

# Peru, Andes-pagten og de transnationale selskaber

*Peter Neersø*

*Roskilde Universitetscenter*

*SUMMARY: This article reviews Peru's policies towards foreign investment since 1968. It is argued that the restrictive policies introduced by the military government were inconsistent and therefore were doomed to failure. The introduction of common Andean investment restrictions could not prevent the failure. However, the present liberal Peruvian investment policies may prove to be just as unsuccessful due to growing social unrest. The article is also available in English and can be obtained from the author at Roskilde University Centre, House 020, P.O. Box 260, DK-4000 Roskilde.*

---

## **Indledning**

Formålet med denne artikel er at analysere nogle sider af Perus politik over for udenlandske investeringer siden 1968, herunder Perus erfaringer med Andes-pagtens fælles investeringsregler. Fra 1968 til 1980 blev Peru regeret af et militærstyre, der oprindeligt havde et radikalt nationalistisk reformprogram, og artiklen bliver derfor i høj grad en gennemgang af en vigtig del af dette styres udviklingsstrategi. Da langt størsteparten af de udenlandske investeringer i Peru foretages af transnationale selskaber (også kaldet multinationale selskaber), vil Perus politik over for udenlandske investeringer blive taget som ensbetydende med landets politik over for de transnationale selskaber i denne artikel. Artiklen beskæftiger sig hovedsageligt med industri-investeringer, og investeringer i den anden sektor der modtager store udenlandske investeringer, nemlig minedrift, vil kun blive nævnt sporadisk.

Peru har en lang historie med udenlandsk økonomisk dominans. Indtil 1960 gik de fleste udenlandske investeringer til udvinding af naturressourcer, f.eks. til kobberminer. Fra omkring 1960 skete der en ændring i den sektormæssige fordeling af de udenlandske investeringer henimod importsubstitution, f.eks. fremstilling af varige forbrugsgoder.

Indtil 1968 var der ikke megen regulering af de udenlandske firmaers aktiviteter. Perus store naturressourcer blev udnyttet af de transnationale selskaber uden at peruenerne fik megen udbytte af det (bortset fra nogle enkelte medlemmer af overklassen der samarbejdede med de udenlandske selskaber).

# Peru, Andes-pagten og de transnationale selskaber

*Peter Neersø*

*Roskilde Universitetscenter*

*SUMMARY: This article reviews Peru's policies towards foreign investment since 1968. It is argued that the restrictive policies introduced by the military government were inconsistent and therefore were doomed to failure. The introduction of common Andean investment restrictions could not prevent the failure. However, the present liberal Peruvian investment policies may prove to be just as unsuccessful due to growing social unrest. The article is also available in English and can be obtained from the author at Roskilde University Centre, House 020, P.O. Box 260, DK-4000 Roskilde.*

---

## **Indledning**

Formålet med denne artikel er at analysere nogle sider af Perus politik over for udenlandske investeringer siden 1968, herunder Perus erfaringer med Andes-pagtens fælles investeringsregler. Fra 1968 til 1980 blev Peru regeret af et militærstyre, der oprindeligt havde et radikalt nationalistisk reformprogram, og artiklen bliver derfor i høj grad en gennemgang af en vigtig del af dette styres udviklingsstrategi. Da langt størsteparten af de udenlandske investeringer i Peru foretages af transnationale selskaber (også kaldet multinationale selskaber), vil Perus politik over for udenlandske investeringer blive taget som ensbetydende med landets politik over for de transnationale selskaber i denne artikel. Artiklen beskæftiger sig hovedsageligt med industri-investeringer, og investeringer i den anden sektor der modtager store udenlandske investeringer, nemlig minedrift, vil kun blive nævnt sporadisk.

Peru har en lang historie med udenlandsk økonomisk dominans. Indtil 1960 gik de fleste udenlandske investeringer til udvinding af naturressourcer, f.eks. til kobberminer. Fra omkring 1960 skete der en ændring i den sektormæssige fordeling af de udenlandske investeringer henimod importsubstitution, f.eks. fremstilling af varige forbrugsgoder.

Indtil 1968 var der ikke megen regulering af de udenlandske firmaers aktiviteter. Perus store naturressourcer blev udnyttet af de transnationale selskaber uden at peruenerne fik megen udbytte af det (bortset fra nogle enkelte medlemmer af overklassen der samarbejdede med de udenlandske selskaber).

Industrien udviklede sig på en meget irrationel måde, idet et stort antal udenlandske firmaer inden for samme branche (f.eks. 13 firmaer i bilbranchen) konkurrerede om et lille marked og kun opnåede tilfredsstillende fortjenester på grund af høj toldbeskyttelse og deraf følgende høje salgspriser.

Militærstyret, der overtog magten ved et kup i 1968, ønskede at omdanne Peru fra et afhængigt tilbagestående land til et moderne industrisamfund gennem en række reformer. Hovedhjørnesteinen i dette program var en landbrugsreform som havde to hovedformål. For det første skulle reformen ved at forbedre de fattige bønders kår mildne den sociale uro i landområderne og derved svække de revolutionære kræfter som de militære ledere havde kæmpet imod med våbenmagt i begyndelsen af 1960'erne. For det andet skulle landbruget ved at forøge produktionen og indkomsterne skaffe råstoffer, finansielle midler og markeder til regeringens ambitiøse industrialiseringsprogram.

En anden vigtig del af reformprogrammet var en række reguleringer af de transnationale selskabers aktiviteter i Peru. Umiddelbart så disse reformer, især de der drejede sig om nationalisering, meget radikale ud, og de blev lanceret med en mængde anti-imperialistiske talemåder. Udenlandske virksomheder begyndte at tale om at de blev presset ud af Peru. Imidlertid blev regeringens politik over for de transnationale selskaber aldrig ført fuldstændigt ud i livet (f.eks. med hensyn til omfanget af nationaliseringer i basisindustriene); nogle udenlandske investorer forhandlede sig frem til særlige begunstigelser, hvis deres investeringer blev anset for at være særlig vigtige; og når Peru havde økonomiske problemer, gav landet efter for ydre pres og liberaliserede sin politik over for udenlandske investeringer.

Lempelserne er især kommet efter 1976, delvis som følge af et ryk til højre i militærstyret i 1975-76 og delvis som følge af en alvorlig forværring af den økonomiske situation fra 1974. Indtil da kunne regeringens økonomiske politik opvise nogle tegn på succes, f.eks. en gennemsnitlig årlig vækstrate på 6% i perioden 1970-74. Imidlertid havde regeringen vanskeligheder med at finansiere sit ambitiøse investeringsprogram, og der opstod underskud på statsbudgettet og på betalingsbalancen. Fra 1974 faldt Perus eksportindtægter p.g.a. faldende kobberpriser og formindskede fiskefangster, og den økonomiske situation blev efterhånden meget dårlig med stagnerende produktion, stigende arbejdsløshed og inflation, hurtigt faldende realløn og et stort underskud på betalingsbalancen. Sidstnævnte blev dækket af udenlandske kortfristede lån med høj rente, hvilket gjorde Peru til et af de mest gældstyngede u-lande.

For at kunne tilbagebetale sin gæld måtte Peru søge hjælp fra amerikanske banker og fra Den Internationale Valutafond. Hjælpen blev kun givet under betingelse af at

Peru modificerede sin reformpolitik, f.eks. med hensyn til nationalisering og regulering af de transnationale selskaber.

Fra 1976 har der været en række ændringer i den økonomiske politik i Peru, hvoraf mange drejer sig om udenlandske investeringer (hvilket vil blive behandlet i de kommende kapitler). Det var ikke så mærkeligt at Peru måtte liberalisere sin politik over for udenlandske investorer, da denne politik var præget af indre modsætninger. Regeringen ønskede at tiltrække store og stigende mængder udenlandsk kapital og teknologi for at udvikle avanceret, kapitalintensiv industri, og samtidig ønskede den at føre en restriktiv reguleringspolitik som gjorde det lidet tiltrækkende at investere i Peru, især i industrien. En sådan restriktiv politik kunne kun have været videreført, hvis regeringen havde skåret ned i sit ambitiøse investeringsprogram, eller hvis den havde valgt en alternativ investeringsstrategi, f.eks. med vægt på arbejdsintensiv teknologi af fortrinsvis lokal oprindelse, hvilket ud over at spare udenlandsk valuta til indkøb af kapitalgoder også ville have medvirket til at løse Perus store arbejdsløshedsproblem.

I det hele taget var militærregeringens reformpolitik ikke nogen succes. Det gælder især de reformer der skulle mildne den sociale uro. Arbejdernes stærkt forringede levevilkår fra 1974 fik dem til at optrappe klassekampen, bl.a. gennem strejker. Dette havde naturligvis en negativ virkning på investorernes lyst til at investere i Peru. Regeringens mislykkede politik på det sociale område tvang den til at give investorerne en kompensation i form af en liberalisering af investeringsreguleringen for at forsøge at skabe et acceptabelt investeringsklima.

### **Andes-pagten**

Efter 1968 strammede Peru sin politik over for udenlandske investeringer betydeligt. Dette skete delvis på basis af Andes-pagtens fælles regler om udenlandsk investering og teknologi. Andes-pagten blev oprettet i 1969 af Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador og Peru; i 1973 blev Venezuela medlem, men til gengæld trak Chile sig ud i 1976. Hovedhjørnestenen i Andes-pagten er den gradvise oprettelse af et fællesmarked mellem medlemslandene – med visse indrømmelser over for de industrielt svage lande, Bolivia og Ecuador. For at fremme den økonomiske integration mellem Andes-landene bestemmer pagten at de enkelte medlemslande skal have tildelt produktionen af bestemte varer. Det vil sige at produktionen af en bestemt vare kun skal udvikles i ét medlemsland (eller i nogle tilfælde to eller tre medlemslande). Det pågældende land kan så forsyne hele det andinske marked og derved opnå stordriftens fordele, hvilket også fremmer eksporten til tredielande.

Før 1970 havde Andes-landene en ret lempelig politik over for udenlandske investeringer, og de transnationale selskaber havde en dominerende stilling i deres økonomi. Der var en udbredt fornemmelse i Andes-landene, også blandt lokale erhvervsdrivende, af at den udenlandske kapital og teknologi gjorde landene yderst afhængige og truede med at kvæle den lokale kapitalakkumulation, foretagsomhed og teknologiske forskning. Derfor var der stærke krav i Andes-landene om flere restriktioner på de udenlandske selskabers aktiviteter, og det var naturligt at indføre regler herom samtidig med oprettelsen af det andinske fællesmarked.

For det første ønskede Andes-landene ikke at give de udenlandske investorer fordelene ved handelsliberaliseringen uden at få noget til gengæld i form af en strammere regulering. For det andet anså de et andinsk fællesmarked med ca. 70 millioner indbyggere for at være et så tiltrækkende marked at udenlandsk kapital ville fortsætte med at strømme ind, også selv om investeringspolitikken blev strammet. For det tredje anså de en fælles politik for at være nødvendig for deres forhandlingsstilling, for ellers ville udenlandske selskaber, der overvejede at investere inden for Andes-markedet, kunne spille medlemslandene ud mod hinanden og derved presse store begunstigelser ud af dem.

De fælles andinske regler for udenlandske investeringer blev vedtaget i 1970 og ratificeret i medlemslandene i 1971, på trods af at den amerikanske forretningsverden lagde pres på dem, især på Colombia, for at få dem til at undlade dette. (Carlsen og Neersø, 1975: 261-64). Investeringsbestemmelserne fastsætter minimumsregler, d.v.s. medlemslandene kan frit indføre mere restriktive regler, hvilket især Peru har benyttet sig af. Reglerne gælder foreløbig ikke for udvindelse af naturressourcer, hvilket ellers er et vigtigt investeringsområde i Andes-landene.

For at beskytte lokalt-ejede selskaber skulle Andes-landene ifølge de fælles regler lade være med at tage imod udenlandske investeringer i sektorer der i forvejen blev betjent tilfredsstillende af bestående virksomheder. Tilsvarende skulle de heller ikke tillade udenlandske selskaber at opkøbe lokalt-ejede virksomheder, undtagen i tilfælde af forestående konkurs.

Kun de udenlandske datterselskaber, der var villige til at overgå til at være »blandede selskaber« (d.v.s. selskaber med mindst 51% aktiebesiddelse), skulle have lov til at nyde godt af fordelene ved den andinske handelsliberalisering. Overgangen skulle gennemføres på 20 år i Bolivia og Ecuador og på 15 år i de andre lande. Alle udenlandske datterselskaber, der blev oprettet efter 1971, skulle omdannes inden for de samme tidsgrænser.

Udenlandske investorer skulle kun have lov til at hjemtage en årlig fortjeneste på 14% af investeringsbeløbet. Der skulle være begrænsninger i renten på udenlandske lån, således at datterselskaberne ikke kunne omgå restriktionerne på hjemtagelse af

fortjeneste ved at betale kunstigt høje renter til moderselskaberne. Der skulle også være begrænsninger i datterselskabernes ret til at få lokale lån i Andes-landene, således at der blev flere lånemidler til rådighed for de lokalt-ejede firmaer.

Samtidig blev der indført fælles regler for licensaftaler. Myndighederne skulle sørge for så lave licensafgifter som muligt og nægte at godkende restriktive klausuler, f.eks. eksportforbud, i licensaftalerne. Formålet hermed var at formindske den høje direkte og indirekte pris som Andes-landene havde betalt for importeret teknologi indtil 1970 (Vaitsos, 1975).

Andes-landene skulle også kontrollere priserne på importerede materialer og maskiner, specielt i handelen mellem de transnationale selskaber og deres andinske datterselskaber og licenstagere. Det var blevet opdaget at overfakturering af importerede inputs var udbredt i Andes-landene i 1960'erne (Vaitsos, 1975: 49-51), og fortsættelser heraf ville forpurre forsøgene på at begrænse hjemtagelse af fortjeneste og licensbetaling.

Det er ikke let at sige hvilken virkning de fælles investeringsregler har haft på de transnationale selskabers aktiviteter i Andes-landene, bl.a. fordi også andre faktorer (skattepolitik, arbejdsmarkedsforhold m.v.) har spillet ind herpå. Her skal kun siges nogle få ord. De fælles investeringsregler indebærer alle de problemer som ens behandling af uens betingelser giver. Andes-landene er meget forskellige m.h.t. økonomisk udvikling, lønniveau, markedsstørrelse, politisk og økonomisk stabilitet m.v. og er derfor ikke lige tiltrækkende for udenlandske investorer.

Bolivia og Ecuador følte at de havde ret til at give særlig gode vilkår til de udenlandske investorer for at opveje deres tilbagestående. Derfor undlod de at gennemføre nogle af de fælles investeringsregler, f.eks. med hensyn til hjemtagelse af fortjeneste.

En anden ting, der medvirkede til at hindre en fælles gennemførelse af reglerne, var den politiske udvikling. Der skete et højreorienteret kup i Bolivia i 1971 og i Chile i 1973. Det nye militærstyre i Chile indførte en ny liberal investeringspolitik der overhovedet ikke tog hensyn til de fælles regler. Dette blev stærkt kritiseret af de andre Andes-lande, især af Peru som var det eneste land der gennemførte de fælles regler fuldt ud. På sin side forlangte Chile store ændringer i de fælles regler.

Chile blev her bakket delvis op af de fleste andre lande, f.eks. med hensyn til kravet om at hæve loftet for hjemtagelsesretten. Hovedargumentet var at reglerne var for restriktive og dermed holdt investorerne væk. Argumentet var ikke særlig overbevisende, idet der havde været stigende investeringer i Andes-området som helhed efter 1971. Der havde ikke været nogen stigning i Chile og Peru, men det skyldtes formodentlig andre ting (for Peru beskrives disse i de følgende kapitler).

En af grundene til, at de fælles investeringsregler ikke virkede afskrækkende på de

udenlandske selskaber, var at den tilsyneladende skrappeste regel, nemlig reglen om begrænsning af hjemtagelsesretten til 14%, ikke blev håndhævet effektivt i noget af landene, bl.a. fordi det ikke lykkedes dem at forhindre overfakturering. Bestemmelsen om datterselskabernes overgang til lokal aktiemajoritet, som de transnationale selskaber også oprindeligt havde været imod, viste sig også at være ret virkningsløs over for de bestående virksomheder. Den andinske handelsliberalisering blev gennemført så langsomt og uregelmæssigt at kun få udenlandske selskaber valgte at foretage overgangen og derved nyde godt af liberaliseringen.

Argumenterne for en liberalisering af de fælles investeringsregler var ikke særlig overbevisende, men den politiske situation i medlemslandene udviklede sig sådan at en gennemgribende liberalisering blev gennemført i 1976. Stærkt medvirkende hertil var rykket til højre i Peru i 1975-76. Indtil 1976 havde Peru været den mest standhaftige forsvarer af de oprindelige regler, men nu indtog Peru et blødere standpunkt og overlod denne rolle til Venezuela.

Blandt de vigtigste ændringer var en forhøjelse af hjemtagelsesgrænsen fra 14 til 20 % og lettelse af adgangen til lokale lån. Selv om reglerne herved blev langt lempeligere end reglerne i mange andre u-lande, var Chile ikke fuldt tilfreds med ændringerne og forlod Andes-pagten ved udgangen af 1976 (Kampffmeyer, 1977: 77-82).

Indtil 1976 havde de fælles regler ikke megen direkte indflydelse på Peru, da landets egne investeringsregler gennemgående var mere restriktive end disse. De fælles regler havde dog en indirekte gavnlig virkning for Peru, idet de medførte en stramning af investeringspolitikken i de andre Andes-lande (omend mere på papiret end i praksis) og derved fik Perus investeringsregler til at se forholdsvis mindre restriktive og afskrækkende ud i investorerens øjne. Efter 1976 har billedet ændret sig totalt. De fælles regler er blevet liberaliseret, men Perus egne regler er blevet liberaliseret endnu mere, og hvis denne udvikling fortsætter, kan de fælles regler måske en dag komme til at virke som en hæmsko (omend næppe særlig effektivt) for en yderligere liberalisering af Perus politik over for udenlandske investeringer.

### **Nationaliseringer**

Et af de områder, hvor Peru er gået længere end de fælles andinske investeringsregler, er spørgsmålet om ejerskab. Dette er sket gennem indførelsen af »industrikollektiver« (se afsnit herom), der gradvis vil blive medejere af industrivirksomhederne, og gennem en radikal nationaliseringspolitik. I perioden 1968-75 nationaliserede militærregeringen et stort antal udenlandske mineselskaber, plantager, industrivirksomheder (især inden for basisindustrierne) og banker m.v. Et antal parastatale organisationer, d.v.s. selvstændige statslige foretagender, blev

oprettet til at styre de nationaliserede selskaber (det vigtigste heraf, INDUPERU, beskrives i næste afsnit).

Formålet med nationaliseringerne var ikke at udelukke udenlandsk kapital fra at spille en rolle i Perus økonomi. Kun få områder (f.eks. basisindustrier såsom basismetaller og -kemikalier, cement, papir og gødning), skulle forbeholdes staten. Inden for andre vigtige områder, f.eks. »specialindustrier« (vigtige maskiner, elektroniske komponenter og tungt transportudstyr), olieudvinding og minedrift, skulle staten tage aktivt del m.h.t. planlægning, koordination, investering, markedsføring m.v., men samtidig skulle udenlandske investorer opfordres til at samarbejde med staten om udviklingen af disse områder. Til de fleste industrigrene skulle udenlandsk investering bydes velkommen med eller uden samarbejde med peruanske (private eller statslige) investorer.

Lige fra begyndelsen var militærregeringens politik over for de transnationale selskaber fuld af modsætninger. På den ene side sigtede den mod at begrænse de transnationale selskabers aktiviteter på forskellig måde, herunder gennem nationalisering af nogle af deres datterselskaber (hvilket ikke kan undgå at skræmme udenlandske investorer væk). På den anden side sigtede den også mod at tiltrække store mængder udenlandske investeringer, især til bestemte områder såsom olieudvinding og fremstilling af kapitalgoder hvor der bl.a. blev tilbudt skattebegunstigelser.

Investeringspolitikken, der blev indledt efter 1968, viste sig umulig at gennemføre. De udenlandske industri-investorer blev ikke tiltrukket af skattebegunstigelserne m.v. – de afskrækkende faktorer var stærkere. Dette satte regeringen i en alvorlig situation. Den havde bekendtgjort et meget ambitiøst industrialiseringsprogram baseret på den mest avancerede teknologi, og derfor havde den hårdt brug for de transnationale selskabers kapital og teknologi (en alternativ investeringsstrategi baseret på billigere, arbejdsintensiv teknologi blev ikke overvejet på trods af Perus meget store arbejdsløshedsproblem.)

Omkring 1973 blev investeringsituationen særlig alvorlig for regeringen. Dens reformpolitik, herunder indførelsen af industrikollektiver, havde vakt modvilje i størsteparten af borgerskabet som reagerede med en »investeringsstrejke« (især i industrien), og på grund af et stort underskud på statsbudgettet kunne regeringen ikke fortsætte sin politik med at opveje dette ved at optrappe den parastatale investering. Foruden den følgende afmatning i investeringerne var der også et alvorligt underskud på betalingsbalancen. Der var grænser for mulighederne for at dække dette gennem udenlandske lån, for den amerikanske regering protesterede mod Perus afvisning af at betale den erstatning, de nationaliseringsramte selskaber krævede, ved at blokere lån til Peru fra den amerikanske Export-Import Bank og Verdensbanken.



For at sætte gang i strømmen af investeringer og lån og derved løse de ovennævnte problemer indgik Perus regering i 1974 en aftale med USA's regering hvorefter Peru betalte et beløb i erstatning til en række eksproprierede amerikanske selskaber som langt oversteg det beløb Peru tidligere havde tilbudt.

Når Peru måtte betale en ret høj erstatning for nationaliseringerne, så var de ikke mere nogen klar økonomisk fordel for landet. I nogle tilfælde har Peru måske endda lidt et økonomisk tab ved nationaliseringerne, f.eks. når regeringen overtog kriseramte eksportorienterede virksomheder for at redde deres liv (om nødvendigt gennem en rationalisering som ved nationaliseringen af fiskemelsindustrien i 1973). I nogle tilfælde benyttede et transnationalt selskab, som havde fået nationaliseret et datterselskab, erstatningsbeløbet til nye og mere givtige investeringer i Peru. Det var tilfældet med det amerikanske selskab Cerro Corporation som fik det forældede anlæg i dets kobber-datterselskab Cerro de Pasco nationaliseret og som investerede erstatningsbeløbet i en ny kobbermine med lave omkostninger i Cuajone.

Nationaliseringerne var en tvivlsom fordel for regeringen økonomisk set og i endnu højere grad politisk set. På kort sigt vandt regeringen folkelig opbakning gennem nationaliseringerne, som blev gennemført med anti-imperialistiske slagord, men begejstringen lagde sig efterhånden som det viste sig at nationaliseringerne ikke ændrede meget (især ikke i de tilfælde hvor Peru blev nødt til at indgå management-aftaler med de tidligere ejere for at sikre sig kompetent management). Der blev ikke indført væsentlige ændringer i arbejdsforholdene og i det store svælg i lønninger mellem arbejderne og ledelsen, og derfor kom der mange strejker i de nationaliserede virksomheder. Disse strejker var farligere for regeringen end strejker i private virksomheder, idet de let fik en politisk drejning. Det vil sige, jo flere virksomheder der blev nationaliseret, jo mere blev arbejdernes kamp rettet mod regeringen.

Fra 1974 blev nationaliserings-tempoet nedsat, og regeringen gennemførte ikke sin erklærede hensigt om at nationalisere basisindustriene fuldstændigt. Der var formodentlig en række årsager hertil: Regeringen ønskede at tiltrække nye investeringer gennem en forsigtig politik, Peru manglede veltrænede teknikere og managers til at lede virksomhederne, og endelig ønskede regeringen at begrænse antallet af strejker med politiske overtoner.

Efter rykket til højre i 1975-76 opgav militærregeringen stort set sin nationaliseringspolitik. Den solgte endog den nationaliserede fiskeflåde tilbage til private investorer. Den civile regering, der overtog magten i 1980, har fortsat denne reprivatiseringspolitik.

Hverken denne politik eller andre forsøg (hvoraf nogle omtales senere) på at skabe et bedre investeringsklima, har imidlertid indtil nu givet store resultater i form af øgede private lokale og udenlandske investeringer. Det skyldes at det ikke blot er

militærregeringens restriktive investeringspolitik, men hele dens udviklingsstrategi, der er brudt sammen – med stigende social uro som følge.

For at kompensere herfor har den nye civile regering lovet den private sektor større spillerum og højere fortjenester, bl.a. gennem skattelettelser. Men regeringspartiet PAP blev valgt på et folkeligt program der bl.a. lovede oprettelse af en million nye arbejdspladser. Dette mål vil det være meget svært at nå, og selv med stærkt forøgede investeringer kan den private sektor kun skabe en brøkdels heraf. En blot nogenlunde opfyldelse af beskæftigelsesløftet kræver en kolossal statslig indsats (f.eks. i arbejdsintensive offentlige arbejder) – og denne har regeringen afskåret sig selv fra ved at love den private sektor en stærk formindskelse af statens rolle i økonomien. Den civile regerings udviklingsstrategi er lige så fuld af modsætninger som den tidligere militærregerings og vil derfor snarere skærpe end formindske den sociale uro i landet. Det betyder at selv store indrømmelser over for private investorer, f.eks. med hensyn til nationaliseringspolitikken, ikke nødvendigvis vil medføre væsentlig større lokale og udenlandske investeringer.

#### **INDUPERU's samarbejde med de transnationale selskaber**

Siden 1968 har den private investering i industrisektoren været ret lille på trods af forskellige tilskyndelser fra regeringens side. Disse omfatter skattebegunstigelser for reinvesteringer, især i industrigrene som regeringen giver høj prioritet, og tilskyndelser til jordejere, der er blevet berørt af militærregeringens landreform, til at investere erstatningsbeløbet i industrien. Men på grund af usikkerhed omkring en række af militærregeringens reformer, især indførelsen af industrikollektiver, har de lokale investorer været tilbageholdende med industriinvesteringer og har foretrukket uproduktive investeringer i fast ejendom, statsobligationer m.v.

Indtil slutningen af 1970'erne gav regeringen prioritet til udvikling af industrien (siden da lægges der mere vægt på landbrug og minedrift og mindre på industri, bortset fra industri med gode eksportmuligheder). Derfor satte den ringe private investering i industrien regeringen i en vanskelig situation og gjorde industriens udvikling afhængig af statslige initiativer, d.v.s. især den parastatale industriorganisation INDUPERU's aktiviteter.

INDUPERU har taget initiativet til en lang række investeringsprojekter. Organisationen har en forkærlighed for den mest moderne teknologi, og dette i forbindelse med de lokale investorers »investeringsstrejke« har gjort INDUPERU meget afhængig af samarbejde med de transnationale selskaber.

INDUPERU præsenterer de projekter, som den behøver udenlandsk samarbejde til, og indbyder tilbud fra potentielle udenlandske partnere, d.v.s. især kapitalistiske selskaber, men også statsvirksomheder fra socialistiske lande. Tilbuddene

sammenlignes m.h.t. teknologiens kvalitet, eksportmulighederne, den foreslåede brug af peruanske materialer m.v. På denne måde spiller INDUPERU de potentielle udenlandske investorer ud imod hinanden, og i nogle tilfælde lykkes det den at overtale nogle af deltagerne i licitationen til at forbedre deres tilbud. Det selskab der til sidst giver det bedste tilbud vælges som partner til det pågældende joint venture.

INDUPERU's licitationssystem har nogle klare fordele for regeringen. Den leder den udenlandske kapital hen til projekter, der har en høj prioritet i landets udviklingsplanlægning, og den sikrer at Peru får de udenlandske investeringer på bedre vilkår end hvis initiativet til investeringerne blev taget af de udenlandske investorer og de forhandlede med myndighederne hver for sig.

Da Peru imidlertid er mindst lige så afhængig af udenlandske industriinvesteringer som tidligere, må landet stadig betale en høj pris for dem og tilpasse sig de transnationale selskabers ønsker. De udenlandske investorer er slet ikke kedede af at samarbejde med INDUPERU. Samarbejdet sikrer at projektet har en høj prioritet hos regeringen og har dens velvilje. Selv om den udenlandske investor aldrig kan have mere end 49% af aktierne, kan han alligevel normalt kontrollere det pågældende joint venture p.g.a. sin teknologiske overlegenhed. Der er ikke nogen grundlæggende uenighed mellem INDUPERU og den udenlandske partner m.h.t. hvilke kriterier projekterne skal drives efter, idet INDUPERU accepterer at de drives efter forretningsmæssige kriterier. Således ophæver INDUPERU's oprettelse ikke Perus afhængighed af de transnationale selskaber, men nedsætter snarere omkostningen ved den og hindrer den i at udøve en forstyrrende indflydelse på landets industristruktur.

På samme måde har regeringen forsøgt at gennemføre en rationalisering af bestående industrigrene. Det har også været stærkt tiltrængt, især i de brancher der domineres af udenlandsk kapital. De begunstigelser, der blev givet til udenlandske selskaber før 1968 (f.eks. høj toldbeskyttelse), medførte en lang række udenlandske investeringer i hver branche. Følgen var lav kapacitetsudnyttelse og høje produktionsomkostninger.

Militærregeringen foretog forskellige indgreb for at skabe en mere rationel industristruktur med det formål at nedsætte omkostninger og priser og derved fremme eksporten. Den tillod ikke nye investeringer i brancher hvor der allerede var overkapacitet. Endvidere nedsatte den antallet af virksomheder i nogle brancher hvor det var alt for stort til at sikre en rationel stordrift.

Det var især tilfældet i bilindustrien. Indtil 1970 var der 13 bilfabrikker der især samlede importerede bildele til meget høje omkostninger. Regeringen afholdt så en licitation (i stil med INDUPERU's investeringslicitationer) og tillod de 4 personbilfabrikker og den ene lastbilfabrik, der gav de bedste tilbud, at fortsætte driften.

Antallet af personbilfabrikker skal formindskes yderligere til 2 som følge af et fælles andinsk bilprogram der tildeler forskellige typer biler til ét eller to af medlemslandene. Bilprogrammet er det første specialiseringsprogram der er blevet endeligt aftalt mellem Andes-landene. I andre brancher har landene haft meget svært ved at opnå enighed. Peru har været interesseret i en hurtig indgåelse af specialiseringsaftaler, fordi det har stemt overens med landets egne forsøg på at skabe en rationel industristruktur, og fordi Peru p.g.a. sin stilling som det mest restriktive Andes-land m.h.t. udenlandske investeringer (i hvert fald i det meste af 1970'erne) havde brug for at få eneret inden for Andes-regionen på at udvikle bestemte brancher for at kunne tiltrække udenlandske investeringer i disse brancher.

Perus forsøg, bl.a. gennem INDUPERU, på at få en mere rationel struktur og lavere omkostninger i de brancher, der domineres af udenlandsk kapital, havde en vis succes i 1970'erne, omend de langtfra afskaffede landets afhængighed af de transnationale selskaber. Alligevel er det sandsynligt at disse forsøg bliver mindre ihærdige i 1980'erne, da de stemmer dårligt overens med den nye civile regerings politik med at skabe så frie forhold som muligt for privat erhvervsvirksomhed.

### **Industrikollektiver**

I 1970 indførte militærregeringen et system hvorefter industrikollektiverne skulle blive medejere af industrivirksomheder. Industrikollektivet består af alle der arbejder i virksomheden indbefattet ledelsen.

Efter dette system skulle kollektivet hvert år modtage aktier til en værdi af 15% af virksomhedens fortjeneste før skat, indtil det ejede 50% af aktierne. Endvidere skulle 10% af fortjenesten fordeles til de ansatte i kontanter. Kollektivets repræsentation i virksomhedens bestyrelse skulle forøges i takt med dets aktieerhvervelse.

I parastatale selskaber i basisindustriene skulle der også være industrikollektiver, men de skulle have færre rettigheder end kollektiver i private firmaer. De skulle kun have 2 repræsentanter i bestyrelsen, og de skulle ikke have deres 15% af fortjenesten i form af aktier, men i form af obligationer.

Det ovennævnte system skulle kun gælde i industrien. I fiskeri, minedrift og telekommunikation blev der indført lignende systemer, men i andre sektorer (f.eks. handel og transport) blev der ikke indført noget medejerskab.

Systemet stillede altså arbejdere i forskellige sektorer forskelligt. Endvidere ville arbejdere i virksomheder med høj fortjeneste vinde mere ved systemet end arbejdere i virksomheder med lille fortjeneste.

Reformens erklærede formål var at frigøre lønmodtagerne ved at give dem ret til medeje og medbestemmelse. Dette skulle gøre arbejderne interesseret i deres virksomheds rentabilitet så at de ville opgive klassekampen.

I regeringens erklæringer blev det frigørende aspekt af medejerskabet understreget kraftigt, men den måde, hvorpå systemet blev gennemført i praksis, antyder at hovedformålet var at splitte og lamme arbejderbevægelsen. Regeringen håbede åbenbart at arbejderne i de mest rentable virksomheder (hvilke ofte var de arbejdere der var bedst fagorganiserede) ville være så tilfredse med deres forholdsvis høje dividendeindkomster at de ville opgive solidariteten med andre arbejdere og miste interessen for fagbevægelsen, hvor der var ved at ske en radikalisering (for yderligere at svække fagbevægelsen bestemte regeringen at fagforeningsledere ikke kunne vælges til nogen post i det nye system med medejerskab).

Lige fra starten så både arbejdsgivere og arbejdere med skepsis på medejerskabet, og det viste sig at komme til at forstærke klassekampen i stedet for at svække den. Hovedårsagen var at arbejdsgiverne var imod at dele deres ejendomsret og beslutningsret med arbejderne og derfor forsøgte at omgå bestemmelserne om medejerskabet på forskellige måde.

Nogle af arbejdsgiverne manipulerede med deres regnskaber så at virksomhederne ikke opviste noget overskud og derfor ikke skulle overdrage aktier til de ansatte. Dette kunne gøres særlig let af de transnationale datterselskaber, der kunne overføre fortjeneste til moderselskaberne gennem overfakturering. Peruanske arbejdsgivere var normalt afskåret fra international overfakturering, men de kunne lave et nationalt sidestykke hertil ved at omdanne salgsafdelingen i deres virksomhed til et uafhængigt handelsselskab (hvor der ikke skulle være noget medejerskab) og lade handelsselskabet købe industrivirksomhedens varer til kostpris så at denne ikke opviste noget overskud og ikke skulle overdrage aktier til industrikollektivet.

Arbejdsgiverne var ikke blot modvillige med at dele deres ejendomsret med de ansatte, men også mod at lade dem få indsigt i virksomhedernes forhold gennem deres bestyrelsesrepræsentanter. Derfor prøvede nogle arbejdsgivere at afskedige arbejdere, der var aktive i kollektivets anliggender, eller »glemte« at indkalde kollektivernes repræsentanter til bestyrelsesmøderne.

Arbejderne reagerede meget stærkt mod arbejdsgivernes manipulationer og sluttede op om fagforeningerne for at forsvare deres medejendomsret. Den stigende inflation og den faldende realløn (fra 1973 til 1980 faldt reallønnen ca. 40%) gjorde det også klart for arbejderne at regeringens reformpolitik, herunder medejerskabet, ikke gjorde fagforeningerne overflødige.

Modsat regeringens forventninger har indførelsen af industrikollektiverne forøget spændingerne på arbejdsmarkedet og medvirket til en radikalisering af arbejderne og styrkelse af fagbevægelsen. Det fik både lokale og udenlandske investorer til at udtrykke utilfredshed med systemet og vise uvilje mod at foretage nye investeringer i industrien.

For at formindske denne uvilje indførte militærregeringen nogle ændringer i systemet med medejerskab, især efter højredrejningen i 1975-76. Allerede i 1972 indførte regeringen begrebet »strategisk industri«. En virksomhed kan få denne benævnelse forudsat at staten har mindst 30% af aktierne og vetoret i den og at virksomheden tilhører en branche med højeste prioritet og benytter en avanceret teknologi. I sådanne virksomheder har kollektivet samme rettigheder som i parastatale selskaber i basisindustriene, d.v.s. intet medejerskab og kun en begrænset medbestemmelsesret. Begrebet »strategisk industri« blev indført for at dæmpe de transnationale selskabers frygt for industrikollektiverne og tiltrække avanceret teknologi til regeringens ambitiøse industrialiseringsprogram.

Fra 1976 skete der gennemgribende ændringer i medejerskabet som led i regeringens forsøg på at sætte gang i den nationale og udenlandske investering. I 1976 blev små virksomheder fritaget fra forpligtelsen til at have industrikollektiver. I 1977 blev kollektivernes rettigheder beskåret på forskellig måde. Blandt andet kan kollektiverne nu højst få aktier til en værdi af en tredjedel af virksomhedernes kapital og højst en tredjedel af pladserne i bestyrelsen.

For at formilde de private investorer gennemførte regeringen også væsentlige ændringer i en sektor kaldet »social ejendom« som var blevet oprettet ved lov af 1974. Virksomheder i denne sektor finansieres af staten, men drives i princippet, omend ikke altid i praksis (Berenbach, 1979), af de ansatte. Den sociale ejendom er inspireret af den jugoslaviske arbejderselvforvaltning, og den var et af militærregeringens mest radikale eksperimenter. En del af de militære ledere ønskede at gøre denne sektor til den vigtigste i økonomien, hvilket ville have nødvendiggjort overførsel af en lang række private virksomheder til social ejendom.

Derfor var arbejdsgiverne modstandere af den sociale ejendom og forsøgte at begrænse dens udvikling. Deres pres fik regeringen til at nedskære antallet af projekter i sektoren drastisk i 1976. Af 63 projekter under udførelse blev 40 stoppet, og antallet af projekter under forberedelse blev skåret ned fra 454 til 60.

Nedskæringen af industrikollektivernes rettigheder og af omfanget af den sociale ejendom fra 1976 og frem gjorde det, sammen med den faldende realløn, klart for arbejderne at militærstyrets reformperiode var forbi. De har reageret med strejker m.v. som ofte er blevet mødt med hård undertrykkelse, herunder fængsling af strejkeledere og nedskydning af fredelige demonstranter. Strejkerne er fortsat også efter overgangen til civil styre i 1980. Med andre ord har de ændringer, der blev indført på arbejdsmarkedet fra 1976 ikke givet investorerne mindre grund til at være bekymrede over forholdet til arbejderne.

### Konklusion

Den restriktive politik over for udenlandske investeringer, som militærregeringen indførte, omfattede nogle velgennemtænkte elementer, f.eks. INDUPERU's licitationssystem for nye investeringer. Men denne politik manglede indre sammenhæng og måtte modificeres på et tidligt tidspunkt. Peru kunne have klaret sig med færre modifikationer, hvis Andes-landene havde haft held til at opretholde en fælles restriktiv holdning over for udenlandske investeringer, men dette var næsten dømt til fiasko fra starten p.g.a. de store økonomiske og politiske forskelle mellem medlemslandene.

I midten af 1970'erne blev det klart at militærstyrets udviklingsmodel i det store og hele var brudt sammen, ikke mindst på det sociale område. Dette medvirkede til højredrejningen i 1975-76 og til indførelsen af en mere liberal politik, herunder store begunstigelser til udenlandske investorer. Den liberale politik er blevet uddybet af den civile regering fra 1980. De udenlandske investorer har været meget sene til at reagere på den liberale politik p.g.a. den stigende sociale uro i landet og usikkerheden omkring Perus økonomiske situation på længere sigt. Den eneste sikre virkning af den liberale politik er at den har gjort det sværere for den peruanske stat at forhindre de transnationale selskaber i at udøve en dominerende og forvridende indflydelse på Perus økonomi.

### Litteratur

- Berenbach, Shari. 1979. Peru's Social Property: Limits to Participation. *Industrial Relations*, Fall 1979.
- Carlsen, John og Peter Neersø. 1975. *Danske investeringer i u-landene*. København.
- Kampffmeyer, Thomas. 1977. *Auslandskapital. Neuregelungen für Privatinvestitionen im Andenpakt. Der Fall Peru*. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn-Bad Godesberg.
- Vaitsos, Constantinos V., 1975. Teknologi som handelsvare i udviklingslandene. *Tidsskrift for politisk økonomi*, 2:4.

### Konklusion

Den restriktive politik over for udenlandske investeringer, som militærregeringen indførte, omfattede nogle velgennemtænkte elementer, f.eks. INDUPERU's licitationssystem for nye investeringer. Men denne politik manglede indre sammenhæng og måtte modificeres på et tidligt tidspunkt. Peru kunne have klaret sig med færre modifikationer, hvis Andes-landene havde haft held til at opretholde en fælles restriktiv holdning over for udenlandske investeringer, men dette var næsten dømt til fiasko fra starten p.g.a. de store økonomiske og politiske forskelle mellem medlemslandene.

I midten af 1970'erne blev det klart at militærstyrets udviklingsmodel i det store og hele var brudt sammen, ikke mindst på det sociale område. Dette medvirkede til højredrejningen i 1975-76 og til indførelsen af en mere liberal politik, herunder store begunstigelser til udenlandske investorer. Den liberale politik er blevet uddybet af den civile regering fra 1980. De udenlandske investorer har været meget sene til at reagere på den liberale politik p.g.a. den stigende sociale uro i landet og usikkerheden omkring Perus økonomiske situation på længere sigt. Den eneste sikre virkning af den liberale politik er at den har gjort det sværere for den peruanske stat at forhindre de transnationale selskaber i at udøve en dominerende og forvridende indflydelse på Perus økonomi.

### Litteratur

- Berenbach, Shari. 1979. Peru's Social Property: Limits to Participation. *Industrial Relations*, Fall 1979.
- Carlsen, John og Peter Neersø. 1975. *Danske investeringer i u-landene*. København.
- Kampffmeyer, Thomas. 1977. *Auslandskapital. Neuregelungen für Privatinvestitionen im Andenpakt. Der Fall Peru*. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn-Bad Godesberg.
- Vaitsos, Constantinos V., 1975. Teknologi som handelsvare i udviklingslandene. *Tidsskrift for politisk økonomi*, 2:4.