencia palestina y la legitimidad de las aspiraciones de su pueblo. Al mismo tiempo, Israel dio

carácter legal y permanente a sus colonias "salvajes" en Cisjordania, que Estados Unidos considera ilegales, violatorias de los acuerdos de Ginebra, como un obstáculo a la paz y un desafío a Estados Unidos. A su vez, la posición palestina sobre Israel se hizo más flexible: Yasser Arafat, máximo dirigente de la OLP, se manifestó dispuesto a reconocer la existencia del Estado de Israel siempre que se enmendase el texto de la Resolución 242 y se incluyera en ella el reconocimiento de la legitimidad del pueblo palestino; empero, Estados Unidos exigió que los palestinos acepten la resolución en los términos en que fue redactada. Egipto, Siria y Jordania, por su parte, se declararon dispuestos a firmar tratados de paz con Israel y a normalizar gradualmente sus relaciones con el Estado judío, si éste acepta abandonar los territorios ocupados. Israel, en cambio, sólo aceptaría conceder una vaga autonomía interna a los territorios conquistados. La Conferencia de Ginebra, convocada para fines de 1977, quedó en entredicho. En ese momento, las relaciones entre Egipto y la Unión Soviética llegaron a su peor nivel.

Las negociaciones egipcio-israelíes

Al finalizar el año se produjo la sensacional visita del presidente egipcio, Anwar Sadat, a Israel. Sadat, sin mencionar para nada a la OLP en su discurso ante el Parlamento judío, propuso concluir un tratado de paz. Con su visita, Israel obtuvo, después de 30 años de conflicto, el reconocimiento egipcio sin efectuar concesiones inmediatas importantes. Se vería luego que, para impedir el fracaso de las negociaciones, Israel tendría que terminar reconociendo la soberanía egipcia en el Sinaí. La política de los dirigentes israelíes, tanto laboristas como miembros del Likud, era la de luchar por afianzar las "fronteras seguras" y resolver a su manera la cuestión palestina, es decir, otorgando a los palestinos una autonomía cultural dentro de un Estado judío que ocupe todo el territorio disputado. Entretanto, en los territorios ocupados existía el convencimiento de que Sadat había llegado a un acuerdo que vulneraba los intereses palestinos.

El gobierno que negociaba con Sadat ya no era el laborista. Pocos meses antes, en las elecciones del 17 de mayo, el Likud, bloque de partidos de la derecha israelí, había vencido al Maaraj, compuesto por el Partido Laborista y el Mapam

(sionismo socialista). La victoria fue decisiva: Likud, 43%; Maaraj 32%. El tercer lugar fue para el Movimiento Democrático para el Cambio (Dash), de centro derecha.

Israel había llegado a las elecciones en un clima de ascenso de la derecha y de debilidad de la izquierda, con un Partido Laborista plagado de disensiones internas que había perdido su identidad ideológica y había votado en el Parlamento, junto al Likud, el derecho de las empresas a retener los salarios por sanciones contra los obreros en huelga. Al lado del Likud, la derecha extraparlamentaria del Gush Emunim, fanáticos religiosos y nacionalistas cuya autoridad entre los jóvenes creció notablemente, realizó, en forma de verdaderas cruzadas, implantaciones en los territorios ocupados con la complicidad de los mayores agrupamientos políticos. El general Yadin, que encabeza al Dash, no ocultaba su desconfianza por los partidos tradicionales. Las masas urbanas pobres y los pequeños empresarios, cuya prosperidad está indirectamente relacionada con la asistencia estadounidense a Israel, se sintieron cada vez más atraídos por el Jerut, fracción de Beguin dentro del Likud. Esta última es la clientela necesaria para abrir el camino a un proceso fascista. En medio de esa ola de ascenso de la derecha y de pérdida de identidad del movimiento obrero, se llevaron adelante las negociaciones para el acuerdo de paz con Egipto.

Estados Unidos y el Cercano Oriente

¿Cuál es el sentido de la presión de Estados Unidos para que, finalmente, se concluya un tratado de paz con concesiones de ambas partes? El Cercano Oriente es un eslabón clave en la estrategia estadounidense, porque de su control depende la seguridad del aprovisionamiento del petróleo en los próximos años. Además, al facilitar el aumento de los precios de los hidrocarburos en favor de las grandes transnacionales del petróleo y de las burguesías árabes, Estados Unidos asestó un golpe a la posibilidad de un crecimiento policéntrico del capitalismo. Europa Occidental y Japón fueron las víctimas del alza de los precios, junto con la mayoría de los países subdesarrollados. En contrapartida, Estados Unidos se aseguró el predominio en esta etapa de crisis, que es, a la vez, un período de reacomodo de las influencias decisivas para toda fase futura de expansión capitalista. El precio de ese reordenamiento fue aceptar como aliados

menores a las burguesías árabes, pero particularmente a Arabia Saudita e Irán. El Estado y las burguesías de estos países (las que, por su escaso desarrollo productivo, están subordinadas a la economía estadounidense) aseguran la recirculación de los capitales monetarios excedentes hacia dicha economía.

Una nueva relación de fuerzas se extiende por el Cercano Oriente. Egipto ya no es más un aliado de la Unión Soviética. A partir del acuerdo con Egipto y de la formación de un eje político entre Jerusalén y El Cairo, se consagró la supremacía de Estados Unidos en la región. Empero, por ese mismo motivo, Estados Unidos desea establecer las bases para un arreglo más o menos definitivo en la región, para lo cual necesita contar con el acuerdo soviético. Este país, por su parte, trata de que se acepte la creación del Estado palestino porque sería un punto de apoyo para la fracción más progresista del movimiento árabe, y porque —de esa manera— la región no quedaría como dominio indiscutido inmediato de Israel y por su intermedio como zona de influencia casi exclusiva de Estados Unidos.

En el Cercano Oriente el espectro político se ha corrido hacia la derecha y la relación de fuerzas se ha tornado francamente favorable a Estados Unidos. Israel se encuentra completamente subordinado a su política, no sólo por el respaldo militar que necesita para enfrentarse a la hostilidad de sus vecinos, sino por la dependencia de su economía con relación a la de Estados Unidos. Egipto, abandonada la política nasserista, trata de reconstruir su economía en ruinas convirtiéndose en un centro de inversiones en el Cercano Oriente y ofreciendo la paz casi a cualquier costo. Los estados tradicionalmente más reaccionarios de la región, Arabia Saudita, los Emiratos Arabes Unidos e Irán, son a su vez piezas decisivas complementarias del capital financiero estadounidense y, en mucho menor medida, del europeo. Jordania está deseosa de incorporarse a un tratado de paz con Israel y hasta las naciones que siguen una política más extrema en el Cercano Oriente —Argelia y Libia— aumentan rápidamente su comercio con Estados Unidos. En el Líbano, donde subsiste la guerra civil, la fracción derechista se siente apoyada por la vecindad de Israel. La resistencia palestina, que a largo plazo es el peligro más serio para Estados Unidos, ha quedado considerablemente limitada en sus posibilidades, tanto

desde el punto de vista político como desde el militar.

Dado que las condiciones le son más favorables que nunca, Estados Unidos quiere llegar a formular un estatuto definitivo para la región. La revolución árabe ya se encuentra paralizada. El equilibrio que surge del lento deterioro sufrido por las fuerzas revolucionarias o progresistas del Cercano Oriente será utilizado por el Gobierno estadounidense para delimitar a su favor su influencia económica y estratégica regional con respecto a la Unión Soviética y —además— para evitar que Europa Occidental pueda ejercer en la zona una acción independiente y cuestionar su hegemonía dentro del mundo capitalista para la etapa de reorganización que seguirá a la actual crisis económica. El capitalismo europeo, por su parte, buscó concertar acuerdos bilaterales con algunos de los grandes productores de petróleo, incrementando la influencia de la Comunidad Económica Europea.

En un marco de paz y estabilidad, Israel puede ejercer una acción disuasiva militar contra la revolución árabe, pero también puede ser el vehículo de penetración económica más eficaz en el Cercano Oriente para los intereses de Estados Unidos. Para lograr esa paz inmediata y estable se necesitan ciertas concesiones a los palestinos hasta llegar —incluso— a la formación de un Estado independiente. De esa manera, Estados Unidos tendrá, a su vez, un permanente motivo de disuasión para evitar cualquier acción independiente de Israel y, por otra parte, un eventual Estado palestino también estaría imposibilitado de modificar sustancialmente la relación de fuerzas en la región. Además, Estados Unidos no tiene más remedio que aceptar de alguna manera a los palestinos, porque éste es el requisito exigido por la Unión Soviética para llegar a un verdadero estatuto político en el Cercano Oriente.

La actitud de cada uno de los involucrados en el acuerdo

Egipto dio la espalda a la solidaridad árabe —que no le evitó sus derrotas militares del pasado— y a la causa palestina. La necesidad de paz de la burguesía egipcia y del régimen de Sadat los llevó a abandonar a sus antiguos aliados a cambio del retiro judío del Sinaí, única reivindicación que sostuvo con cierta firmeza en las pláticas con Begin.

El Gobierno egipcio juega todas sus

cartas en aras de la paz, casi a cualquier costo. Confía en que la paz traerá capitales de Estados Unidos y Arabia Saudita con los que el país podría iniciar una nueva etapa en su vida económica y política. Este proyecto parece de difícil realización inmediata por las condiciones internas e internacionales. Egipto carece de una infraestructura adecuada para una importante inversión de capitales en la esfera productiva y, por otro lado, la crisis monetaria internacional ofrece posibilidades más rentables de inversión especulativa. El bajo costo de la mano de obra egipcia no alcanza a compensar, por el momento, la ineficiencia de la infraestructura.

Si tratara de poner remedio con un endeudamiento inmediato y en gran escala, la situación financiera podría llegar a un punto incontrolable. Por otra parte, aunque no se materialicen las inversiones productivas inmediatas, el país podría constituirse en un centro financiero sustitutivo del que fue Beirut en el pasado; sin embargo, en el golfo Pérsico o en Israel hay otras plazas que reúnen mejores condiciones para cumplir esa función.

Egipto optó por el acuerdo bilateral con Israel porque Sadat comprendió claramente que la insistencia en concluir un tratado de paz global en Ginebra podría demorarse demasiado y conducir a un peligroso callejón sin salida. Además, el acuerdo directo le daba una mayor posibilidad de control de la situación que uno derivado de un arreglo en la *cumbre* entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Israel estuvo motivado por los mismos factores pero con una gran ventaja: el acuerdo directo implicaba no dejar en manos de terceros cuestiones que podrían resultarle vitales, sobre todo teniendo en cuenta que en el trato bilateral era el país vencedor, capaz de imponer condiciones. Mediante el arreglo con Egipto, los judíos no renuncian al Gran Israel y transfieren el problema palestino a un futuro indefinido, mientras continúan efectivamente con la expansión, despojando a los palestinos de sus tierras.

Jordania y Líbano han ensayado algunas tímidas protestas, pero —en realidad— ambos países están interesados en que no exista, por el momento, un Estado palestino que fortalecería a la izquierda libanesa y pondría en peligro la subsistencia del reino hachemita. Por esa misma razón, es evidente que Jordania no tiene interés

en retener la margen occidental del Jordán, pero una declaración adversa sobre el acuerdo —aunque deje las puertas abiertas para suscribirlo— es necesaria para cubrir las apariencias ante la opinión pública mundial y, sobre todo, la interna.

Los israelíes han ido a este acuerdo con una visión muy poco objetiva de la situación, pero con las mejores posibilidades de obtener buenos dividendos. Ni siquiera una dirigente laborista de la importancia de Golda Meir parecía tener clara conciencia de que, obtenido lo máximo, había que negociar y flexibilizar la actitud, para consolidarlo en el largo plazo. En cambio en el Partido Liberal (ala burguesa del Likud) y aun en algunos sectores del partido nacional religioso surgieron opiniones más lúcidas, con una actitud moderada. La cuestión era comprender que en el asunto de los límites definitivos había que retroceder sobre el terreno conquistado militarmente para no perder esta oportunidad extraordinaria. Esta actitud tenía que prevalecer sobre la pretensión de fijar límites al margen de la historia, por un presunto imperativo religioso y sin tener en cuenta que las dos superpotencias no podían estar pendientes de la Biblia. El retiro gradual del Sinaí, finalmente acordado, provocó resistencias —aun en el seno del Gobierno— que es difícil comprender si se pierde de vista el fanatismo nacional, racial y religioso. Por otro lado, si Israel ocupara todos los territorios que actualmente domina, en 15 años los árabes tendrían en ellos entre 45 y 50 por ciento de la población, con lo que el Estado sería binacional y mantendría en su seno todos los motivos de conflicto que existen en la actualidad.

Estados Unidos no desea que la cuestión del Cercano Oriente se dilate de modo innecesario, precisamente porque —como ya se explicó— la negociación presente se realiza en una coyuntura favorable y, para hacer más prolongados y estables sus resultados, es imprescindible la participación y el consenso soviéticos. La Conferencia de Ginebra representa, en ese sentido, una garantía a largo plazo que la visión de corto alcance de Sadat o Begin no contempla o que, en una actitud de inocultable arribismo, desea sortear mediante un acuerdo precipitado que se presentará como un “hecho consumado” Arabia Saudita participa plenamente de esta inquietud estadounidense y no desea de ninguna manera que Israel dicte su propia ley en la región porque

sabe que, si bien son aliados contra un cambio en los regímenes derechistas, serán rivales en disputarse la administración del subimperio, en imponer sus propios intereses y en desarrollar sus respectivos países como centros financieros intermedios.

Estados Unidos limita las pretensiones israelíes por los motivos ya apuntados y porque tiene que contar también con los árabes como aliados, pero está convencido del papel crucial de Israel en la región y no sólo desde un aspecto puramente militar. Israel puede asegurar el abastecimiento del petróleo a Estados Unidos y, *por su intermedio*, a los países capitalistas de Europa Occidental y a Japón. Una vinculación estrecha entre la economía de Israel y la de Egipto significa para el capital estadounidense una penetración sólida no sólo en ese país sino en todo el mundo árabe y aun en África Oriental, mediante un aliado implantado en la región. Las victorias militares son reversibles con el tiempo y sujetas a permanente discusión, como lo muestra la propia historia de Israel y de los árabes. En cambio, la presencia económica es irreversible. Israel podrá ser, de ahora en adelante, el gran gestor e intermediario de los intereses económicos capitalistas en el mundo árabe, una función que no puede cumplir Arabia Saudita. De ahí el resentimiento con que se contempla el acuerdo egipcio-israelí en Ryad. Por este motivo también interesa lo que va a suceder con la economía israelí.

El Acuerdo surgido de Campo David

Los acuerdos entre Egipto e Israel se firmaron el 17 de septiembre de 1978 en Washington, después de la cumbre de Campo David. Sobre la base de una interpretación de la Resolución 242 del Consejo de Seguridad, los dos países se comprometieron a firmar un tratado de paz en los próximos tres meses. Israel restablecerá la soberanía egipcia en el Sinaí y efectuará un primer retiro considerable de tropas de tres a nueve meses después de la firma del Tratado de paz; se procederá entonces al establecimiento de relaciones normales entre ambos países. El resto de las tropas israelíes será retirado en un plazo de dos a tres años después de la firma del tratado. Asimismo se acordó que, para lograr la paz en la región, los habitantes de Cisjordania y de la zona de Gaza recibirán el derecho a una plena autonomía administrativa durante un período transitorio de cinco años, pero el

estatuto definitivo será negociado entre Egipto, Israel, Jordania (país invitado a las negociaciones) y los representantes palestinos de esas regiones. Habrá presencia militar de Israel en el período transitorio para asegurar la paz interior, no existirán tropas estadounidenses en la región e Israel no creará nuevas colonias de asentamiento durante las negociaciones conducentes al autogobierno de Cisjordania y Gaza.

En el acuerdo, los palestinos quedan reducidos a la condición de meros refugiados a los que no se les reconoce nacionalidad; la autonomía sujeta a negociación es administrativa y no política y se refiere a las dos áreas (Cisjordania y Gaza), pero no a la entidad nacional palestina. Al firmarse los tratados subsistía un desacuerdo sobre las colonias israelíes del Sinaí pero el Parlamento de este país accedió posteriormente a desmantelárlas.

La OLP señaló que el acuerdo sirve a las ambiciones expansionistas de Israel y, por esa misma razón, el gobierno libio declaró que establece un grave antecedente en el orden jurídico internacional, al sancionar los derechos del vencedor.

Sin embargo, los procesos no son lineales, y menos en el Cercano Oriente. La embestida nacionalista del partido derechista israelí condujo a discutir un tratado de paz en el que uno de los máximos voceros de esa tendencia tuvo que abandonar sobre la mesa de negociaciones sus ambiciones sobre el Sinaí aun frente a la crítica de algunos laboristas considerados, hasta no hace mucho tiempo, como peligrosos liberales en la cuestión de la seguridad de Israel. Un sagaz articulista de *Le Nouvel Observateur* cierra su nota sobre el debate de los acuerdos de Campo David en la Knesset con una buena observación: “‘Con su plan de autonomía, señor Primer Ministro, usted puso en marcha el tren palestino. ¿Cree que después podrá detenerlo?’ Tal fue la pregunta de un diputado a Begin. Y éste, sonriendo, respondió: ‘También nosotros estamos en el mismo tren. Nos encontramos incluso en la locomotora’. Sin duda. Empero, según los acuerdos celebrados en Campo David, Begin no viaja solo en la locomotora: a su lado están Sadat y Carter. Y, si lo desean, también los propios palestinos”.¹

1. Véase Victor Cygielman, “La locomotora de Begin”, de *Le Nouvel Observateur*, en *El Día*, México, 9 de octubre de 1978.

El programa económico israelí para la nueva etapa

Una vez en el poder, el Likud presentó un programa económico deflacionista que resultó inesperado para la mayor parte de la opinión pública israelí. Habida cuenta del deterioro de la situación económica del país, el plan estableció una devaluación de 45% y la posterior flotación (desde el 28 de octubre pasado) de la libra. Al mismo tiempo quedaron suprimidos casi todos los controles cambiarios y se abolió el sistema de cambios múltiples. Otra característica del laborismo, el dirigismo tradicional de la economía israelí, quedó atrás para dar paso a una especie de *laissez faire* dirigido por tecnócratas. El plan de austeridad dispuso un bloqueo de los créditos durante tres meses y un nuevo aumento en la presión tributaria, ya excepcional. El propósito enunciado fue estabilizar la economía, posibilitar la vuelta a una tasa de crecimiento satisfactoria y corregir el déficit en las cuentas externas.

Ya se hizo notar que había dos caminos posibles para sanear la economía israelí: cortar drásticamente los gastos militares, lo que afectaría a su industria bélica, o bajar los salarios. Como era de esperar, dado el curso que venía siguiendo la situación en el país, se siguió el segundo camino. La devaluación disminuirá la capacidad interna de compra, pero hará más baratas las mercancías israelíes en los mercados del exterior.

La baja del poder de compra, calculada inicialmente en 10%, por lo menos, acentuó la ola de huelgas en el Estado judío. La reacción de los trabajadores parece unánime, en el sentido de que abarca también a la fracción obrera del Likud, que en las últimas elecciones sindicales obtuvo 28% de la representación en la Histadrut (central sindical). En Israel, generalmente las caídas del salario real fueron transitorias por la tradición laborista y el peso del movimiento obrero. En las actuales condiciones, dado el plan de estabilidad, no podrá haber una corrección simultánea y de la misma intensidad en los salarios; así el nivel de vida de los trabajadores efectivamente desciende en la actualidad.

En un principio, la población israelí aceptó el plan como única respuesta posible a la crisis económica, sobre todo porque en el país no había una tradición de aplicación de programas de estabilidad. La crisis del laborismo se presentó ante la

opinión pública como la crisis de la economía dirigida. Aparentemente, el liberalismo era lo único que podía "sanear" a la economía. Sin embargo, los trabajadores comprobaron que el plan les imponía sacrificios y que la situación de otros sectores sociales, lejos de empeorar, mejoraba. Tal es el caso, por ejemplo, de los que están subsidiados por el gobierno germano-occidental, en concepto de indemnización por la persecución nazi. En la misma situación se encuentran los poseedores de moneda extranjera y los capitales especulativos que proliferaron en el país al amparo de la inflación y la indización de los valores nacionales. La reacción fue un movimiento reivindicatorio generalizado que difícilmente puede modificar de manera sustancial la situación, dado que el advenimiento de la derecha a la conducción del Estado va acompañado de cierto sentimiento de hostilidad hacia los sindicatos, a pesar de que el partido del Primer Ministro tiene un componente social al que le será difícil aceptar la caída de los ingresos. La intransigencia mostrada inicialmente por la mayor parte de la sociedad israelí frente a las discusiones de paz provocó reacciones preventivas y la izquierda, por primera vez en mucho tiempo, manifestó sus puntos de vista. Hay que ver si, ahora, los efectos del plan económico facilitan la organización de esas fuerzas y, sobre todo, estimulan el balance autocrítico y la restructuración del propio partido laborista.

La economía de exportación israelí se sostiene con enormes importaciones. La devaluación afecta sus costos, pero de una manera menos intensa, porque se acompaña de menores impuestos a las compras en el exterior y de beneficios adicionales a las ventas.

Israel, como país con características subdesarrolladas, tenía pocas posibilidades de aumentar sus exportaciones, generalizándolas, con el solo recurso del tipo de cambio. El problema reside, como se dijo, en la escasa acumulación de capital en el mercado interno.

El acuerdo de paz arroja cierta luz sobre este aspecto. La reorganización económica es, también, una estrategia a mediano y largo plazo. En la medida en que Israel se constituya en una plataforma de inversión y de penetración económica en el mundo árabe y en África Oriental, el mercado adicional cubrirá lo que resultaba imposible realizar en el marco nacional en forma exclusiva. En

esos mercados existe una gran dotación de mano de obra increíblemente barata. Si Israel se convierte en una plataforma de exportación de ciertos bienes de capital y productos muy elaborados para alimentar la industria menos intensiva en capital que eventualmente pudiera instalarse en su periferia, es posible que en el mediano y largo plazos, una vez superada la etapa inicial de acumulación, el nivel de vida interno y la economía puedan mejorar. Empero, la economía israelí tiene una manifiesta tendencia a incrementar con mayor intensidad sus importaciones que sus exportaciones, la que se vería acentuada en el caso de que se organice un ordenamiento productivo de este tipo. Finalmente, todo dependerá del curso que siga la demanda mundial, porque un proyecto de reactivación de áreas periféricas saturadas de mano de obra barata desde un subcentro imperialista sólo podría funcionar sin dificultades en medio de una recuperación general de la economía mundial, una perspectiva que no está clara por el momento.² □

2. Para la elaboración de las dos partes de este trabajo se consultó: Amnon Kapeliouk, "Sous la pression des dépenses militaires et de la dette. L'économie israélienne s'enfonce dans la crise", "Éléments décisifs dans une éventuelle négociation avec les Arabes. La montée de la droite et les dissensions du parti travailliste dominant la campagne électorale en Israël", "L'héritage des travaillistes. Incertitudes sociales et nouveau risque de guerre", "Après la formation du gouvernement de M. Begin. La crise du mouvement travailliste en Israël", "Un an de gouvernement droite en Israël. Les trois échecs de M. Begin", y "Les accords de Camp David. La monnaie d'échange", en *Le Monde Diplomatique*, París, enero, abril, junio y julio de 1977 y julio y octubre de 1978, respectivamente; "Israel", suplementos de *The Financial Times*, Londres, del 24 de septiembre de 1976 y del 11 de mayo de 1978; L. Daniel, "How Ingenuity and Flexibility have fuelled Israeli Exports", en *The Financial Times*, Londres, 29 de junio de 1978; Noah Lucas, "A Centenary at Thirty: The State of Israel, 1978", en *The Political Quarterly*, Londres, junio-septiembre de 1978; Daniel Amit, "Marche forcée au Proche Orient. Le gouvernement israélien face aux pressions américaines", Meir Merhav, "La nouvelle politique économique du Likoud. Une révolution bourgeoise" y Eli Sha'Altiel, "Idéologie sioniste et mouvement ouvrier. Comment les travaillistes ont organisé le pouvoir en Israël", en *Le Monde Diplomatique*, París, octubre y diciembre de 1977 y febrero de 1978, respectivamente; Amos Perlmutter, "Begin's Strategy and Dayan's Tactics", en *Foreign Affairs*, Baltimore, enero de 1978; William E. Farrell, "What went wrong?", en *The New York Times Magazine*, Nueva York, 6 de agosto de 1978; "Last Chance for Peace?", en *U.S. News & World Report*, Washington, 4 de septiembre de 1978, y "Middle East. A move in the Chess Game", e "Israel. Begin's Tactics Under Fire", en *Time*, Nueva York, 21 de agosto y 6 de marzo de 1978.

Las corrientes migratorias en el Medio Oriente

ANDREAS S. GERAKIS
S. THAYANITHY

El aumento de los ingresos del petróleo registrado desde 1973 ha desencadenado una importante migración de trabajadores hacia los países del Oriente Medio exportadores de este producto. Se estima que dos millones de personas han emigrado, principalmente de Afganistán, Bangladesh, Corea, Egipto, Filipinas, la India, Jordania, Líbano, Paquistán, la República Arabe Siria, la República Arabe del Yemen, la República Democrática Popular del Yemen, Sri Lanka y Sudán. Los

países que han recibido esta población emigrante son principalmente Arabia Saudita, los Emiratos Arabes Unidos, Irán, la Jamahiriya Arabe Libia Popular y Socialista, Kuwait y Qatar.

Aparentemente esta migración es de carácter temporal, pues cuando el auge del petróleo haya pasado los países exportadores ya no necesitarán la población inmigrante con que ahora cuentan. De hecho, la entrada de mano de obra ya ha comenzado a disminuir, dada la desaceleración del desarrollo motivada por el intento de controlar la inflación. Por otra parte, la llegada de un gran número de extranjeros ha creado cierta inquietud en el plano político y social. Se han adoptado medidas restrictivas a fin de que los inmigrantes, en particular los trabajadores no especializados, regresen a su país de origen lo antes posible. En algunos de los

países exportadores de petróleo no se permite a los trabajadores inmigrar con sus familias y sólo pueden alojarse en viviendas provisionales en las afueras de las ciudades; además, al igual que otros no residentes, no pueden poseer bienes raíces ni empresas comerciales, e incluso se les desalienta para que no mantengan cuentas bancarias mediante exigencias de saldo mínimo. Sin embargo, a menos que se establezcan incentivos adecuados para que regresen a su país de origen, es probable que muchos de los trabajadores inmigrantes especializados o semiespecializados permanezcan en los países en los que se han establecido.

A pesar de estas y otras objeciones, la migración que ha tenido lugar en el Oriente Medio trajo importantes beneficios para todos los interesados. Los países importadores de mano de obra han podi-

Nota: este artículo apareció originalmente en el *Boletín del FMI*, vol. 7, núm. 17, Washington, 11 de septiembre de 1978, con el título "Oriente Medio: las corrientes migratorias influyen en la economía de los países". A.S. Gerakis es asesor del FMI y S. Thayanithy pertenece al Departamento del Oriente Medio de la misma institución. La Redacción hizo pequeños cambios editoriales.

do llevar a cabo sus actividades de desarrollo. Al mismo tiempo, parte de sus ingresos se ha redistribuido a través de las remesas de los trabajadores, que aumentaron vertiginosamente, hasta situarse en 10 000 millones de dólares anuales. Dado que en todos estos países la mano de obra se ha transferido de zonas con escasez de capital a zonas en las que abunda, la productividad y el producto interno bruto (PIB) han aumentado.

En los países exportadores de mano de obra se sostiene el punto de vista de que el costo principal de esta corriente es la pérdida del producto de los emigrantes. En las etapas iniciales de la emigración esta pérdida puede ser pequeña si los emigrantes pertenecen a un grupo desempleado o subempleado. Sin embargo, si la emigración continúa, la pérdida de producción resulta cada vez mayor en tanto que los trabajadores que permanecen en el país tratan de obtener mejores salarios, lo cual desencadena presiones inflacionarias. Algunos críticos señalan un costo adicional en el hecho de que el país que exporta mano de obra no obtiene ningún beneficio de la inversión en la educación de los trabajadores que luego emigran, pero este argumento difícilmente se aplica al tipo de migración que se analiza en el presente artículo. Los emigrantes regresan finalmente a su propio país, el cual, en lugar de perder su inversión, gana la experiencia que los trabajadores obtuvieron en el extranjero; además, la mayoría de estos trabajadores no recibió ninguna educación.

Por otra parte, los países exportadores de mano de obra obtienen beneficios dobles. En primer lugar, cuando el emigrante abandona el país, cesa su consumo, con lo cual disminuye en cierta medida la presión sobre los recursos internos y se reduce la importación.

El segundo y más importante beneficio reside en la cantidad de divisas que el emigrante envía a su país o lleva consigo cuando regresa. Estos ingresos son especialmente valiosos en los países que se enfrentan a dificultades de balanza de pagos. Partiendo de una posición de equilibrio en el sector externo, lograda mediante una política financiera restrictiva, si los ingresos de divisas aumentan, por ejemplo, en 100 millones de dólares, el gobierno puede aumentar el PIB en un

múltiplo de esta cantidad, es decir, en 200 o 300 millones, sin incurrir en un déficit de balanza de pagos.

En este artículo se examinan las diversas políticas empleadas para minimizar los costos y maximizar las ventajas de la emigración y se describen y evalúan otras medidas.

POLITICA RELATIVA A LA EMIGRACION

Aparentemente no se ha adoptado ninguna medida para controlar la actual corriente migratoria en el Oriente Medio, quizá porque al comienzo resultaba extraordinariamente beneficiosa para los países exportadores de mano de obra. Sin embargo, habría sido necesario adoptar medidas para proteger a los emigrantes. Sus condiciones de vida son insatisfactorias en algunos países y a menudo son víctimas de la explotación por parte de intermediarios inescrupulosos de quienes dependen su empleo y salario; no se ha establecido ningún convenio internacional, multilateral ni bilateral para solucionar estos problemas; las autoridades no se han preocupado de recopilar datos sobre la cantidad de emigrantes, pese a que estas estadísticas son indispensables para establecer proyecciones económicas.

Ante esta situación es indudable que se requiere una política adecuada, pues en las últimas fases de la emigración se produce una escasez de mano de obra, especialmente cuando mejora la balanza de pagos y aumentan las reservas. En estas circunstancias un país del Oriente Medio prohibió la emigración y otros la prohiben en el caso de trabajadores altamente especializados o retrasan la emisión de los documentos necesarios para viajar. Estas políticas pueden merecer serias objeciones, ya que desde el punto de vista nacional y regional es difícil evaluar las ventajas y desventajas de nuevas salidas de trabajadores y, además, es prácticamente imposible aplicar las prohibiciones.

En una estrategia apropiada deberían combinarse las medidas de regulación de la oferta y demanda de mano de obra y evitar los objetivos anti-inflacionarios demasiado ambiciosos; hay que tener presente que es muy difícil detener la emigración y el consiguiente aumento de precios y salarios, mientras éstos sean

netamente superiores en los países exportadores de petróleo.

CUADRO 1

Trabajadores migrantes: país de origen (Personas)

Afganistán	200 000
Bangladesh	50 000
Corea	60 000
Egipto	350 000
India	214 000
Jordania	150 000
Paquistán	500 000
Sri Lanka	20 000
Sudán	50 000
Yemen (República Árabe)	500 000
Yemen (República Democrática Popular)	300 000
<i>Total</i>	<i>2 394 000</i>

Fuente: Estimaciones del FMI.

Jordania representa un buen ejemplo de esta situación. Para reemplazar la mano de obra que el país ha perdido en los últimos años, se han importado trabajadores, principalmente de Egipto, Paquistán y la República Árabe Siria. Además, el Gobierno jordano ha dado gran importancia a la formación vocacional con el objeto de preparar a los estudiantes de nivel secundario y a los adultos en el trabajo especializado que cuenta con mayor demanda actualmente. Se prepara una acción concertada con el fin de aumentar el empleo de las mujeres mediante programas de educación y la creación de guarderías infantiles. Se considera que las mujeres constituyen mano de obra más estable que los hombres, ya que son menores las posibilidades de que emigren. Entre otras medidas adoptadas por el Gobierno jordano para alentar a los trabajadores a permanecer en el país en lugar de buscar trabajo en el extranjero figura la mejora de ciertas prestaciones sociales, tales como el servicio médico, educación y vivienda para empleados.

A pesar de estas medidas, los salarios han aumentado considerablemente, lo que pudo haberse evitado con una regulación más estricta de la demanda, por ejemplo, mediante una drástica reducción del gasto interno destinada a disminuir la demanda de mano de obra. Sin embargo, se habría registrado un alto nivel de deflación al tratar de obtener resultados significativos, ya que las medidas deflacio-

narias se habrían visto compensadas parcialmente con una mayor salida de mano de obra. En consecuencia, las autoridades jordanas se habrían tenido que enfrentar a un aumento de la emigración, perdiendo al mismo tiempo la oportunidad de desarrollo económico que ofrece una situación de balanza de pagos holgada. En realidad, Jordania parece haber logrado un equilibrio razonable entre estabilidad y crecimiento. Se permitió la expansión monetaria requerida para hacer frente a la presión inevitable del alza de los salarios y moderar al mismo tiempo la inflación de los precios y, por lo tanto, se pudo llevar a cabo un programa importante de desarrollo y crecimiento económico.

CUADRO 2

Trabajadores migrantes: países de destino (Personas)

Arabia Saudita	1 000 000
Bahrein	35 000
Emiratos Arabes Unidos	400 000
Irán	1 100 000
Kuwait	400 000
Libia	350 000
Omán	74 000
Qatar	70 000
<i>Total</i>	<i>3 429 000</i>

Fuente: Estimaciones del FMI.

Los países exportadores de mano de obra están expuestos al peligro de que las repercusiones de una inflación originada por la presión de los costos se agraven por una fuerte entrada de remesas que aumenten la presión de la demanda. En este caso se haría necesaria una reducción compensatoria del gasto público y del crédito al sector privado. Además, las autoridades podrían elevar los tipos de interés y emitir bonos del gobierno en condiciones favorables. Es probable que estas medidas deban adoptarse como precaución.

POLITICA RELATIVA A LAS REMESAS

En la mayoría de los países exportadores de mano de obra que se analizan en este artículo los ingresos de divisas aportados por los emigrantes han alcanzado niveles considerables, que exceden de 1 000 millones de dólares en Egipto, la India, Paquistán y la República Arabe del Yemen. En varios casos esas remesas han llegado a constituir la mayor partida de

crédito y la que aumenta con más rapidez en la balanza de pagos, representando, por lo tanto, la mejor esperanza de desarrollo económico. ¿Qué hacen los países para aumentar al máximo estos ingresos? En cierta medida, se ha recurrido a la imposición de ciertas obligaciones. El Gobierno filipino, por ejemplo, exige a los ciudadanos que no residen en el país que remitan parte de sus ingresos de divisas; en otros lugares las exigencias de remesas se aplican a los trabajadores que vuelven al país. Por otra parte, se ha propuesto establecer un gravamen sobre los ingresos de los emigrantes. Sin embargo, estas medidas obligatorias pueden resultar más perjudiciales que beneficiosas. Habría que persuadir a los emigrantes, en lugar de obligarlos, a enviar normalmente a su país de origen una alta proporción de sus ahorros y, paralelamente, a invertir una baja proporción de los mismos en el país donde trabajan o en terceros países. También se les debería persuadir para que regresen a su país de origen y lleven consigo los fondos que aún tengan en el extranjero.

REMESAS DEL EXTRANJERO

Las remesas enviadas por los trabajadores durante su permanencia en el extranjero se destinan a la manutención de sus familias y a la inversión. No se cuenta con pruebas empíricas, pero parecería que las sumas de dinero que los emigrantes remiten a sus parientes varían poco y están menos expuestas a la influencia de la política del Gobierno que el dinero que invierten en el país de origen. De ser así, los esfuerzos por aumentar la entrada de fondos deben orientarse principalmente a la inversión, teniendo en cuenta las preocupaciones del emigrante como inversionista: 1) la seguridad de que su dinero no será expropiado; 2) la posibilidad de reexportar sus activos, y 3) un margen de utilidad razonable.

La forma más efectiva de satisfacer a los emigrantes que desean reexportar sus activos consiste en suprimir todas las restricciones a los pagos. Varios de los países exportadores de mano de obra, incluidos Jordania, Líbano y la República Arabe del Yemen, han liberalizado virtualmente sus regímenes de cambio. Otra buena solución consiste en establecer una ley de inversiones en el exterior que facilite ampliamente la transferencia de

capital, intereses, dividendos y utilidades. Se han adoptado leyes de este tipo, entre otros países, en Corea, Egipto, Filipinas y Sri Lanka. Desgraciadamente dichas leyes se aplican por lo general de modo que sólo benefician a los grandes intereses extranjeros y no a los pequeños inversionistas emigrantes. En cambio, en la India se han establecido normas que restringen la inversión extranjera; sin embargo, los emigrantes hindúes están parcialmente exentos de esas obligaciones y tienen derecho a ciertas concesiones para la remesa de ingresos y la repatriación de capital.

Las posibilidades de obtener ganancias dependen de muchos factores, tales como los recursos naturales, la orientación ideológica y las perspectivas políticas del país. De las políticas financieras que pueden adoptarse para estimular las utilidades, tal vez las más efectivas sean las referentes al tipo de cambio. El emigrante inversionista resulta perjudicado si, como sucede a menudo, la moneda de su país está sobrevalorada y por tanto no recibe una cantidad suficiente de moneda nacional por las divisas que importa al iniciar una empresa, o más tarde al efectuar una exportación; también está en inferioridad de condiciones al planificar, dada la incertidumbre en cuanto al momento en que se puede producir el inevitable ajuste del tipo de cambio. De hecho, en casos de sobrevaloración de la moneda, la entrada de remesas para inversión se detiene; surge el mercado negro en el cual los receptores de fondos para manutención familiar los venden a los compradores que desean transferir dinero al extranjero en contravención con las normas de control de cambio existentes. Al generalizarse la actividad del mercado negro, los gobiernos establecen a menudo tipos de cambio especiales para las remesas (actualmente cuatro países exportadores de mano de obra los han establecido). Estas disposiciones pueden ser útiles como mecanismo provisional, mientras se establece un tipo de cambio unitario, pero en realidad conducen a una evasión tributaria en gran escala. El público declara falsamente otros tipos de ingresos como remesas, en tanto que el capital se exporta ilegalmente y se trae nuevamente al país a un tipo de cambio especial. También se pueden utilizar otras medidas para favorecer la obtención de utilidades. Los emigrantes pueden beneficiarse con las facilidades

tributarias y de crédito otorgadas por igual a todos los inversionistas, nacionales o extranjeros. Además, varios países están creando o ampliando el mercado de capitales a fin de facilitar las compras de valores emitidos por el Gobierno o por el sector privado.

CUADRO 3

Remesas de los emigrantes de algunos países (Millones de dólares)

<i>País</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>	<i>1977</i>
Afganistán	—	—	—	—	200
Bangladesh ¹	—	18	43	53	75
Corea	154	154	158	195	172
Egipto	87	189	340	615	1 025
Filipinas	—	104	128	112	130
India	235	297	535	713	1 000
Jordania	45	75	167	411	425
Paquistán	151	230	353	590	1 110
Sri Lanka	—	—	3	7	12
Sudán	—	—	—	12	40
Yemen (Rep. Arabe)	129	156	307	796	1 000
Yemen (Rep. Dem. Pop.)	33	41	56	115	179
<i>Total</i>	<i>834</i>	<i>1 264</i>	<i>2 090</i>	<i>3 619</i>	<i>5 368</i>

1. Ejercicio iniciado el 1 de julio.

Fuente: FMI, *Internacional Financial Statistics*, y estimaciones del Fondo.

Más allá de las políticas generales destinadas a crear un clima favorable a la inversión, casi todos los países exportadores de mano de obra han creado sistemas de incentivos para ciertas transacciones específicas que interesan a los emigrantes. Generalmente existen disposiciones relativas a los depósitos en moneda nacional y extranjera, que pueden retirarse en moneda convertible. Al menos en un país los emigrantes pueden especular con los fondos, puesto que se les permite mantener cuentas en diversas monedas y convertirlas a otra, sistema que obviamente no es aconsejable. Con frecuencia el interés percibido se eleva al aumentar el tiempo durante el cual se mantiene el depósito exento de impuesto a la renta. En algunos casos los tipos de interés se elevan a un nivel innecesariamente alto. Sería mejor reducirlos gradualmente al nivel de los instrumentos competitivos en el mercado internacional o regional. Al mismo tiempo, los tipos de interés sobre los depósitos internos deberían elevarse considerablemente, tanto más cuanto que

dicho tipo de interés se mantiene generalmente a un nivel muy inferior al valor verdadero del capital en los países implicados. Esto alentaría a los emigrantes a trasladar esos depósitos, aun cuando en la mayoría de los regímenes de cambio esto signifique renunciar al derecho a reexportar los activos.

Una de las principales metas del emigrante es poseer una vivienda y tal vez algún otro tipo de propiedad inmueble en su país. Algunas naciones no socialistas exportadoras de mano de obra permiten y fomentan este tipo de propiedad. Por ejemplo, se conceden préstamos a los emigrantes, con tipos de interés bajos, por un valor equivalente al de las divisas traídas al país y convertidas en moneda nacional para compra de bienes raíces; además, se aplica un impuesto de cifra de negocios más bajo a esas transacciones. Los países socialistas también ayudan a sus emigrantes que desean comprar una o más casas para ellos o sus familias, no así para viviendas destinadas al alquiler.

El emigrante también desea proveer a su familia los bienes de consumo que no pueden obtener en el país de origen, y muchos países lo permiten; en varias naciones el emigrante está exento de las restricciones cuantitativas y sólo debe pagar un derecho de importación bajo. A veces se sostiene que este sistema constituye un desperdicio de los escasos recursos de divisas. En realidad, en algunos de los países estudiados hay una extremada escasez de bienes de consumo y estos sistemas deben considerarse como una liberación del comercio, que resulta urgentemente necesaria.

LAS DIVISAS QUE TRAEN LOS QUE REGRESAN

Una característica de la actual migración en el Oriente Medio es que muchos emigrantes, en particular los trabajadores no especializados, difícilmente permanecen en los países exportadores de petróleo. Algunos son repatriados por los empleadores al término de un proyecto, si bien pueden ser empleados por otras empresas y permanecer más tiempo. Otros se desalientan ante las restricciones a la propiedad impuestas por algunos gobiernos, especialmente los de Kuwait y Arabia Saudita, y regresan al país de origen tan pronto como han podido

ahorrar los fondos necesarios para iniciar una actividad comercial. Los países exportadores de mano de obra tienen la garantía de que estos emigrantes regresarán trayendo consigo la mayor parte del dinero que han ganado en el extranjero, pero deben esforzarse por garantizar el regreso de los trabajadores semiespecializados y especializados, quienes probablemente habrán acumulado más ahorros y, por otra parte, tendrán mejores oportunidades de asimilarse en los países donde han trabajado.

¿Qué se puede hacer para atraer a los emigrantes al país de origen? Las políticas descritas antes, especialmente las que prevén un clima favorable a la inversión y facilidades para construcción de viviendas, pueden ser útiles.

Otra medida útil consistiría en ofrecer a los emigrantes la opción de continuar participando en el plan de jubilación en el cual estuvieran inscritos antes de su partida; durante su ausencia continuarían pagando sus contribuciones, contando con un aporte equivalente del gobierno.

También sería aconsejable modificar la exigencia que existe en la mayoría de los regímenes de cambio según la cual los emigrantes que vuelven al país de origen deben ceder sus activos externos. Esta obligación probablemente es un factor desalentador de la repatriación, al menos en el caso de quienes sienten la necesidad de mantener la seguridad que han obtenido con los ingresos ganados en el exterior; la exigencia además es burlada en gran escala. Reconociendo el problema, la India ha adoptado ciertas medidas en los dos últimos años. Los emigrantes que regresan al país pueden utilizar parte de las divisas que traen consigo y que ceden en operaciones para las cuales generalmente no se otorgan permisos libremente (como ciertas importaciones no esenciales específicas); o bien, pueden utilizar esa proporción de fondos si emigran nuevamente dentro de un período de tres años. También se les puede permitir mantener sus saldos en divisas para importación de equipo, en caso de que deseen establecer una industria. Es probable que estas medidas sólo constituyan un remedio parcial. Tal vez la mejor solución consistiría en seguir el ejemplo de Egipto y mantener a los emigrantes exentos de la exigencia de cesión. □