

Cambian los agrupamientos, persisten los énfasis comerciales

EDUARDO GUDYNAS

América Latina y el Caribe vivieron un año de crecimiento económico y expansión comercial. Las negociaciones comerciales muestran claros oscuros, como el acuerdo de Perú con Estados Unidos para lograr un tratado de libre comercio, hasta la oposición del Mercosur y Venezuela de relanzar el ALCA en la Cumbre de Mar del Plata. La Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong no disipó las interrogantes y se mantiene la incertidumbre sobre la marcha de la integración. Entretanto, la ciudadanía sigue desconfiando de la política y los bomberos pasaron a ser la institución más respetada en el continente. Todo un signo de estos tiempos de despiste ideológico.

América Latina y el Caribe enfrentaron un año de contrastes. Las economías de todos los países volvieron a crecer, con un promedio regional del 4,3 por ciento, lo que permitió una recuperación del PIB por habitante. Algunos países mostraron tasas muy altas, como es el caso de Venezuela (nueve por ciento) y Argentina (5,6 por ciento). Los términos de intercambio fueron ventajosos para los productos exportados por América del Sur y México, pero resultaron negativos en América Central. Esto explica el fuerte incremento exportador en algunos países, donde la tasa de crecimiento del volumen exportado de bienes promedió 7,7 por ciento, con los mayores registros en Haití (23,5 por ciento), Argentina (dieciseis por ciento) y Uruguay (15,8 por ciento) (CEPAL, 2005).

Simultáneamente se han vivido dramáticos momentos políticos, como la caída de los presidentes Carlos Mesa, de Bolivia, y Lucio Gutiérrez, de Ecuador, mientras estalló el escándalo de financiación en el gobierno de Lula y el Partido de los Trabajadores de Brasil, persiste la inestabilidad en Haití y se sufrieron problemas en Honduras y Nicaragua. En otros casos, como en Argentina y Venezuela, operaron los mecanismos políticos en las elecciones legislativas, tomó

Eduardo Gudynas es analista en CLAES – D3E (Centro Latino Americano de Ecología Social – Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina).

posesión el nuevo gobierno de izquierda en Uruguay y tuvieron lugar las elecciones nacionales en Honduras, Chile y Bolivia, donde se produjo un cambio histórico con la llegada a la Presidencia de Evo Morales, un líder ciudadano.

La situación social, y en especial los problemas de pobreza y empleo, se mantiene en casi todos los países. La violencia es un problema creciente en muchas grandes ciudades y en América Central se sufre el problema de las bandas juveniles. Para complicar más las cosas, los desastres naturales golpearon fuertemente al continente, con una temporada de huracanes muy grave en el Caribe y el Golfo de México, con casi tres mil muertos, seis millones de damnificados y daños estimados en más de 5.000 millones de dólares (CEPAL, 2005), mientras que la cuenca Amazónica vivió la peor sequía desde hace casi un siglo.

Comercio y desarrollo en América Latina

El comercio internacional mantiene una importancia crítica para la región. En 2005 creció 18,3 por ciento, representando más de un billón de dólares (44 por ciento del PIB de la región). Volvieron a crecer tanto las exportaciones (diecinueve por ciento) como las importaciones (17,5 por ciento), con un saldo positivo en la balanza de bienes por cuarto año, generando 75.700 millones de dólares, 3,2 por ciento del PIB regional (CEPAL, 2005). En ese aumento se destaca el incremento en los términos de intercambio de los productos exportados, en especial el fuerte incremento del precio del petróleo.

De esta manera, el comercio internacional y los esquemas de integración siguen siendo uno de los aspectos clave para entender las estrategias de desarrollo nacional y la dinámica política en el continente.

En ese plano se destaca la celebración de la Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Mar del Plata (Argentina) en noviembre de 2005. Estuvieron presentes los jefes de Estado de todo el hemisferio con el compromiso de discutir sobre la promoción del empleo. Sin embargo, esa agenda quedó jaqueada por otros temas, especialmente los comerciales. En plena cumbre se volvió a poner en consideración de los presidentes la intención de relanzar las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La idea, promovida por Estados Unidos, con la ayuda entusiasta de México y Canadá, encontró una fuerte resistencia en los países del Mercosur y, en especial, en Venezuela. Mientras eso sucedía, el encuentro paralelo de la sociedad civil recibía atención de los medios de prensa, al amparo de la presencia de figuras muy notorias, como el presidente venezolano Hugo Chávez, y sus denuncias contra los actuales programas comerciales se colaba en la mesa de negociación.

La Cumbre discurrió por intensos debates y finalmente los presidentes no lograron una posición común sobre el futuro del ALCA. Ese resultado deja en evidencia todos los claroscuros en los que se encuentra América Latina: una treintena de países apoyaron la idea de resucitar las negociaciones del ALCA, mientras que el Mercosur y Venezuela la rechazaron. Si bien Estados Unidos

no logró imponer su agenda, es necesario reconocer que el apego por los acuerdos de liberalización comercial ha calado profundamente en varios países, tanto en los gobiernos como en grupos empresariales y académicos. En el campo del Mercosur, la Cumbre sirvió para reforzar la unidad de un bloque aquejado por muchos problemas internos.

La oposición del Mercosur se debía en gran medida a su rechazo de los subsidios agrícolas de Estados Unidos. Pero ese punto, que era el tema central de las negociaciones de la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong, no podía resolverse en Mar del Plata. Mientras que el apoyo al ALCA desde las naciones centroamericanas y andinas se corresponde con los acuerdos de libre comercio que ya habían firmado con Estados Unidos, o que estaban en negociación.

“Alcalización”

En efecto, Washington completó la negociación del tratado de libre comercio con América Central y la República Dominicana (CAFTA-RD), y ahora espera las ratificaciones en cada país. Pero además, mantiene negociaciones por un acuerdo similar con Colombia, Perú y Ecuador. En la ronda celebrada con esos países andinos en noviembre no se llegó a un acuerdo por la resistencia de Washington a liberalizar varios sectores comerciales.

Si se hubiera confirmado el estancamiento de ese tratado, habría sido una de las noticias más esperanzadoras del año. Pero a pesar de la fuerte asimetría de las propuestas, y de la desilusión hasta de los propios negociadores, en un sorpresivo giro, el gobierno peruano forzó en forma unilateral una negociación y llegó a un acuerdo con Washington en diciembre. En unos pocos días toda la situación cambió y posiblemente el formato aceptado por Perú se convierta en la nueva línea de base para la incorporación de Colombia, y tal vez Ecuador, a un tratado de libre comercio.

Los principales desacuerdos en el tratado de libre comercio con los países andinos estaban centrados en productos agrícolas, medicamentos y normas sanitarias y fitosanitarias. En todos los países andinos existen fundados temores de la desaparición de su producción agrícola, la extinción de la industria farmacéutica local y el encarecimiento de los medicamentos, el abuso de normas sanitarias y fitosanitarias para impedir sus exportaciones y medidas más rigurosas sobre patentes.

El acceso a los mercados era tema de constantes diferencias. Como ejemplo concreto del tipo de negociaciones en curso, en el área agrícola Perú ofreció un cupo de ingreso de 160.000 toneladas de maíz proveniente de Estados Unidos y lo fue subiendo hasta alcanzar las 450.000 toneladas, mientras que Estados Unidos reclamaba 850.000 toneladas. Si bien el gobierno peruano cedió en varios frentes, se llegó a un punto donde incluso a algunos ministros, como el de Agricultura, Manuel Manrique, consideraron que ya no era posible otorgar

mayores concesiones. Como respuesta, el presidente Alejandro Toledo exigió a sus negociadores que fuesen más “flexibles” y envió a su jefe de gabinete, el influyente economista Pedro Pablo Kuczynski, para que negociara el paquete final por encima de las demandas sectoriales y de los demás ministros, en un claro ejemplo donde la economía ortodoxa se impone sobre la mera posibilidad de buscar opciones de desarrollo.

Tanto el gobierno de Perú como el de Colombia han presentado siempre al tratado de libre comercio con Estados Unidos como una necesidad, bien por sus beneficios o como el mal menor. A su vez, Washington presionaba tanto con la promesa de ayuda como con la suspensión del acuerdo de preferencias arancelarias otorgado a los países andinos para fortalecer su economía como medida alternativa al narcotráfico. De esta manera se mezclan intereses comerciales con los planes de seguridad nacional y regionales. En ese contexto, el presidente de Colombia, Alvaro Uribe, siempre dejó en claro su voluntad de lograr el acuerdo a cualquier costo. Por ejemplo, Uribe afirmó que “así lluevan rayos y centellas de unos sectores poderosos”, Colombia firmará el tratado de libre comercio con Estados Unidos, agregando: “Que se venga el mundo encima, pero si le hacemos unos ‘ajusticos’ en el sector agrícola ... lo vamos a firmar y lo vamos a firmar rapidito” (Discurso ante la Asociación Nacional de Comercio Exterior, Medellín, setiembre de 2005).

La aprobación de un tratado entre Perú y Estados Unidos tiene importantes consecuencias en toda la región. El número de países que tendrán tratados de libre comercio con Washington se incrementará dramáticamente. Pero también implica que otro miembro asociado del Mercosur, en este caso Perú, firmará su propio acuerdo comercial con Estados Unidos, una situación similar a la de Chile. Finalmente, pone en fuerte tensión a toda la Comunidad Andina de Naciones, que parece enfrentar a un polo que mira al norte, liderado por Colombia, con otro que busca el sur, de la mano de Venezuela.

Por lo tanto, se observa un lento avance en el esquema de relacionamiento comercial que puede caracterizarse como una “alcalización”, basada en tratados de libre comercio de diversos países de América Latina con Estados Unidos. En todos los casos se profundiza y se organiza más rígidamente un esquema comercial asimétrico, donde Estados Unidos mantiene ciertas ventajas clave en sus sectores sensibles, especialmente el agropecuario, mientras logra ventajas en la colocación de sus manufacturas y en la difusión de sus empresas de servicios.

La reconfiguración de los acuerdos regionales

La situación dentro de la Comunidad Andina de Naciones es por cierto compleja, dado el camino aparentemente opuesto que están tomando algunos de sus miembros. El ingreso de Venezuela al Mercosur acentúa esos cambios y es posible que Bolivia, bajo el nuevo gobierno de Evo Morales, intente profundi-

zar su participación en ese bloque, aligerando por consiguiente su participación en la Comunidad Andina.

La situación en el Mercosur también es compleja. Las disputas comerciales entre todos los socios se han mantenido a lo largo del año. A esas tensiones se suma la presencia de Washington, por un lado con un acuerdo con Paraguay en temas de seguridad y, por otro, con un tratado de liberalización de inversiones con Uruguay.

El programa alternativo de la Comunidad Sudamericana de Naciones vivió una deslucida cumbre en setiembre en Brasilia, y todavía está lejos de contar con una estructura institucional adecuada como para convertirse en un esquema de integración. Por el momento es el espacio de discusión de los proyectos de infraestructura regional.

El hecho más destacado es el ingreso de Venezuela al Mercosur como miembro pleno, que se concretó formalmente en la cumbre celebrada en diciembre en Montevideo. Esto podría volver a vertebrar al bloque y rebalancear los procesos de integración regional en América Latina. Su significado político es importante, aunque la implementación llevará un buen tiempo (un año por lo menos bajo un escenario optimista, bastante más si se apela a cierto realismo, ya que se debe ratificar un tratado y varios protocolos). En este caso los riesgos para el Mercosur son elevados. El ingreso formal de Venezuela podría fortalecer mucho al bloque y un nuevo actor de peso serviría para aligerar los constantes roces entre Argentina y Brasil. Pero por otro lado, si esa nueva membresía no se hace seriamente, se estaría nuevamente ante una participación en el plano del discurso pero no en el terreno de los compromisos comerciales y políticos.

El gobierno de Chávez enfrenta, además, el desafío de tener que modificar sus regulaciones comerciales, elevar su arancel hasta alcanzar el promedio del Mercosur e incorporar diversas regulaciones aduaneras, normas de origen, etcétera. Caracas cuenta con algunas ventajas para lanzarse en esta aventura, al disponer de enormes reservas petroleras que le generan una enorme renta.

Esta posible reconfiguración del Mercosur se lanza en coincidencia con el anuncio de Brasil y Argentina de la cancelación de sus deudas con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este paso, anunciado primero por Brasilia y dos días después por Buenos Aires, permite desembarazarse de los controles y programas de ajuste que impone regularmente el FMI, así como de los mecanismos de condicionalidad cruzada con los préstamos que se buscan ante el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En el caso de Brasil, supone el pago de 15.500 millones de dólares, mientras que en el de Argentina se van a desembolsar 9.810 millones de dólares.

La medida es otro ejemplo de los claroscuros que se viven en América Latina. Por un lado, el ahora llamado “desendeudamiento” evoca la aspiración a lograr una mayor independencia económica de la región, dejando a un lado al mil

veces cuestionado FMI. Tanto en Brasil como en Argentina la medida es tomada por gobiernos que se autodefinen de izquierda, y es defendida desde esa perspectiva. Pero por otro lado, también hay puntos cuestionables que se deben considerar. En primer lugar, varias organizaciones ciudadanas se interrogan sobre la validez de haber convertido al FMI en un acreedor privilegiado, al cancelársele toda la deuda, una medida que el FMI agradeció en los dos casos. Sostienen que los enormes montos que se usarán en ese pago deberían volcarse en programas sociales de generación de empleo, salud, educación y protección ambiental, que por cierto tiene muchos flancos cuestionables, y donde el propio FMI debería ser al menos corresponsable en asumir los gastos de remontar los impactos negativos que generaron sus programas.

En el caso de Brasil, este paso muestra a un gobierno de izquierda que sale del FMI con una política de derecha (tal como señala Paola Visca, 2005). En efecto, el programa económico de Brasil es tanto o más ortodoxo que las exigencias del FMI, y la medida de la cancelación de la deuda fue programada durante meses. Como ejemplo de las tensiones internas generadas basta señalar que mientras las organizaciones ciudadanas insisten en que el gobierno ha desfinanciado áreas sociales críticas, el presidente del Banco Mundial, Paul Wolfowitz, alaba el programa económico de Lula.

En el caso de Argentina, la situación es diferente, ya que la política económica ha sido un poco más heterodoxa, y a diferencia de Lula, el presidente Néstor Kirchner mantiene un duro cuestionamiento a todo el funcionamiento del FMI. Sin embargo, también en Argentina se está avanzando más y más en un programa económico convencional, que apela a la generación de superávit enormes, demanda una fuerte inversión extranjera, recorta los programas sociales y sigue dependiendo de la exportación de recursos naturales. De alguna manera, la política económica argentina se está asemejando a la de Brasil, y a su vez ese país, así como Uruguay y Chile, transitan por programas económicos convencionales.

Se mantiene la incertidumbre en la OMC

En América Latina muchos esperaban que la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong lograra al menos algunos acuerdos que clarificaran el panorama para el próximo año. Sin embargo, el encuentro de los ministros en esa ciudad de China, celebrado a mediados de diciembre, no dispuso las incertidumbres. Se volvieron a repetir las protestas callejeras y apenas se logró evitar un nuevo colapso, como sucedió en el anterior encuentro de Cancún, y se acordaron mantener en marcha las negociaciones de la conferencia de Doha.

Las posiciones negociadoras fueron duras y los países del Sur arrinconaron a la Unión Europea en su defensa de los subsidios agrícolas, mientras Estados Unidos lograba quedar en un segundo plano en ese debate. Eso se debió en buena parte a una mayor coordinación entre los países del Sur. Por primera vez

tuvieron lugar presentaciones conjuntas del Grupo de los 20 (que incluye a los grandes países agrícolas del Sur), el Grupo de los 33, la coalición de países pobres de Asia, Caribe y Pacífico, el Grupo de África, y el grupo de países menos adelantados. Ese grupo representaba a 110 países en desarrollo del total de los 150 miembros de la OMC.

Esas presiones explican que se lograran algunos resultados. Entre ellos se destaca que se aceptó que en el año 2013 se deben eliminar los subsidios a la exportación de productos agrícolas. Si bien se pide a los países industrializados que aceleren un recorte de esos subsidios, no se precisa la forma en que se operará la medida. En el caso específico de los países productores de algodón, que son países pobres de África que sufren mecanismos comerciales despiadados, se acordó una eliminación de los subsidios en los países ricos en 2006. Para los países menos adelantados, se estableció el compromiso de lograr acuerdos preferentes para el noventa y siete por ciento de los productos que exportan al año 2008. Sin embargo el mecanismo concreto deberá ser determinado más adelante, y ese tres por ciento excluido del compromiso puede albergar a los productos más competitivos de las naciones del Sur.

A pesar de estos tímidos avances, el problema es que los países industrializados, y en especial la Unión Europea, sigue transfiriendo el grueso de su ayuda agrícola al compartimento verde, y por lo tanto es posible que en un futuro pueda existir un desmantelamiento de las protecciones tradicionales pero a costa de tener mecanismos de asistencia alternativos operando bajo otros nombres y otros procedimientos.

No puede olvidarse que el problema agrícola refleja las dificultades en estructurar una estrategia de desarrollo que pueda contemplar, por un lado, las necesidades y demandas de los productores rurales en cada país, y por otro, permita ciertas formas de comercio justo. No existe consenso en ese terreno entre los gobiernos, ni en medios académicos, ni en los movimientos sociales. Esa falta de consenso no es lo más preocupante. Más grave es que los espacios para analizar y debatir esas particularidades son muy limitados.

Es así que la Conferencia Ministerial de Hong Kong terminó sin concretar medidas efectivas que permitan anunciar una verdadera “ronda del desarrollo”, tal como ha sido promocionado una y otra vez. Se diseñó, además, un nuevo tipo de negociación para liberalizar los servicios y mecanismos de reducción de tarifas aduaneras en productos manufacturados, que tendrán impactos negativos en las naciones en desarrollo (Martín Khor, 2005).

Agenda internacional y urgencias nacionales

Las diferentes posiciones internacionales siguen ancladas en las complejas relaciones con las agendas políticas nacionales. Muchas de las posiciones internacionales en realidad están fuertemente determinadas por las circunstancias nacionales. Por ejemplo, en Hong Kong el Grupo de los 20, liderado por Brasil

e India, no logró mantener la presión, y en el último momento aceptó un acuerdo que no contempla casi ninguna de sus demandas. Esa posición ha sido muy criticada por las organizaciones ciudadanas, y en el caso de Brasil, seguramente también puede explicarse por las presiones de los sectores empresariales tradicionales y por la necesidad de evitar lo que la prensa calificaría como un “nuevo fracaso” comercial.

En otros casos son simplemente los intereses comerciales más crudos los que están en juego, y en especial aquellos de muy corto plazo. Es el caso de varios países centroamericanos y andinos que dependen de unos pocos productos de exportación y están muy necesitados de mantener los flujos de inversión extranjera.

En cambio, el gobierno de Chávez dispone de una mayor capacidad para tejer su propia red de alianzas, a partir de los fondos que genera la renta petrolera. Pero el uso de ese dinero en diversos emprendimientos internacionales también debería estar acotado a la necesidad de aprovecharlos para hacer frente a la complicada situación de pobreza existente en Venezuela.

El año 2005 se cierra con muchas interrogantes, con los intentos latinoamericanos de integración bajo diversas tensiones y sin acuerdos sustanciales a nivel global. Los agrupamientos regionales tienen algunos cambios en su composición, como el ingreso de Venezuela al Mercosur, pero los énfasis siguen apegados a la clásica liberalización comercial. Si bien existen ejemplos esperanzadores, también hay un cierto clima de desdiseño ideológico. Hay varios gobiernos progresistas en la región, pero sus políticas económicas no sólo son convencionales, sino que los gobernantes presentan ese atributo con orgullo y como demostración de buen gobierno. En Chile, por ejemplo, se apela a la imagen del “país serio” y esto es sinónimo de cierta economía política. Por cierto que esas estrategias no representan un camino neoliberal descarnado, pero es necesario admitir que deberían ser descritas como agendas de mercado reformadas. Afirman que la solución a la pobreza está en el crecimiento económico y que éste se logra especialmente mediante un fuerte crecimiento de las exportaciones, lo que a su vez requiere de una mayor inversión extranjera y flexibilidad laboral y ambiental. Allí donde la situación es crítica se aplican medidas de asistencia social focalizadas, que si bien son llamadas “políticas sociales”, en realidad son instrumentos específicos de subsidios y a veces de capacitación y cobertura de salud. Por lo tanto están lejos de constituir “políticas” y en verdad configuran una gestión estatal de la caridad.

El éxito de esos modelos depende cada vez menos de la rigurosidad con que son aplicados dentro de cada país. Por ejemplo, si bien Brasil los está aplicando en forma extremadamente rigurosa, su crecimiento apenas alcanzó 2,5 por ciento, el penúltimo en América Latina y el Caribe, sólo por detrás de Haití. Esto demuestra en buena medida que esa estrategia de desarrollo depende cada vez menos de la situación interna y cada vez más de los mercados internacionales. Por lo tanto los éxitos y los fracasos van de la mano de las subidas y bajadas en

los mercados globales, especialmente en los precios de las materias primas que exporta América Latina. El aumento del precio de los hidrocarburos, y la relativa buena situación con varios productos agropecuarios y mineros, explica el éxito exportador, y económico, de países como Argentina, Chile y Uruguay.

Este proceso determina una desarticulación entre las demandas y aspiraciones ciudadanas, y las posibilidades de construir una política nacional, frente a la marcha de la globalización actual, y en especial aquélla que está mediada por los flujos comerciales. Esta dinámica explica que cincuenta y dos por ciento de los encuestados por el *Latinobarómetro 2005*, considere que el funcionamiento de las instituciones es regular. Si bien se mantiene un importante rechazo a cualquier régimen autoritario, setenta y cuatro por ciento de los encuestados considera estar poco o nada interesado en la política. Ese aparece una vez más como un problema clave en el futuro latinoamericano, ya que las actuales estrategias de desarrollo siguen girando alrededor del reduccionismo de mercado y con ello nutren poco a poco el desinterés y desconfianza en la política, la que justamente es indispensable para poder salir del atolladero mercantil. Esta situación lleva a que en la evaluación de las instituciones que reciben la mayor confianza en América Latina, los partidos políticos aparecen en el último lugar, con diecinueve por ciento de apoyo, y el gobierno apenas logra treinta y seis por ciento de respaldo. La institución más confiable, los bomberos, primer puesto, con setenta y nueve por ciento de apoyo, lamentablemente por ahora, no se sienta en el gabinete ni maneja el comercio global. ■

Referencias

- CEPAL. 2005. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Khor, Martin. 2005. Alter Hong Kong: battle Hill resume January 2006. *World Economy and Development in Brief*, december 19.
- Latinobarómetro 2005. Informe Latinobarómetro 2005. Corporación Latinobarómetro, Santiago.
- Visca, Paola. 2005. Brasil cancela su deuda con el FMI. Un gobierno de izquierda saliendo por derecha. *EconomiaSur.com*, 15 diciembre 2005.