Entre Buenos Aires, Washington y Copacabana

El ALCA se empantana

Las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se frustraron una vez más, persistiendo los desacuerdos sobre el comercio agrícola. Entretanto, el Mercosur busca nuevos apoyos en América del Sur y el tema de la deuda externa comienza a dominar su agenda. Argentina logró superar una nueva etapa en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y acuerda con Brasil exigir cambios en los requerimientos que imponen las instituciones financieras internacionales.

Eduardo Gudynas

América Latina comenzó el año 2004 a ritmo de vértigo en el escenario internacional. Las negociaciones sobre el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se suceden pero sin lograr avances concretos, la integración sudamericana, en cambio, cosecha algunos éxitos, y el peso de la deuda externa cobra mayor relevancia. Estos tres aspectos se encuentran estrechamente relacionados y exigen nuevas alineaciones de los países latinoamericanos en el terreno internacional, ofreciendo nuevas oportunidades aunque a costa de nuevos compromisos.

Estancamiento en el ALCA

Comenzando por el ALCA, tras el estancamiento en el último encuentro del comité de negociadores en México, los países del Mercosur lanzaron consultas con otras naciones sudamericanas. Persiste el cuadro donde Estados Unidos y más de una decena de países se enfrenta al Mercosur, que cuenta con unos pocos aliados, especialmente en el tema del comercio agrícola. Frente a esa situación, los países del bloque subregional realizaron esas consultas con la finalidad de conseguir adhesiones a sus reclamos, apuntando en particular a los miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) mientras se insistía con Chile.

Como producto de esos encuentros, los países del Mercosur, la CAN y Chile emitieron una declaración conjunta donde reclamaron "flexibilidad" en el ALCA, e insistieron en que las negociaciones deben considerar "las necesidades y sensibilidades de todos los países participantes, particularmente las pequeñas economías". También indicaron que en las negociaciones hemisféricas se debe establecer "un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones y de los procedimientos" bajo los cuales se desarrollarán los acuerdos plurilaterales que se anuncian bajo el paraguas del ALCA. Obviamente la declaración no alcanzó el grado de compromiso que se esperaba en Buenos Aires o Brasilia, pero por lo menos tuvo dos méritos importantes: sirvió para insistir en el terreno de la coordinación sudamericana y logró contener a Paraguay y Uruguay.

A mediados de marzo se realizó una minicumbre de cancilleres y vicecancilleres en Buenos Aires para avanzar posiciones en el marco del ALCA. Participaron representantes del Mercosur, Ecuador y Venezuela por la CAN, Costa Rica por las naciones centroamericanas, un representante del Caricom, junto a Chile, México, Canadá y Estados Unidos. El encuentro era importante, y por lo tanto Washington envió a su representante comercial adjunto, Peter Allgeier, a la cabeza de la delegación. Una vez más se terminó en un fracaso, y de tal envergadura que los propios gobiernos reconocieron que se debería realizar otra consulta informal, y trasladaron a abril las negociaciones formales del ALCA. Nuevamente el Mercosur y Estados Unidos no llegaron a un acuerdo sobre la eliminación de subsidios y protecciones agropecuarias y el acceso a mercados. En esas discusiones, el Mercosur insistió con una eliminación de los subsidios, créditos y garantías sobre los productos agropecuarios, mientras que Estados Unidos sólo estaba dispuesto a desmontar sus subsidios directos. También se mantuvieron las diferencias ante el reclamo del Mercosur de pagos compensatorios por las ayudas internas de Washington.

Eduardo Gudynas es analista de información en D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina).

Por lo tanto, se han sucedido dos reuniones de alto nivel donde no es posible avanzar en la agenda del ALCA, ni siquiera en cumplir el mandato de la última reunión ministerial de Miami (2003). En las distintas capitales comienza a reconocerse que el cronograma de completar el ALCA en el 2005 difícilmente se alcanzará, tanto por las resistencias en el sur como por los debates que se esperan en el Congreso de Estados Unidos. Esa discusión es de tal envergadura que ni siquiera hay certidumbre que se logre en un año electoral la aprobación del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y América Central, de donde es aún más lejana la posibilidad para el resto de los latinoamericanos.

Polémica interna en Brasil

Así como en el ámbito internacional se viven tensiones, otro tanto sucede dentro de los países, donde se destaca el caso de Brasil, un actor clave en el campo latinoamericano. En efecto, dentro del gobierno de Lula existe una tendencia que apunta tanto a una mayor ortodoxia económica como a un acercamiento a las posiciones de Estados Unidos en el ALCA y otra que apunta a lograr una posición más autónoma del país, y para ello concibe a la integración con las naciones vecinas como una condición indispensable.

Estas tendencias, presentadas aquí muy esquemáticamente, sufren diversos vaivenes, los que a su vez tienen repercusiones en las posiciones de la política exterior de Brasil. Por ejemplo, los intentos de manejo económico y financiero ortodoxo se mantienen, aunque se le suman componentes similares a las viejas estrategias desarrollistas brasileñas de las décadas de 1960 y 1970, que apostaban a la industrialización y la infraestructura. De esta manera, resulta una estrategia económica heterodoxa que no generó los esperados éxitos económicos y sociales. Los indicadores de ingreso y empleo se han deteriorado enormemente. A su vez, el gobierno tampoco ha logrado implementar adecuadamente acciones en otras áreas donde mucho se esperaba de una administración en manos del Partido de los Trabajadores. Como consecuencia, en los últimos meses sucesivamente se han expresado duramente en contra muchas organizaciones ciudadanas, la Iglesia Católica y muchos influyentes intelectuales. Finalmente, han recrudecido las polémicas sobre la corrupción.

Este tipo de factores explican en parte las dos tendencias que se observan en Brasil frente al contexto internacional. Por ahora viene prevaleciendo la posición de alcanzar una cierta autonomía articulada con el fortalecimiento del Mercosur, que lideran el asesor presidencial Marco Aurelio García y el canciller Celso Amorim. Este bloque ha logrado dar algunos pasos en ese camino.

En primer lugar, se concretó la incorporación de Perú al bloque como miembro asociado. Ese país participó formalmente de la 31ª Reunión del Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur y Estados Asociados, donde el secretario de Política Exterior y jefe de la delegación peruana, Oscar Maúrtua, presentó al país, insistiendo en la importancia de la infraestructura física entre los socios. En segundo lugar, se siguen concretando cuestiones pendientes en el acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la CAN. Finalmente, se mantiene viva la negociación de un convenio de libre comercio con la Unión Europea, donde Bruselas envía algunas tibias señales positivas aprovechando el estancamiento del ALCA.

Argentina frente a la deuda externa

El otro socio clave del Mercosur, Argentina, sigue atrapado en la problemática de la deuda externa, donde los pasos que viene dando tienen fuertes implicancias internacionales. En efecto, el gobierno de Néstor Kirchner reclama otras condiciones frente al Fondo Monetario Internacional (FMI) y los acreedores privados, mientras que busca adhesiones para sus posturas en los demás países del continente, y en especial Brasil. Argentina se mantiene fuertemente alineada con Brasil en las negociaciones internacionales, tales como las del ALCA, pero a su vez reclama apoyos en sus negociaciones ante los organismos y grupos financieros.

Esta relación implica delicados equilibrios debido a que Buenos Aires y Brasilia mantuvieron posturas distintas ante el FMI y el problema de la deuda externa. El gobierno de Kirchner se encuentra bajo el *default* con los acreedores privados, tan sólo está cumpliendo con los organismos financieros internacionales, y lo hace cuestionando el papel del FMI. En cambio, el gobierno de Lula ha aceptado las exigencias del FMI, y en algunos casos se ha autoimpuesto metas que van más allá de sus requerimientos (por ejemplo, con un superávit de más de cuatro por ciento del PIB).

Argentina enfrentó en marzo una dura negociación con el FMI ante el vencimiento de un pago de 3.100 millones de dólares. El gobierno amenazó con suspender ese pago (con lo cual entraría en *default*) a menos que tuviera seguridades de lograr la aceptación de la revisión de sus metas. Ese acuerdo implicaría en los hechos recibir de regreso casi el mismo dinero. A medida que se acercaba la fecha de vencimiento, en Argentina se vivía la negociación con el FMI como un acontecimiento de primera magnitud que acaparaba la atención de los medios y las charlas en los cafés. En el campo internacional, las presiones eran intensas, tanto desde gobiernos -el de Italia, por ejemplo- como a nivel de analistas (en *The Wall Street Journal* se denunciaba un chantaje argentino). Una suspensión de los pagos argentinos no era un hecho menor, ya que ese país es el tercer deudor del FMI.

Las exigencias del FMI para aceptar un nuevo acuerdo con Argentina eran variadas, tales como alcanzar un acuerdo con al menos 80 por ciento de los acreedores privados o asegurar la permanencia de los bancos negociadores. Estas y otras condiciones fueron rechazadas por el gobierno de Kirchner, desde donde se insistía en atar los pagos de la deuda al crecimiento económico y sin superar el tres por ciento del PBI, un valor que era "el piso y el techo", según el presidente argentino.

Frente a estas negociaciones, Buenos Aires desplegó una fuerte ofensiva diplomática donde cosechó varios éxitos. Logró el apoyo de Washington en el directorio del FMI y cierto respaldo de otros gobiernos europeos. Pero muy especialmente se trabajó con Brasil, donde este tema despertaba muchas resistencias en el campo ortodoxo del equipo de gobierno. Recordemos que durante las primeras negociaciones de Argentina con el FMI, el gobierno de Lula se mantuvo muy distante, lo que alimentó desconfianzas y temo-

res en Buenos Aires. Un primer acercamiento tuvo lugar en octubre de 2003 con la firma del Consenso de Buenos Aires, y más recientemente (febrero de 2004) durante la reunión del Grupo de los 15 en Caracas. Allí, Kirchner insistió ante Lula en promover conjuntamente nuevas formas de manejo en las instituciones financieras internacionales. Tanto Lula como el canciller Amorim respondieron con dudas ante el planteo argentino, aunque aceptaron una reunión presidencial para analizarlo.

Inmediatamente después de ese encuentro en Caracas, el gobierno de Kirchner vivió su negociación más dura con el FMI. Finalmente se llegó a un acuerdo, se recibió el visto bueno desde Washington y Buenos Aires liberó los pagos pendientes. Paralelamente, en el gobierno de Lula la balanza parece inclinarse poco a poco hacia el sector que reclama mayores cambios en la estrategia económica y el debate interno en Brasil incorporaba elementos que permitían entender las circunstancias argentinas.

En esos días, en Brasil, se daban a conocer indicadores sobre el estancamiento económico del país, donde si bien el superávit fiscal fue muy amplio, en realidad representó menos de la mitad de los 53.000 millones de dólares en intereses por la deuda. Es más, la deuda externa brasileña continuó elevándose, alcanzando el 58 por ciento del PIB. Este tipo de información potenció las exigencias de un cambio en el rumbo económico. En esa línea, Lula comenzó a reclamar con más insistencia cambios en la contabilidad nacional exigida por el FMI, apuntando a considerar como "inversión" los fondos destinados a obras en infraestructura o cobertura social, las que antes se trataban como "gastos" (con lo cual se reducen los gastos y aumenta el superávit fiscal). También se señala que los compromisos con los organismos financieros internacionales deben estar articulados con el crecimiento económico. Este tipo de reclamos tiene muchos puntos en común con las posiciones argentinas.

Bajo estas circunstancias, se concretó finalmente a mediados de marzo el encuentro entre Kirchner y Lula para tratar el tema del endeudamiento. Los argentinos estaban entusiasmados, los brasileños eran cautos, y el ala ortodoxa liderada por el ministro Antonio Palocci era contraria a un acuerdo con el país vecino. Pero la balanza se inclinó hacia una posición próxima a la que buscaba Buenos Aires, y los dos presidentes subscribieron la Declaración de Copacabana (ver cuadro). Si bien no se conforma una coordinación común para negociar la deuda, es un documento importante en tanto los dos gobiernos apuntan a exigir que las metas de superávit primario y otros requerimientos económicos no comprometan el crecimiento y "garanticen la sustentabilidad de la deuda". Este paso estuvo asociado a otros acuerdos que no son menos importantes y que, en parte, han pasado desapercibidos (intercambio de funcionarios en las embajadas y consultados compartidos).

Este acuerdo entre los dos países muestra las potencialidades de una coordinación regional frente a los nuevos desafíos. De esta manera, las circunstancias nacionales propias de cada país quedan cada vez más entretejidas en las alianzas regionales. Poco a poco se ejercitan nuevas coordinaciones que permiten algunos avances, como sucede en el caso del ALCA o en la integración regional. Nuevas alianzas serán todavía más necesarias frente al problema de la deuda externa, cuya importancia sigue en aumento.

Declaración de Copacabana

Los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, mantuvieron una reunión de trabajo en Río de Janeiro el 16 de marzo de 2004 con el objetivo de establecer mecanismos de cooperación para un crecimiento económico con equidad, y consideraron:

* Que las actuales características del sistema financiero internacional plantean contradicciones entre el desarrollo sostenido y su financiamiento.
* Que deberán desarrollarse en la arquitectura financiera internacional mecanismos adecuados para evitar las crisis.
* Que dado este contexto, resulta evidente que la estabilidad macroeconómica regional proveerá a cada país el campo fértil para su crecimiento.
* Que frente a esto, la esfera comercial y la financiera no son ámbitos aislados. Por el contrario, la relación entre comercio, finanzas y crecimiento es crucial para alcanzar un desarrollo económico y financiero sostenible.

En virtud de lo expuesto, los presidentes acordaron:

1. Conducir las negociaciones con organismos multilaterales de crédito asegurando un superávit primario y otras medidas de política económica que no comprometan el crecimiento y garanticen la sustentabilidad de la deuda, de modo tal de preservar inclusive la inversión en infraestructura.
2. Con igual propósito, otorgar un tratamiento fiscal diferenciado de las inversiones asociadas al financiamiento de instituciones multilaterales para el desarrollo.
3. Revisar los mecanismos de licitación de los financiamientos de organismos multilaterales con el objeto de fortalecer las inversiones nacionales y regionales sin perjuicio de las reglas de transparencia.
4. Elaborar alternativas para neutralizar en nuestros países los efectos negativos derivados de los desequilibrios generados en el mundo desarrollado.
5. Desplegar acciones conjuntas para la apertura de mercados y la eliminación de subsidios en los países industrializados, como instrumento indispensable para el crecimiento de los países en desarrollo y para contribuir al equilibrio y morigeración de los flujos de capitales.
6. Impulsar mecanismos para incrementar el ahorro doméstico y regional, con vistas a fortalecer el crecimiento del ingreso.

En consecuencia, para concretar las propuestas relativas a estos temas se decidió la realización de una reunión, en un plazo no mayor a los 60 días, de las autoridades económico-financieras y con la participación de las cancillerías de ambos países.

Los presidentes invitarán a los socios del Mercosur y de sus estados asociados a participar de este proceso.