

ALCA:

Endeudamiento, estrategias de desarrollo y políticas comerciales de los países latinoamericanos

Barbara Fritz¹

Presentación para el Foro Nuevos Paradigmas de Desarrollo para América Latina, 20-22 de abril de 2004, Asunción, Paraguay

Contexto: Globalización, regionalización y crisis de la deuda de los países en desarrollo

La forma de globalización actual es de un orden financiero internacional inestable, ya que las grandes monedas clave internacionales (dólar norteamericano, Euro y, con restricciones, Yen) no están coordinadas entre sí, mostrando una gran volatilidad en sus tasas de cambio y de interés. Al mismo tiempo, después del intervalo proteccionista entre 1930 y 1970, vivimos hoy otra fase de creciente liberalización, no solo en el mercado de bienes, sino también en el ámbito financiero, proceso que empezó en los países desarrollados para después llegar hasta los países en desarrollo.

Este conjunto de factores llevó en un primer momento (años noventa) a una oleada de importación de capitales en los llamados mercados emergentes, y en un segundo momento (a partir de la crisis financiera en México en 1994/95) a una acumulación de la crisis de la deuda en economías en desarrollo desde la segunda mitad de los años noventa.

La situación actual de muchos países de América Latina está marcada por la crisis virulenta de la deuda (Argentina) o latente (Brasil). Específicamente en el segundo tipo predomina una estrategia económica de corto plazo que prioriza el servicio de la deuda externa a costo del crecimiento interno, con consecuencias graves para una futura y duradera reactivación de la economía.

Se puede observar no solamente una regionalización de los flujos comerciales, sino también un gran incremento de tratados regionales, los que van desde una simple área de libre comercio hasta la creación de una moneda regional común, como por ejemplo el Euro. Esta regionalización tiene que ser entendida como un medio de protección contra las inestabilidades del orden global vigente. El creciente número de acuerdos bi- y multilaterales de comercio regional genera conflictos con el orden global, representado por instituciones como la OMC (Organización Mundial del Comercio).

Los dos tipos de integración regional son el de la Comunidad Europea por un lado y el tipo NAFTA / ALCA por el otro lado. El proceso de unificación de la Comunidad Europea está caracterizado por una aproximación de los niveles económicos regionales, traducidos en mecanismos de compensación mediante transferencias regionales de fondos públicos para las regiones periféricas dentro de la Comunidad, tanto como por una larga fase de coordinación monetaria y cambiaria, sustentada por el *Bundesbank* alemán. El modelo practicado pro Estados Unidos, por el contrario, no contiene ninguno de estos elementos, reduciéndose a tratados de libre comercio.

¹ Dr. Barbara Fritz es economista del Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo. fritz@iik.duei.de; www.duei.de/iik/fritz.

¿Qué es el ALCA?

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue lanzado como idea en 1994. Las negociaciones para un área de libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia empezaron en 1998, y la conclusión de estas negociaciones estaba prevista para fines de 2004, para que el tratado pudiera entrar en vigor en diciembre de 2005.

Con la crisis en las negociaciones de la OMC en torno de la ronda de Doha, explicitada en la interrupción sin resultados de las negociaciones en Cancún en septiembre de 2003, entraron también en crisis las negociaciones del ALCA. Hoy en día no es posible prevenir si la fecha de conclusión de las negociaciones va a ser cumplida, y menos aún el contenido final del acuerdo. Brasil ha prestado mayor resistencia que la prevista contra el ALCA, teniendo además un papel clave en la resistencia de un grupo de países en desarrollo que se opusieron a las condiciones y contenidos de negociación en la OMC. En las negociaciones de ALCA, Brasil no habla solamente por sí mismo, sino que forma un bloque junto con los otros países del Cono Sur.

En principio el ALCA está planeado como acuerdo multilateral que define de manera muy amplia lo que sería el “libre comercio”. Por eso, representa un nuevo tipo de Tratado de Libre Comercio, cubriendo temas que van mucho allá de la reducción y armonización de los aranceles nacionales. En la propuesta original del ALCA estaban incluidos capítulos sobre

- Acceso a mercados
- Inversión
- Servicios
- Compras del sector público
- Solución de diferencias
- Agricultura
- Derechos de propiedad intelectual
- Subsidios *antidumping* y derechos compensatorios
- Política de competencia.

Pero casi la lista completa de temas está en disputa, y como la fórmula de compromiso encontrada hasta ahora fue la de excluir todos los temas conflictivos, la perspectiva, desde el punto de vista de hoy, es de un “ALCA light” con repercusiones bastante reducidas. El “líder” de los temas disputados es sin duda el comercio agrícola, donde los países latinoamericanos demandan una reducción de los altos subsidios norteamericanos para la producción nacional, o por lo menos pagos compensatorios para los otros miembros del acuerdo, pero las divergencias van mucho más allá de esto.

Nueva tendencia: Regionalización del ALCA

En vista de las dificultades enfrentadas en las negociaciones del ALCA, Estados Unidos avanzó con rapidez impresionante durante los últimos meses para lograr una serie de tratados de libre comercio bilaterales (TLC) entre EEUU y distintos países latinoamericanos.

El Tratado de Libre Comercio con Chile, el cual estuvo en negociaciones durante algunos años y fuera ratificado ya en junio de 2003 como primer TLC entre EEUU y un país latinoamericano, empezó a funcionar en enero de 2004.

El CAFTA (Central American Free Trade Agreement), después de solo algunos meses de intensa negociación, fue firmado en enero de 2004, reuniendo primero a Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua; y después también a Costa Rica. La República Dominicana fue agregada en marzo de

2004. No debe subestimarse la importancia del CAFTA para EEUU: La región representa el segundo mayor mercado de exportación de EEUU para América Latina después de México.

Además, se iniciaron negociaciones sobre un TCL entre EEUU y Panamá en abril de 2004, estando previstas todavía para este año negociaciones con Colombia (las negociaciones deberían empezar en mayo de 2004), como también con Perú (en 2004). En el caso de Bolivia y Ecuador, el comienzo de las negociaciones depende, según la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (Office of the United States Trade Representative; www.ustr.gov/) de la voluntad de los respectivos países.

Mientras que EEUU avanzó muy rápidamente con Tratados de Libre Comercio bilaterales con una serie de países de la región, el Mercosur también lanzó, a manera de “contra ataque”, una serie de iniciativas. Ahora el Mercosur (con sus miembros Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) tiene como miembros asociados a Chile, Bolivia, Perú y desde abril de 2004 también a Colombia, Venezuela, y Ecuador. Así, reúne ahora a todos los países de América del Sur. Al mismo tiempo, se intensificaron las negociaciones entre el Mercosur y la Comunidad Europea, también como parte de la estrategia de fortalecer la posición de los países del Cono Sur frente a los Estados Unidos.

América Latina endeudada necesita más que “comercio internacional justo”

La “bonanza actual” que América Latina está viviendo en este momento gracias a las tasas de interés norteamericanas históricamente bajas y a los términos de intercambio muy favorables para América Latina es un fenómeno coyuntural y temporario, como expresara Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. La región tiene que prepararse para otra fase de escasez de crédito externo y precios más bajos para sus productos de exportación. Además, la devaluación del dólar norteamericano, que tuvo lugar ya en 2003, pero que muy probablemente vaya a continuar en los próximos años, dada la necesidad de reducir el enorme déficit externo de EEUU, va a ejercer una presión adicional no solo hacia China y Europa, sino también hacia América Latina, aunque probablemente en términos menores.

Entonces no sería nada improbable que en los próximos años la crisis de la deuda retornara a distintos países latinoamericanos. Se sabe que desde los años ochenta, y otra vez desde fines de los años noventa, que las crisis de la deuda son extremadamente costosas para los países deudores, tanto en términos económicos como sociales.

Lo más prioritario debe ser entonces reducir la necesidad de bajar la probabilidad de otra oleada de crisis de deuda. Eso rige especialmente para los países que tienen una deuda externa considerada como muy alta según las categorías del Banco Mundial. Este es el caso de Brasil, de Ecuador, Perú, Uruguay, (Argentina obviamente también entra en esta categoría, pero con el *default* practicado ya por más de 2 años, y casi sin ningún capital nuevo que entre en el país, no existe el riesgo de que surja otra crisis en un futuro breve), pero también para una serie de otras economías que dependen de nuevas importaciones de capital para el servicio de su deuda externa.

La manera más eficaz de reducir esta dependencia de un nuevo capital externo es un superávit comercial, ya que esto representa ganancias líquidas de divisas que pueden ser usadas en el mejor caso para reducir el *stock* de la deuda externa. Esta prioridad debería guiar también los principios de negociaciones internacionales en el ámbito comercial de los países latinoamericanos. Obtener un saldo comercial positivo demanda, por lo menos en ciertas circunstancias, la intervención macroeconómica activa del Estado. En ese sentido, parecería contraproducente afirmar un compromiso hacia una estrategia de desarrollo marcadamente liberal mediante contratos internacionales.

Puntos críticos en los nuevos tratados de libre comercio

Para poder garantizar un superávit comercial los países latinoamericanos deberían seguir teniendo acceso a medidas proteccionistas. América Latina necesita más que un “comercio internacional justo”, como lo expresó el presidente brasileño Lula repetidamente durante los últimos meses. Se necesita una apertura mayor por parte de Estados Unidos (así como de la Unión Europea) que la de los países latinoamericanos. Eso vale específicamente para los mercados agrícolas, donde las economías de la región mantienen ventajas competitivas, pero va más allá. Es importante mantener el acceso a la posibilidad de medidas proteccionistas (bastante selectivas, temporales etc., para no repetir los errores del ISI).

El capítulo de las inversiones que define el trato igual a los inversores de todas las nacionalidades, contiene una serie de dificultades. Primero, imposibilita los controles de capital. Pero al mismo tiempo, dentro y fuera de los organismos internacionales como el FMI, muchos economistas empezaron a evaluar más positivamente ese tipo de intervención en el mercado de capitales, ya que la apertura prematura del balance de pagos fue considerada repetidamente como uno de los factores de la crisis financiera reciente.

El caso de Chile es notorio en ese contexto, ya plazo en el país con sus efectos destabilizadores, es considerado internacionalmente un caso que su “encaje”, es decir los controles de capital que buscaron evitar la entrada masiva de capital de a corto relativamente exitoso en la defensa contra las crisis financieras. Pero el TLC entre Chile y EEUU define explícitamente que este tipo de medida puede ser tomada solamente en casos de suma emergencia, dando posibilidad a las empresas que sufrieron desventajas a causa de estas medidas de demandar posteriormente sus pérdidas.

Otro aspecto importante en ese contexto es la necesidad de poder condicionar las inversiones directas internacionales orientadas en función de una generación directa líquida de divisas, como por ejemplo lo practicara durante mucho tiempo Corea del Sur, y como lo realiza China con énfasis hasta hoy. Así se puede garantizar que las inversiones directas internacionales no creen una deuda externa adicional, al causar más importaciones (de bienes de capital e intermediarios) que exportaciones, junto a la toma de créditos internacionales y la transferencia posterior de ganancias para el exterior, como fue el caso de muchas inversiones internacionales en Argentina y Brasil durante los años noventa.

La demanda en el área de los servicios es problemática debido a una apertura indiscriminada del sector bancario y financiero. Si bien existe la posibilidad de ganancias de eficiencia en este sector debido a un incremento del nivel de competencia, las experiencias en el Cono Sur durante la década de noventa no comprobaron esta tesis. Lo que se comprobó, por el contrario, es que las sucursales de bancos internacionales tienen la tendencia de financiar menos los PYMES nacionales, por disponer de menos informaciones relevantes sobre este sector, y otorgan relativamente más créditos internacionales que los bancos nacionales, ya que tienen acceso privilegiado en el mercado financiero internacional. Así la apertura del mercado bancario puede causar un incremento en el nivel de endeudamiento externo, agregando a la debilidad externa y el riesgo de otra crisis financiera.

Conclusiones para la estrategia de los países latinoamericanos

En general, y también en el marco de sus estrategias comerciales, la prioridad de los países latinoamericanos debería ser la de salir del endeudamiento externo como forma más eficaz de reducir el riesgo de una repetición de la crisis de la deuda. Es obvio que dentro de este marco es importante el acceso al mercado norteamericano (como también al europeo, y crecientemente al mercado asiático), pero solo en condiciones que posibiliten un superávit comercial. Dentro del marco del ALCA, el ideal

en este sentido sería una apertura asimétrica de los EEUU a favor de las economías latinoamericanas. Como parece poco probable que este fin se realice dentro del marco del ALCA, la condición mínima debería ser que ningún país pierda comercialmente comparado con el estado anterior al ALCA.

Es importante que se evite un compromiso formal, constituido por contratos internacionales, con el paradigma de desarrollo liberal. Eso no significa de ninguna manera una llamada al regreso del viejo paradigma de la industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI), así como fue practicado en América Latina por muchas décadas, pero sí la implementación de una política de intervenciones inteligentes para evitar la acumulación de déficits externos y una deuda externa significativa. Todas las economías exitosas del periodo pos guerra, desde Alemania y Japón hasta China, pasaron por un camino de proteccionismo en el mercado de bienes y convertibilidad limitada combinado con competitividad externa, lo que permitió que la importación de capitales para el financiamiento del crecimiento estuviera limitada a áreas muy restringidas.

En el actual debate en torno a las estrategias comerciales hace falta vincular estas estrategias con los debates en el área de moneda y finanzas internacionales. Esos últimos debates, desde que comenzó la serie de profundas crisis financieras en los llamados mercados emergentes, demuestran un renovado y vivo interés en políticas de regulación de diversos tipos. Aunque la comunidad científica está lejos de formular un nuevo paradigma, quedó muy claro que los modelos basados exclusivamente en el marco liberal contienen problemas muy graves. Sería absurdo que ese avance – y es sin duda un avance, aunque muy incompleto y bastante confuso todavía – fuera destruido por una serie de Tratados de Libre Comercio que imposibiliten el acceso de los países a medidas que posteriormente sean evaluadas como imprescindibles para la sustentabilidad del crecimiento económico.

Abstract

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) está planeada como acuerdo multilateral que define de manera muy amplia lo que sería el “libre comercio”. Es también debido a este aspecto que el Tratado enfrenta tanta resistencia, especialmente por los países de Cono Sur y Brasil. La perspectiva, desde el punto de vista de hoy, es de un “ALCA light” con repercusiones bastante reducidas. Al mismo tiempo se puede observar una “regionalización” del ALCA, ya que durante los últimos meses los Estados Unidos firmaron una serie de Tratados de Libre Comercio bilaterales y con los países centroamericanos.

En general, en cualquier tipo de negociación comercial los países latinoamericanos, que son economías deudoras, tienen que hacer lo posible para que los contratos ayuden a reducir el stock de la deuda externa, ya que ésta es la manera más eficaz de reducir el riesgo de futuras crisis financieras con sus altos costos económicos y sociales.

Los últimos 25 años en América Latina fueron, a pesar de un fuerte cambio en la estrategia de desarrollo, repetidamente marcados por crisis financieras y de deuda. La prioridad hoy debe ser evitar el peligro de nuevas crisis financieras que vienen en momentos de salida de flujos de capital. La manera más eficaz de reducir la dependencia de un nuevo capital externo es un superávit comercial. Esta prioridad debería guiar también los principios de negociaciones internacionales en el ámbito comercial de los países latinoamericanos. Obtener un saldo comercial positivo demanda, por lo menos en ciertas circunstancias, la intervención macroeconómica activa del Estado. En ese sentido, parecería contra productivo afirmar un compromiso hacia una estrategia de desarrollo marcadamente liberal mediante contratos internacionales.

Informaciones bibliográficas para la moderación

Dr. Barbara Fritz es economista del Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo; antes profesora asistente de la Universidad Libre de Berlín, donde hizo también su doctorado. Trabaja sobre aspectos macroeconomicos de las economías en desarrollo, especialmente las latinoamericanas, y problemas monetarios y financieros. fritz@iik.duei.de; www.duei.de/iik/fritz.