

Het privatiseringsproces binnen de telecommunicatiesector van Latijns-Amerika: een politiek-economische analyse

David Van Damme

SAMENVATTING

De wereldwijde privatiserings- en liberaliseringspolitiek binnen de telecommunicatiesector is nergens zo intens doorgevoerd als in Latijns-Amerika. Intens enerzijds omdat de privatiseringen ingang hebben gevonden op een relatief korte periode van vier jaar, en anderzijds omdat er een sterke invloed uitging van de geïndustrialiseerde wereld. Bovendien volgden de privatiseringsprogramma's, die de oude post-, telegraaf- en telefoonstructuren (PTT's) dienden te hervormen, op een traditie van nationalisering, waardoor de overdracht van de overheidsmonopolies naar de privé-sector niet echt gemakkelijk verliep. Dit artikel heeft tot doel de achterliggende politiek-economische motieven bloot te leggen die aan de basis lagen van de massaal doorgevoerde privatiseringen van de telefoonmaatschappijen op het Latijns-Amerikaanse continent begin jaren negentig.

Sleutelwoorden: telecommunicatie, Latijns-Amerika, liberalisering, globalisering, ontwikkeling

De veranderingen die zich momenteel voordoen binnen de telecommunicatiesector van ontwikkelingslanden, zijn heel interessant te noemen. Interessant in de eerste plaats omdat de telecommunicatiesector in die landen een vrij recente economische activiteit is in tegenstelling tot de industrielanden. Ten tweede omdat het een erg kapitaalintensieve sector betreft - wat economisch gezien heel attractief is - en ten slotte omdat ook in ontwikkelingslanden de tendens tot privatiseren alom tegenwoordig is. In sommige landen is de privatisering van overheidsbedrijven in de telecommunicatiesector zelfs al volledig doorgevoerd.

Het is bijgevolg niet verwonderlijk dat de geïndustrialiseerde wereld zich steeds meer en meer gaat concentreren op deze sector. Zowel op het vlak van infrastructuur als op het vlak van dienstverlening worden ontwikkelingslanden beschouwd als een belangrijke potentiële afzetmarkt. Dit betekent dat het voor derdewereldlanden uiterst moeilijk is zélf in te staan voor de ontwikkeling van een eigen telecommunicatiesector, laat staan te kunnen mededingen op de internationale markt.

Zo ook beschikten de overheden van de verschillende Latijns-Amerikaanse landen aanvankelijk niet over de nodige mogelijkheden of capaciteiten voor de opbouw, het onderhoud en een eventuele uitbreiding van een eigen telecommunicatienetwerk. Hiervoor dienden ze een beroep te doen op privé-kapitaal. In de eerste vijftig jaar van de telegrafie en de eerste zeventig jaar van de telefonie trad de overheid voornamelijk op als regulator en verleende licenties en/of concessies aan privé-kapitaal, dat zo bepaalde segmenten van de telecommunicatiesector in handen had.

Bovendien werd Latijns-Amerika begin jaren tachtig getroffen door een grote schuldenlast en inflatie, waardoor het continent in een economisch onderdanige en afhankelijke positie terecht kwam ten opzichte van het westen. Latijns-Amerikaanse landen deden een beroep op de internationale organisaties om die schuld te kunnen afbetalen, en lieten westers privé-kapitaal toe via multinationale ondernemingen, om te voorzien in betere investeringsmogelijkheden betreffende de telecommunicatiesector. De internationale gedachte ging er immers van uit dat de opbouw en uitbreiding van een adequate telecommunicatiesector de basis vormt van sociaal-economische ontwikkeling en bijdraagt tot een betere organisatie van andere maatschappelijke sectoren.

■ NAAR EEN GEPRIVATISEERDE TELECOMMUNICATIESECTOR

De telefonie

Net zoals bij de intrede van de telegrafie rond de jaren 1850 en 1860, waren het de nationale overheden die hun stempel drukten op de ontwikkeling van de telefonie in Latijns-Amerika. De staat reguleerde de telefoonsector, terwijl ze steunde op buitenlands privé-kapitaal. Toch bleef de voorkeur van de overheden aanvankelijk uitgaan naar de telegrafie, en stelden ze niet veel in het werk om de telefoon te promoten. Dit had vooral te maken met het feit dat de telefonie aanvankelijk onderhevig was aan tal van technologische beperkingen. Zo konden telefoonsignalen slechts worden doorgestuurd over een relatief korte afstand, met als gevolg dat de Latijns-Amerikaanse telefoonsector enkel belangrijk werd geacht op het vlak van lokale communicatie (Baur, 1994:9-23).

Communicatie over lange afstand daarentegen was nog steeds het domein van de telegrafie, en de telefoon werd dan ook beschouwd als aanvulling bij het bestaande telegraafnetwerk. De opbrengsten uit de lokale telefonie gingen grotendeels naar de telegrafie, en telefoonverbindingen werden voornamelijk aangelegd om de dagelijkse lokale politieke activiteiten van de bewindslieden beter te organiseren. Gezien de overheden de telegrafie van primordiaal belang achtten en de telefoon als een secundair medium werd beschouwd, hadden buitenlandse privé-ondernemingen minder af te rekenen met overheidsregulering. Dit komt omdat de Latijns-Ameri-

kaanse landen de telefoon niet zo belangrijk achtten in het kader van de nationale veiligheid (wegens de technologische beperkingen). Hierdoor lagen de overheden aan de basis van een gefragmenteerde telefoonsector als gevolg van het overvloedig verlenen van concessies aan buitenlandse privé-ondernemingen, en dit in tegenstelling tot de telegrafie, dat als nationaal monopolie was georganiseerd. Privé-ondernemingen dienden m.a.w. te concurreren in de lokale telefoonsector, wat uiteindelijk heeft geleid tot monopolistische en oligopolische toestanden in de industriële centra van de verschillende landen. Ondernemingen die goede politieke contacten onderhielden, trokken hierbij aan het langste eind.

Wanneer telefonie echter over een steeds grotere afstand mogelijk werd, werd het de overheden duidelijk dat de telefoon meerdere mogelijkheden bood. In tegenstelling tot de telegrafie was de (lokale) telefoonsector tot dan toe niet zo sterk gereguleerd, en wanneer men ook voor langeafstandscommunicatie zou overschakelen op een dergelijk reguleringsbeleid, dreigde de nationale veiligheid in het gedrang te komen. Om deze reden legden de overheden strenge beperkingen op aan buitenlandse privé-ondernemingen voor wat betreft de langeafstandssector. Dit betekent dat het privé-kapitaal zich nog steeds diende te concentreren op de reeds bestaande lokale korteaafstandstelefonie. Zo werden bijvoorbeeld multinationale ondernemingen als Ericsson (Zweden) en ITT (Verenigde Staten), die intensief aanwezig waren op de lokale markt inzake dienstverlening en infrastructuur, onderworpen aan een strenge regulering voor het aanleggen van langeafstandsverbindingen (Baur, 1994: 9-23).

Nationalisering

In de periode na de Tweede Wereldoorlog ging de overheid echter over tot het voeren van een heel andere telecommunicatiepolitiek. De privé-ondernemingen bleken de overheden niet echt bij te staan in het streven naar een betere sociaal-economische situatie van de verschillende landen. De beoogde nationale ontwikkeling werd gehinderd door het feit dat de grote privé-operatoren zich richtten tot enkele industriesteden, en niet van plan waren hun diensten aan te bieden in of uit te breiden naar rurale of armere regio's. En het is juist de integratie van die gebieden die door de overheden zo belangrijk werd geacht in het kader van een algemene ontwikkeling.

Om de communicatiemogelijkheden in afgelegen gebieden te bevorderen en de bestaande lokale, regionale of nationale infrastructuur in netwerken te verbinden, gingen de overheden over tot een verregeaande nationalisering van de privé-ondernemingen. Vanaf de jaren veertig tot begin jaren zeventig, in Mexico pas in 1976, werden tal van door het buitenland gerunde operatoren overgenomen door de nationale overheid. Buitenlandse eigenaars trachtten de nationalisatiepolitiek weliswaar te doorbreken, maar werden door de regeringen buitenspel gezet. De overheden werden zich ervan bewust dat telecommunicatie een belangrijk element was

in het organiseren van de economische activiteiten. Deze visie werd nog versterkt door studies in de jaren zeventig en tachtig inzake de relatie die er bestaat tussen de graad van telefoonpenetratie en economische groei. Deze economische groei en de integratie van grote afgelegen regio's werden de doelstellingen van de Latijns-Amerikaanse regeringen, met het oog op de nationale veiligheid en vooral op een eigen nationale identiteit (Straubhaar, 1995:3-30).

Algemeen werd aangenomen dat overheidscontrole en een verreгаande overheidsinterventie de enige manier was om de doelstellingen te bewerkstelligen. Hierbij kregen de PTT's, die nu volledig in handen waren van de overheden, een aparte rol toebedeeld. De winsten die werden gehaald uit de telecommunicatiesector dienden overgemaakt te worden naar andere en minder winstgevende economische sectoren. Dergelijke kruissubsidies voorzagen echter niet in de mogelijkheid om opnieuw te investeren in de telecommunicatiesector of de PTT's verder uit te bouwen, terwijl juist een goed uitgewerkte telecommunicatiedienst als noodzaak voor economische ontwikkeling werd beschouwd (Saunders et al., 1994:326).

De PTT's waren overheidsmonopolies geworden, en dit zowel op het vlak van dienstverlening als op het vlak van infrastructuur. Bovendien fungeerden ze als één van de grootste werkgevers in het economische systeem. De PTT's controleerden op de markt de telefoonverbindingen, het satellietgebruik, de prijsvorming, enz. Op het gebied van dienstverlening controleerden ze de korte- en langeafstandscommunicatie, de mobiele telefonie, enz.; m.a.w. ze stonden in voor de constructie, financiering, werking en de marketing van de Latijns-Amerikaanse telecommunicatiesector en coördineerden zo het informatieverkeer.

De Latijns-Amerikaanse landen vertrouwden op die manier enerzijds voor een groot deel op de eigen interne markt, maar behielden anderzijds toch sterke banden met streng geselecteerde buitenlandse ondernemingen. Brazilië is hiervan een goed voorbeeld: in de jaren 1964-1985, tijdens de militaire dictatuur, was kruissubsidie dé manier om andere sectoren er weer boven op te helpen. De overheid deed er alles aan om de voor import bedoelde telecommunicatieinfrastructuur, voornamelijk vanuit de Verenigde Staten, buiten de nationale grenzen te houden en eigen export te stimuleren. Toch hadden ze ondertussen een vertrouwensrelatie opgebouwd met multinationale privé-ondernemingen zoals Ericsson, Siemens en NEC, en dit ondanks een aanvankelijk harde politiek van marktreservering (Straubhaar, 1995:3-30).

De privatiseringsgolf

De economische recessie in het westen van begin jaren tachtig, die gepaard ging met de schulden crisis in Latijns-Amerika, heeft een grote invloed gehad op de werking en structuur van de PTT's en leidde tot een ware liberaliserings- en privatiseringspolitiek op het continent. Hoewel de nationaliseringspolitiek in sommige landen enkele successen kende, gingen meer en meer stemmen op om de bestaande

PTT's grondig te herstructureren. Vooral wanneer in Latijns-Amerika de militaire dictaturen werden vervangen door democratische regeringen, bleek dat de PTT's - die dus lange tijd werden beschouwd als natuurlijke monopolies en in handen waren van de overheid - zwaar gebukt gingen onder de hoge inflatie en schuldenlast. Dit betekende dat het principe van kruissubsidie werd bemoeilijkt, wat één van de pijlers was van het nationale economische systeem waarin de telecommunicatiesector aldus een grote rol speelde.

De PTT's waren niet flexibel genoeg, té bureaucratisch en weinig efficiënt om de crisis enigszins op te vangen. Dit had tot gevolg dat het overheidsmonopolie niet meer in staat was te voorzien in een universele dienstverlening. Een universele dienstverlening houdt in dat wordt tegemoetgekomen aan de noden en behoeften van de bevolking door het land te voorzien van een adequate telecommunicatie-infrastructuur. In rurale of afgelegen gebieden beperkt zich dit meestal tot het aanbieden van telefoneermogelijkheden, terwijl in de geïndustrialiseerde centra grote vraag is naar meer geavanceerde technologieën. Als gevolg van de ontwikkeling van die nieuwe informatietechnologieën en als gevolg van de vele tekortkomingen (lange wachttijden voor potentiële gebruikers wanneer ze communicatieverbindingen aanvragen, lage kwaliteitsservice, hoge prijzen, enz.) werd dit natuurlijk monopolie meer en meer in vraag gesteld. Nieuwe infrastructuur en andere vormen van dienstverlening hebben immers van de telecommunicatiesector een zodanig complexe sector gemaakt dat de structuur van de PTT's niet meer als toereikend kon worden beschouwd (Wellenius, 1995:113).

Om zo snel mogelijk uit het economisch dal te geraken en een oplossing te vinden voor de nefaste werking van de PTT's, ging men aanleunen bij het neoliberale gedachtengoed waarvan termen als 'liberalisering' en 'privatisering' de sleutelwoorden waren. De druk om over te gaan tot het liberaliseren van de Latijns-Amerikaanse markteconomie in het algemeen en het privatiseren van de telecommunicatiesector in het bijzonder, was zowel aanwezig binnen de landen zelf als vanuit internationale hoek. Zo is er vooral druk uitgegaan vanuit de zakenwereld, de overheid en rurale gebruikers vanwege een steeds sterker groeiende regionale markt binnen deze landen. Deze gebruikers hadden nood aan een adequate telecommunicatie-infrastructuur en dienstverlening die nieuw en goedkoop dienden te zijn, om de economische activiteiten beter te kunnen organiseren. Bovendien was er in die periode in Latijns-Amerika een toename van het aantal middenklassers en arbeiders, wat leidde tot een exponentiële groei van de vraag naar telefoondiensten. Grote druk om over te gaan tot het voeren van een privatiseringspolitiek is ongetwijfeld ook een gevolg van het succes dat deze trend had voortgebracht in andere landen. Zo drongen vooral de Verenigde Staten aan om het liberaliseren van de economische sectoren niet langer uit te stellen. Dit is niet echt verwonderlijk gezien Latijns-Amerika door Noord-Amerika wordt beschouwd als een grote afzetmarkt, vooral voor wat betreft het telefoonverkeer (Kellerman, 1990:461-476).

In de meeste landen van Latijns-Amerika is de privatiseringstendens echter gewoon het logisch gevolg van de economische crisis en de bijhorende investeringsmoeilijkheden binnen de telecommunicatiesector. Die investeringsmoeilijkheden kunnen worden opgelost door het verkopen van de aandelen waarvan de winst dan wordt gebruikt om te herinvesteren in de sector. In Mexico en Venezuela bijvoorbeeld tracht men via privatisering nieuw buitenlands kapitaal te accumuleren door een groot aantal aandelen te verkopen aan buitenlandse privé-ondernemingen op voorwaarde dat die een deel van de winsten investeren in het uitbreiden van het nationale telefoonnetwerk, of op voorwaarde dat jaarlijks een aantal nieuwe communicatieverbindingen worden aangelegd. Dergelijke afspraken leiden echter tot een paradoxale situatie binnen de telecommunicatiesector van Latijns-Amerika: enerzijds is er dus de druk van de multinationale ondernemingen die door hun aandelenbezit de telecommunicatiesector al dan niet volledig in handen hebben, en anderzijds willen de overheden via deze strategie nieuwe diensten, goedkope prijzen en een betere infrastructuur verkrijgen om competitief te kunnen zijn op de wereldmarkt en een 'eigen' telecommunicatiesector te kunnen uitbouwen (Straubhaar, 1995:3-30).

Regulering

Om paradoxale situaties te vermijden binnen de verschillende segmenten van de telecommunicatiesector als gevolg van een verregaande liberaliseringspolitiek, is het voor deze landen noodzakelijk een sterk regulatorisch kader op te stellen, willen zij kunnen mededingen op de vrije markt en enigszins de mogelijkheid behouden om een eigen telecommunicatiesector uit te bouwen. De privatiseringstendens die begin jaren negentig volop zijn intrede doet in de telecommunicatiesector, maakt het de overheid er alleszins niet gemakkelijker op.

Hoewel de landen uit Latijns-Amerika reeds een lange regulatorische geschiedenis hebben doorgemaakt, dreigt de complexiteit van de telecommunicatiesector de overheidsinterventie nu volledig opzij te schuiven. Overheden verkopen volop de nationale telefoonmaatschappijen aan internationale consortiums, laten het privékapitaal hierin vrij spel en openen de markt voor tal van (buitenlandse) geïnteresseerden. Hierbij is de algemene consensus dat de regulering en de eigenlijke werking van de telecommunicatiesector strikt dienen gescheiden te worden van mekaar; m.a.w. de intrede van tal van privé-ondernemingen in de verschillende segmenten van de telecommunicatiesector, de opkomst van geavanceerde technologieën en nieuwe vormen van dienstverlening maken van de sector een zodanig complex gegeven dat de bestaande reguleringscomités tekort komen in het opstellen van een economisch kader waarbinnen de verschillende actoren hun activiteiten naar behoren zouden moeten kunnen uitoefenen. Enerzijds versterkt dit de onzekerheid van privé-ondernemingen om eventueel te participeren in de sector, maar anderzijds, en sterker nog, maakt het de reguleringscomités kwetsbaarder gezien de pri-

vé-ondernemingen niet gebonden zijn aan ontbrekende marktregels en aldus vrij spel krijgen (Beca, 1993:127-158).

Ondanks het feit dat de situatie in de Latijns-Amerikaanse landen verschillend is van regio tot regio, kan men er in het algemeen van uitgaan dat het pover is gesteld betreffende het regulatorische kader. Vage reguleringen, onvoldoende kapitaal om de werking van reguleringscomités te verzekeren, institutionele instabiliteit en een gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel bij de beleidsmensen zijn elementen die dringend een oplossing vragen. Wanneer voorrang wordt gegeven aan een privatiseringspolitiek, is het noodzakelijk om de doelstellingen vooraf te bepalen in een wettelijk kader teneinde het privatiseringsproces op een zo veilig mogelijke manier te laten verlopen. Toch is dit niet voldoende: ook wanneer de privatisering reeds is doorgevoerd, moeten reguleringscomités oplossingen blijven zoeken voor eventuele problemen.

In Argentinië bijvoorbeeld is de overheid pas het bestaande regulatorische kader beginnen herstructureren nadat de privatiseringen reeds van start gingen. Mexico stelde reeds een regulering op punt vóór de privatiseringen ingang vonden. Brazilië daarentegen is dan weer een buitenbeentje omdat de gesprekken omtrent de privatisering van de telecommunicatiesector pas op gang kwamen begin 1995. Toch zal ook Brazilië begin 1997 de meeste sectoren hebben geprivatiseerd. Brazilië zit hiermee in een bevoorrechte positie, daar het de lokale economie lange tijd heeft beschermd en dus de andere landen als voorbeeld kan nemen voor het uitwerken van een regulatorisch kader. Van die bevoorrechte positie moet Brazilië gebruik kunnen maken om in de toekomst mee te kunnen concurreren op de internationale markt. De overheid dient hiertoe de klemtoon te leggen op de opleiding van lokaal personeel om de eigen productie te stimuleren, het onderhouden van goede relaties met de internationale organisaties, het scheppen van fiscale voordelen voor de investeerder, invallen in die sectoren waarin de privé-sector niet is geïnteresseerd, en een goede balans zien te vinden in het kader van communicatievoorzieningen tussen enerzijds de rurale gebieden en anderzijds de stedelijke centra. Eigenlijk gelden deze voorwaarden niet enkel voor Brazilië, maar voor Latijns-Amerika in het geheel (Wellenius et al., 1995:130).

■ INTERNATIONALE DRUK

Ondanks de specifieke kenmerken van elk land is het op basis van een aantal redenen toch mogelijk om het Latijns-Amerikaanse continent als een geheel te beschouwen. Zo kunnen we stellen dat na de schuldcrisis van de jaren tachtig de neoliberale gedachtengang overal zijn intrede heeft gedaan. Bovendien zijn in elk land steeds dezelfde actoren aanwezig geweest: de internationale organisaties (Wereldbank, IMF, enz.) en de multinationale ondernemingen uit vooral de Verenigde Staten en Europa. In het kader van de internationale handelspolitiek oefenen deze

actoren grote druk uit om te privatiseren, waar ook de telecommunicatiesector niet aan ontsnapt. Alleszins moet de privatiseringstendens in Latijns-Amerika gezien worden als het resultaat van een onstandvastige economische ontwikkeling.

Als gevolg van de schuldcrisis dienden de Latijns-Amerikaanse landen extra leningen aan te gaan bij de multilaterale instellingen (IMF, Wereldbank) om de investeringsmogelijkheden binnen de telecommunicatiesector te behouden. De algemene stelling was immers, zoals reeds werd vermeld, dat een goed uitgebouwd telecommunicatienetwerk noodzakelijk is om sociaal-economische ontwikkeling te bewerkstelligen en competitief te kunnen zijn op de wereldmarkt. Deze tendens werd nog versterkt door studies uitgaande van de Wereldbank, de ITU, enz. Het budget van de internationale instellingen in die periode was echter niet zo groot, waardoor ze bepaalde voorwaarden ontwierpen waaraan een land diende te voldoen om een lening te verkrijgen. Bovendien werden tal van plannen uitgedacht om de terugbetaling, die moeilijk verliep, op een andere manier te doen verlopen. Dit maakt dat ontwikkelingslanden afhankelijk worden van de financiële instellingen en dikwijls aan het kortste eind trekken voor wat de onderhandelingen betreft (Bagchi-Sen & Das, 1995:85-112).

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF)

In 1985 stelde het IMF het 'Baker Plan' voor, waarvan de bedoeling was nieuwe leningen ter beschikking te stellen aan de vijftien belangrijkste schuldenlanden. De Verenigde Staten trachtten hiermee de ontwikkelingslanden bij te staan in het streven naar een betere economische situatie. Tien van deze landen waren Latijns-Amerikaans: Argentinië, Bolivia, Brazilië, Chili, Colombia, Ecuador, Mexico, Peru, Uruguay en Venezuela. Aan deze landen werd echter in ruil gevraagd een liberalisatiepolitiek te voeren door buitenlandse investeringen mogelijk te maken en de staatsbedrijven te privatiseren. Het Baker Plan bereikte niet wat men had gehoopt: de respons van de banken om leningen toe te staan was pover, het vertrouwen tussen de verschillende actoren was zwak, en er ging sterke tegenstand uit van bepaalde overheden, met name van Brazilië en Peru.

In 1989 werd het plan vervangen door het zogenaamde 'Brady Plan', waarin vooral de klemtoon werd gelegd op de manier van terugbetaling van leningen. De terugbetalingsproblematiek dient te worden opgelost via het systeem van schuldconversie of het zogenaamde 'debt equity swaps' mechanisme. Via dit systeem wordt het mogelijk dat de schuldvordering van een bank op een schuldenland wordt omgezet in de lokale munt van dat land om er aandelen van een lokale onderneming mee te verwerven. Het nadeel van dit systeem is echter dat nationale ondernemingen in handen vallen van het buitenland met alle gevolgen vandien. Het zijn vooral de multinationale ondernemingen die voorstander zijn van een dergelijk systeem, om zo de nationale markten verder te kunnen liberaliseren en druk uit te oefenen op de overheden om over te gaan tot privatisering (Barrera, 1995:135-164).

De Wereldbank

Ook de financieringspolitiek van de Wereldbank wijzigde midden jaren tachtig. In de jaren zestig en zeventig lag de klemtoon vooral op het financieren van staatsbedrijven om zo te kunnen bijdragen tot de modernisering ervan. In de jaren tachtig concludeerde de Wereldbank dat de overheden niet langer konden instaan voor de opbouw van een adequate telecommunicatie-infrastructuur, zodat ook binnen deze organisatie werd gekozen voor een privatiseringspolitiek. Een competitieve markt stimuleert immers de efficiëntie en is een bron van nieuw kapitaal. Interessant hierbij is het feit dat de Wereldbank voorstander was van een sterk regulatorisch kader, terwijl de Verenigde Staten vooral rekenden op een complete deregulering binnen de vrijemarkteconomie. Toch ging de Wereldbank niet echt ver in het uitwerken van dat regulatorisch kader, en beperkte zich louter tot het opstellen van een aantal algemene richtlijnen, wat voor een complexe sector als telecommunicatie dus niet voldoende is (Trebing, 1995:309-329).

De Wereldbank oefent een grote invloed uit op de herstructureringsplannen binnen de telecommunicatiesector van ontwikkelingslanden. Dit komt omdat de Wereldbank vanaf de jaren zestig tot nu reeds \$6 miljard heeft geleend aan 56 ontwikkelingslanden voor het uitwerken van telecommunicatieprojecten. De Wereldbank kan hierdoor gemakkelijker overheden overhalen om herstructureringen door te voeren en dit in het kader van een globale economische herstructurering of de integratie van het land in de wereldeconomie. Sinds 1988 werden reeds 12 leningen verleend voor een bedrag van \$1,6 miljard, waarvan \$250 miljoen bestemd was voor landen uit Latijns-Amerika (Wellenius, 1993:1-29).

Toch wordt slechts 2% van het totale budget van de Wereldbank aangewend voor het financieren van telecommunicatieprojecten. Een veel gehoorde kritiek op de Wereldbank is dat leningen die worden verstrekt, enkel worden gebruikt in de winstgevende sectoren en gericht zijn op stedelijke gebieden. Dit zou de kloof tussen de rurale gebieden en industriële centra eerder vergroten dan dat ze die dient te verkleinen. Met andere woorden, men stelt dat dergelijke leningspolitiek een duale economie in de hand zou werken. Dit kan tot gevolg hebben dat de toegang tot informatie of het gebruiken van nieuwe technologieën beperkt wordt tot één enkele welbepaalde groep, namelijk de politiek-economische elite van een land. Wanneer de 'information power' op die manier wordt beperkt en meer wordt geconcentreerd, is het moeilijk om nog in te staan voor een universele dienstverlening (Brooks, 1990:17-35).

Niet alleen de Wereldbank en het IMF oefenen druk uit om te privatiseren. Ook de GATT-reglementeringen verwijzen naar het streven van de Verenigde Staten om de telecommunicatiemarkt volledig te liberaliseren. Vooral tijdens de Uruguay Ronde werd het duidelijk dat de telecommunicatie-industrie steeds belangrijker werd, en trachtte men naast de goederenhandel ook de dienstenhandel op te nemen in de besprekingen (Peterson, 1989:1-26).

Ontwikkelingslanden protesteerden tegen deze maatregel met het argument dat zij het meest te verliezen hadden wanneer telecommunicatie in een internationaal handelskader werd geplaatst. De bezorgdheid vloeide voort uit het feit dat de GATT-reglementeringen vooral werden opgesteld onder toezienend oog van de multinationale ondernemingen. Handel in diensten maakt immers zo'n 20% uit van de totale wereldhandel, en is dus heel belangrijk voor de geïndustrialiseerde wereld. Derdewereldlanden zagen hierdoor de eigen nationale controle in het gedrang komen, en spraken zelfs van een herkolonisatiepolitiek. Toch kunnen de Verenigde Staten de handelsreglementeringen doorvoeren omwille van de zwakke positie van derdewereldlanden. De Verenigde Staten maken de landen er attent op dat ze afhankelijk zijn van hen op het gebied van schuldaflossing en investeringsmogelijkheden. Wanneer dergelijke argumenten niet volstaan, kan worden overgegaan tot het voeren van een handelsoorlog op bilateraal niveau (Mahoney, 1992:193-210).

De International Telecommunication Union (ITU)

Ook de ITU, waarin derdewereldlanden nochtans in de meerderheid zijn, ontsnapt niet aan de privatiseringsdruk. Vooral onder invloed van de Verenigde Staten en de GATT-akkoorden gingen stemmen op om de organisatie te herstructureren. De ITU werd beschouwd als een organisatie die nog steeds de aloude structuur van de PTT-monopolies waarborgde, wat niet meer overeenkwam met het neoliberale gedachtengoed. Vooral de World Administrative Telephone and Telegraph Conference in 1988 in Australië (WATTC-88) kan worden beschouwd als een ontmoeting tussen de voor- en tegenstanders van de PTT's. Op deze conferentie, die het jaar nadien werd verdergezet in Nice, kwam men tot de conclusie dat de ITU, wil de organisatie haar activiteiten op vlak van standaardisering, regulering, enz. in een complexe en vlug ontwikkelende telecommunicatiesector verderzetten, bereid moet zijn veranderingen te ondergaan (Coddington, 1991:271-285).

In Nice kwam er een soort van compromistekst uit de bus: er zou een 'High Level Committee' worden opgericht dat met 'de hulp van buitenstaanders' de veranderingen die binnen de ITU dienden te worden doorgevoerd, moest onderzoeken. Het comité kwam al vlug tot de conclusie dat alleen privé-actoren de werking van de ITU konden versoepelen. Dit komt erop neer dat de beslissings- en adviesorganen binnen de ITU gefinancierd dienen te worden door privé-kapitaal, waardoor eigenlijk de multinationale ondernemingen hun invloed kunnen doen gelden op de hoogste beslissingsniveaus van de ITU (Schiller & Fregoso, 1991:195-208).

Om ontwikkelingslanden te voorzien in een evenwaardige behandeling werd in 1995 een nieuw orgaan opgericht 'WorldTel' genaamd. Dit orgaan moet fungeren als kanaal waarlangs privé-kapitaal wordt doorgesluist om telecommunicatieprojecten in de Derde Wereld te financieren. Het is de bedoeling om zo de bestaande kloof tussen rijke en arme landen te verkleinen in het domein van de telecommunicatiesector. Hiertoe zullen afspraken worden gemaakt tussen de telecomopera-

toren, de overheden en de privé-investeerders om dan later eventueel over te gaan tot het financieren van een telecommunicatieproject. Het vereiste startkapitaal van dit orgaan wordt geraamd op \$30 á \$50 miljoen dollar, en zal geleverd worden door ondernemingen als AT & T, NEC, Nokia, enz.

Om enige weerstand te bieden tegen de macht van de multinationale ondernemingen hebben enkele Latijns-Amerikaanse landen zich verenigd in een regionale handelsorganisatie, Mercosur genaamd, waarbinnen goederen en diensten vrij kunnen circuleren. Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay gingen over tot het creëren van een gemeenschappelijke markt en stelden de telefoonmaatschappijen op gelijke voet, ondanks verschillen in de liberaliserings- en privatiseringsstrategie. Het is de bedoeling de nog bestaande importrestricties tussen de leden op te heffen en te voorzien in een gemeenschappelijk tarief voor wat telecommunicatiedoeleinden betreft. Tussen de landen werden verschillende telecommunicatieverbindingen aangelegd met extra verbindingen naar de Verenigde Staten en Europa. Eén van de doelstellingen is vooral om via gemeenschappelijke tarieven de buitenlandse multinationale ondernemingen kosten aan te rekenen voor het gebruik van de lokale telecommunicatie-infrastructuur of -diensten (Melnitsky et al., 1995:1-12).

Omdat elk land afzonderlijk moeilijk een stevige positie kan innemen op de wereldmarkt, moet regionalisering en een grotere interne markt de integratie van het gebied in de wereldeconomie trachten te bevorderen. Mercosur heeft ook als doelstelling sterker te staan bij (economische) onderhandelingen, en is reeds erkend door het GATT. Om te bestuderen of dergelijke strategie reeds enige vruchten heeft afgeworpen betreffende de telecommunicatiesector is het nog te vroeg en dient dus te worden beschouwd op lange termijn.

■ CONCLUSIE

Dat ondernemingen uit de Verenigde Staten en Europa grote invloed hebben op de privatiseringstendens in Latijns-Amerika, heeft vooral te maken met de positie die de geïndustrialiseerde wereld bekleedt binnen de internationale organisaties. Via deze organisaties is het mogelijk grote druk uit te oefenen op ontwikkelingslanden. Derdewereldlanden zijn immers lid van de internationale organisaties en dienen zich te houden aan de internationale richtlijnen. Wanneer die richtlijnen echter worden bepaald door geïndustrialiseerde landen en sterk worden beïnvloed door de multinationale ondernemingen, is het voor ontwikkelingslanden moeilijk een dam op te werpen tegen westers georiënteerde beslissingen.

Aan de basis van de gedachte dat een goed uitgebouwde telecommunicatiesector leidt tot een betere sociaal-economische situatie, ligt de bedoeling de ontwikkelingslanden klaar te stomen en te integreren in een wereldwijde vrijmarkteconomie. Hiervoor wordt door de multinationale ondernemingen massaal telecommunicatieapparatuur getransfereerd naar Latijns-Amerika, onder het mom van het sti-

muleren van de activiteiten van lokale bedrijven. Deze lokale bedrijven zouden dan moeten instaan voor een geografisch strategische verdeling van de infrastructuur en bijhorende dienstverlening.

Multinationale ondernemingen verstevigen echter op die manier hun bevoorrechte positie door lokale Latijns-Amerikaanse industrieën op te slorpen, en beperken enigszins de inspraakmogelijkheden van ontwikkelingslanden inzake internationale handelsovereenkomsten. Ingebouwde clausules en onderzoeksrapporten die ontwikkelingslanden op een of andere manier zouden moeten beschermen, hebben dus weinig tot geen effect.

Latijns-Amerika biedt daarentegen een grote afzetmarkt voor westerse ondernemingen, en privatisering van de overheidsbedrijven moet de technologieoverdrachten dan ook gemakkelijker doen verlopen. Nu al wacht men bijvoorbeeld in spanning af op het openen van de Braziliaanse markt (1997). Momenteel bezit Brazilië over een lokale telecommunicatiesector ter waarde van \$8,5 miljard, wat na de liberalisering van de dienstenhandel kan oplopen tot ongeveer \$75 miljard!

Bovendien is de telecommunicatie-infrastructuur die wordt getransfereerd, en de aangeboden dienstverlening niet echt aangepast aan de noden en behoeften van de bevolking. De overgrote meerderheid van de bevolking, die voornamelijk geconcentreerd leeft in de stedelijke centra, is arm en maakt geen gebruik van de geleverde en geavanceerde informatietechnologieën. Dit betekent dat enkel de kapitaalcrachtige elites in het bezit komen en gebruik maken van moderne communicatiemiddelen, terwijl voor het grootste deel van de bevolking geen aangepaste of 'appropriate' technologie is voorzien (zoals bijvoorbeeld een gewoon telefoontel).

De kritiek dat privatisering dan zou leiden tot concentratie van de ondernemingen op winstgevende sectoren, blijkt in het geval van Latijns-Amerika terecht te zijn. Nu reeds is de tendens aanwezig dat privé-ondernemingen zich voornamelijk richten op de sterkst geïndustrialiseerde stedelijke centra en de economisch kapitaalcrachtige elites die er werkzaam zijn. Hoewel er sprake is van medewerking aan rurale planning of het helpen integreren van geïsoleerde centra, is dit niet meer dan een gevolg van de verkregen concessies of licenties van de overheid.

Tijdens het doorvoeren van de privatiseringen waren aan deze concessies immers voorwaarden verbonden zoals het streven naar een universele dienstverlening. Wanneer de Latijns-Amerikaanse markten echter (en vooral dan op het gebied van de internationale langeafstandstelefonie) de komende jaren verder worden geliberaliseerd en gedereguleerd, zullen de multinationals hoogstwaarschijnlijk afzien van dergelijke projecten en zich richten naar een kleine maar sterke kapitaalcrachtige elite. Latijns-Amerikaanse landen leveren dan op hun beurt goedkope arbeidskrachten voor het construeren en fabriceren van de apparatuur, ondanks de pogingen van de overheid om via regulering nog enige vorm van controle en interventie te behouden.

Dat echter ook voor de overheid de economische functie van de telecommunicatiesector het meest belangrijke aspect is, blijkt vooral uit de voorwaarden die worden gesteld bij het verlenen van de concessies aan het privé-initiatief. Zo rekenen de overheden enkel op de groei van het cijfer dat de telefoonpenetratie aanduidt en een stijging van het Bruto Nationaal Product per capita in het algemeen.

Toch zijn dergelijke cijfers geen garantie voor een stijgende welvaart, en zal een plaats veroveren op de internationale markt moeilijk zijn. Om zich voor te bereiden op een ongelimiteerde markteconomie hebben sommige overheden wel al pogingen ondernomen om de telefoonbedrijven joint ventures te laten aangaan met multinationale ondernemingen. Algemeen kan men dus stellen dat de privatisering binnen de telecommunicatiesector van Latijns-Amerika is gelukt, maar dat de regulering niet voldoende is uitgewerkt, en enkel rekent op vooruitgang in economische termen. Een vage regulering betekent dan ook dat privé-ondernemingen vrij spel krijgen.

Bovenvermelde factoren kunnen in de toekomst leiden tot een duale economische situatie binnen de Latijns-Amerikaanse telecommunicatiesector. Enerzijds is er de reeds bestaande kloof tussen de Latijns-Amerikaanse landen en de geïndustrialiseerde westerse wereld, die zal worden versterkt, en anderzijds zal de interne ongelijkheid tussen rijk en arm worden vergroot. Dit terwijl de hoofdgedachte er van uitgaat dat technologie juist de kloof dient te verkleinen. Maar wanneer alles wordt gericht op een kapitalistische elite, zullen het recht op informatie en gebruik van communicatiemiddelen voor een groot deel van de bevolking geen enkele betekenis hebben en is een universele dienstverlening slechts een utopie.

LITERATUURLIJST

- Bagchi-sen, S. & Das, P. (1995) 'Foreign Direct Investment by the U.S. Bells', pp. 85-112 in B. Mody et al. (eds.) *Telecommunications Politics. Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries*. Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- Barrera, E. (1995) 'The Role of Domestic Capital in Latin America', pp. 135-164 in B. Mody et al. (eds.) *Telecommunications Politics. Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries*. Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- Baur, C. (1994) 'The Foundations of Telegraphy and Telephony in Latin America', *Journal of Communication*, 44(4): 9-23.
- Beca, R. (1993) 'Privatization, Deregulation, and Beyond: Trends in Telecommunications in Some Latin American Countries', pp. 127-158 in M. Jussawalla (ed.) *Global Telecommunications Policies, the Challenge of Change*. London: Greenwood Press.
- Bradford, C.I. (ed.) (1994) *Redefining the State in Latin America*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Brock, G.W. (1994) *Telecommunications Policy for the Information Age: From Monopoly to Competition*. Cambridge: Harvard University Press.

- Botelho, A. & Addis, C. (1993) *Privatization of Telecommunications in Mexico: Its Impact on Labour and Labour Relations*. Occasional Paper No. 14. Geneva: International Labour Office.
- Bowyer, P. (1990) *Les Principaux Exploitants Publics de Télécommunications dans le Monde*. Etudes, Partie III. Genève: Internationale du personnel des postes, télégraphes et téléphones (IPTT).
- Brooks, H. (1990) 'Unrecognized Consequences of Telecommunications Technologies', pp. 17-35 in S.B. Lundstedt (ed.) *Telecommunications, Values, and the Public Interest*. Norwood: Ablex.
- Brown, M.M. & Ridley, G. (1994) *Privatisation: Current Issues. A Study of Recent Privatisation in Argentina, Brazil, Mexico and Venezuela*. London: Graham and Trotman.
- Cardoso, E. & Helwege, A. (1992) *Latin America's Economy: Diversity, Trends, and Conflicts*. Cambridge: MIT Press.
- Codding, G.A. (1991) 'Evolution of the ITU', *Telecommunications Policy*, 15(2): 271-285.
- Edwards, S. & Larrain, F. (eds.) (1989) *Debt, Adjustment and Recovery: Latin America's Prospects for Growth and Development*. Oxford: Blackwell.
- Hobday, M. (1990) *Telecommunication in Developing Countries: The Challenge of Brazil*. London: Routledge.
- Kellerman, A. (1990) 'International Telecommunications Around the World: A Flow Analysis', *Telecommunications Policy*, 14(6): 461-476.
- Kolodziejewski, J. (1995) *Telecommunications Markets in Latin America*. Sussex: MDIS.
- Lerner, N.C. (1991) 'Latin America: Progress and Expectations', *Telecommunications (International Edition): The Countries and the Players*, 25(10): 238-246.
- Mahoney, E. (1992) 'Trade and International Telecommunications Policy', *Gazette*, 51: 193-210.
- Martin, W. & Winters, A.L. (eds.) (1995) *The Uruguay Round and the Developing Economies*. World Bank Discussion Papers; No. 307. Washington D.C.: The World Bank.
- Melnitsky, S. (ed.) (1995) *Pyramid Research. Analysis of Telecom Markets in Latin America and the Caribbean*. 3(1-12). Cambridge, Pyramid Research Inc.
- O'Brien, B. (1991) 'Developing Trade In Third World Demands Patience, Persistence', *Satellite Communications*, 15(12): 25-27.
- Peterson, J. (1989) *The Uruguay Round and Implications for Cultural and Information Services*. Working Paper; No.1. London: Centre for Communication and Information Studies.
- Saunders, R.J., Warford, J.J. & Wellenius, B. (1994) *Telecommunications and Economic Development*. Baltimore: Hopkins University Press.
- Sauvant, K.P. (1986) *International Transactions in Services. The Politics of Transborder Data Flows*. Boulder & London: Westview Press.
- Schiller, D. & Fregoso, R. (1991) 'A Private View of the Digital World', *Telecommunications Policy*, 15(3): 195-208.
- Shefrin, I.H. (1993) 'The North American Free Trade Agreement. Telecommunications in Perspective', *Telecommunications Policy*, 17(1): 14-27.

- Shields, P. & Samarajiva, R. (1990) 'Telecommunication, Rural Development and the Maitland Report', *Gazette*, 46: 197-217.
- Stephens, G.M. (1990) 'The Third World: Leaping Telecommunications Hurdles', *Satellite Communications*, 14(5): 14-16.
- Straubhaar, J.D. (1995) 'From PTT to Private: Liberalization in Eastern Europe and the Third World', pp. 3-30 in B. Mody et al. (eds.) *Telecommunications Politics. Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries*. Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- Sussman, G. & Lent, J.A. (eds.) (1991) *Transnational Communications. Wiring the Third World*. London: Sage Publications.
- Telecommunication Policies for the Americas (The Blue Book)* (1995). Geneva: International Telecommunications Union (ITU).
- Trading into the Future* (1995) Geneva: World Trade Organization (WTO).
- Trebing, H.M. (1995). 'Privatization and the Public Interest: Is Reconciliation Through Regulation Possible?', pp. 309-329 in B. Mody et al. (eds.) *Telecommunications Politics. Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries*. Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- Trends in Developing Countries* (1995) Washington D.C.: The World Bank.
- Tsui, L.S. (1991) 'The Use of New Communication Technologies in Third World Countries: A Comparison of Perspectives', *Gazette*, 48: 69-93.
- Tyler, M. & Bednarczyk, S. (1993) 'Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications: An International Study of Alternatives', *Telecommunications Policy*, 17(9): 650-667.
- Wallenstein, G. (1990) *Setting Global Telecommunication Standards: The Stakes, the Players and the Process*. Norwood: Artech House.
- Wellenius, B. (1993) *Telecommunications: World Bank Experience and Strategy*. World Bank Discussion Papers; No. 192. Washington D.C.: The World Bank.
- World Development Tables. External Finance for Developing Countries. Analysis and Summary Tables* (1993-1994). Washington D.C.: The World Bank.
- World Development Report* (1995). Washington D.C.: The World Bank.

AUTEUR

David Van Damme is licentiaat in de Communicatiewetenschappen, V.U. Brussel. Dit artikel is gebaseerd op zijn eindverhandeling *De privatiseringsgolf binnen de telecommunicatiesector van Latijns-Amerika: een case study van de telefonie in Argentinië, Brazilië en Mexico*, 1996.