

Riesgos y potencialidades. América Latina y el Caribe frente a la economía internacional

Rosenthal, Gert

Gert Rosenthal: Economista guatemalteco. Secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL.

Hoy está de moda hablar de la globalización de la actividad económica. En efecto, las transformaciones que han alterado las bases mismas de funcionamiento de la economía mundial han sido dramáticas. La globalización alcanza a todas las dimensiones de la condición humana: la demografía, la pobreza, el empleo, las enfermedades endémicas, el comercio de drogas y el medio ambiente, entre otras, y también resulta de una enorme trascendencia para las sociedades en vías de desarrollo y en particular los países de América Latina y el Caribe

Muchos ámbitos del quehacer económico han adquirido un carácter marcadamente transnacional, en gran medida debido al enorme auge en las tecnologías de información. La difusión de esas tecnologías en campos como el diseño, la producción, la distribución y la comercialización permite, por una parte, acortar los plazos entre el diseño y la producción y, por esa misma razón, hace posible responder con mucha mayor rapidez que en el pasado a las nuevas demandas reales o inducidas. La reducción de los costos de comunicación y transporte tan sólo acelera esa tendencia.¹

La desregulación de los mercados financieros sumada a las nuevas tecnologías ha conducido a la creación de un inmenso mercado mundial de fondos e instrumentos financieros, que reportan volúmenes de transacciones muy superiores a las del comercio de bienes. Así se incide sobre el comportamiento de los tipos de cambio y de interés, y por consiguiente sobre la competitividad relativa de las economías.

¹CEPAL, La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe, Cuadernos de la CEPAL No. 64, Santiago de Chile, 1989.

Se han desarrollado redes de sistemas productivos transnacionales como resultado de la ampliación de la esfera de influencia de las empresas transnacionales, la concertación de alianzas estratégicas entre las empresas, incluso las pertenecientes a distintos sectores, y la utilización generalizada de redes de información y comunicación mundiales. La empresa transnacional ha ganado cada vez mayor relevancia como un protagonista fundamental en la economía mundial: una creciente proporción del comercio ocurre hacia su interior. Ese hecho responde a un fenómeno crucial, cual es la facilidad de centralizar la planificación y el control de las empresas, mientras que la producción se descentraliza y subdivide geográficamente para aprovechar ventajas de recursos, costos o localización.

Ese fenómeno no se limita a los bienes, sino que también alcanza de manera destacada los servicios. También contribuye al hecho de que las ventajas comparativas que determinado país adquiere podrán variar instantáneamente en función de decisiones tomadas por empresas de alcance global sobre la organización de sus actividades productivas y de distribución.

Todo lo anterior conduce a un mundo intensamente competitivo, donde la manera tradicional de ordenar las relaciones económicas internacionales - básicamente mediante reglas aplicables en las fronteras entre países - han tendido a perder relevancia, frente a otros aspectos que antes eran la provincia exclusiva de la política económica interna. Así, la gestión macroeconómica a nivel nacional, las normas y estándares de calidad, o las disposiciones de control ambiental, pueden influir mucho más sobre la estructura, el volumen y las corrientes del comercio internacional que el tipo y monto de restricciones arancelarias o no arancelarias a las importaciones. Las innovaciones basadas en la microelectrónica y los nuevos materiales están aminorando la ventaja comparativa tradicional de los países en desarrollo en mano de obra y materias primas naturales en varias esferas. Otras tendencias en el dominio de los recursos energéticos y la defensa ambiental también tienen claros rasgos transnacionales.

De otra parte, la globalización de la actividad económica tiende a cierta uniformidad en la formulación y aplicación de políticas, ya que cada país se convierte en un competidor para mercados finitos y escasos recursos. Privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad intencional, promover la capacidad empresarial y atraer la inversión directa se están convirtiendo en elementos comunes de los esfuerzos de cada nación por mejorar su inserción intencional.

Como se sabe, las transformaciones en curso en el ámbito económico se complementan con acontecimientos todavía más dramáticos en el dominio político, acompañados por modificaciones de largo alcance en las relaciones internacionales. Estos, a su vez, retroalimentan el panorama económico. Así, por ejemplo, el fin de la guerra fría, al menguar la preocupación por la seguridad militar en los principales países industriales, podría reducir los gastos de defensa y encauzarlos ya sea a fines socialmente productivos - incluyendo la cooperación internacional - o al menos a facilitar un mejor equilibrio presupuestario de las principales economías desarrolladas, lo cual también redundaría favorablemente sobre la economía mundial.

En síntesis, no se puede insistir lo suficiente sobre la enorme trascendencia de estas tendencias para los países en desarrollo en general y los de América Latina y el Caribe en particular. Entrañan tanto potencialidades como riesgos, y dejan entreabierto un amplio abanico de escenarios plausibles sobre el curso que adquiera la economía mundial. Constituyen una realidad ineludible, que condiciona y limita el margen de maniobra de la política económica interna de todos los países, y en especial de los más vulnerables. El ordenamiento que está surgiendo dista mucho del nuevo orden económico internacional reivindicado por la región hace apenas quince años², pero innegablemente anuncia un nuevo orden, en contraste al que rigió entre 1945 y 1980.

Escenarios alternativos

Existe una clara disfuncionalidad entre las instituciones multilaterales existentes (creadas, precisamente, en la época inmediata de posguerra) y la manera en que las empresas y las naciones se insertan hoy en la economía mundial. Las negociaciones multilaterales del GATT, y la ascendente relevancia de dicho organismo (la membresía de países de América Latina y el Caribe ha pasado de 16 a 23 desde 1987), tan sólo marca un primer y vacilante paso en esa dirección. Otro se encuentra en la decisión de agrupaciones de países de avanzar a un ritmo mayor que la comunidad global de naciones en el empeño de integrarse.

Una interrogante crítica para América Latina y el Caribe se refiere a la manera en que los países con mayor ponderación en la economía mundial reaccionen a las tendencias aludidas. Una posibilidad consiste en que adapten sus políticas nacionales a las nuevas realidades objetivas que surgen de aquellas tendencias, lo cual apuntaría en la dirección de una creciente convergencia de políticas, y una econo-

² Recuérdense las Resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) y la Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

mía internacional más abierta e integrada. Otra es que esas economías resistan tales tendencias en aras de defender ciertos intereses nacionales, en cuyo caso se daría un movimiento en dirección de un mayor proteccionismo, y mayores intentos de administrar el comercio y los flujos financieros.

La primera posibilidad sin duda conduciría a una economía mundial más abierta, más transparente y de creciente movilidad de los factores a través de las fronteras; la segunda, a un mundo fraccionado, con una integración hacia el interior de las grandes agrupaciones de países que se están conformando (Comunidad Europea, Zona de libre Comercio de Norteamérica), y con un comercio mas bien administrado entre esos bloques. Al colocar la competitividad internacional de las economías latinoamericanas y caribeñas al centro de la transformación productiva con equidad, es evidente que el grado de acceso a los mercados bajo uno u otro de los escenarios mencionados se convierte en una variable de primera importancia.

Los dos escenarios caracterizados en el párrafo anterior se ubican en polos opuestos de un espectro de posibilidades intermedias³. Surgen de dos observaciones empíricas: la primera, que los moderados avances logrados en la Ronda Uruguay se obtuvieron con gran dificultad, y que aun si hubiesen colmado las expectativas más optimistas hubieran resultado insuficientes como respuesta institucional a la globalización de la actividad económica; la segunda, que los acuerdos ratificados tanto en la Comunidad Europea a finales de 1991 como la ampliación de una zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos de América, a la cual probablemente se incorporará México en el futuro cercano, consolidan la tendencia hacia grandes agrupaciones de países en el marco de uniones aduaneras, zonas de libre comercio o procesos de integración.

Estos dos resultados empíricos están interrelacionados. El esfuerzo de conformar agrupaciones o «bloques» de países podría interpretarse como una respuesta parcial y selectiva, entre países con mayor afinidad de políticas entre sí, a las exigencias institucionales del fenómeno de la globalización de la actividad económica. Dicho de otra manera, resulta más fácil armonizar políticas y adoptar normas y reglas comunes entre un número limitado de países relativamente homogéneos (por ejemplo, los miembros de la Comunidad Europea) que hacerlo entre los más de 100 países, caracterizados por la heterogeneidad, que hoy pertenecen al GATT.

³Robert Z. Lawrence: «Developing Countries and Global Trading Arrangements», mimeo, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1991.

Cabría señalar, además, que la conformación de agrupaciones de países no por fuerza impide avanzar hacia la integración de la economía mundial, a imagen de los objetivos más ambiciosos postulados por los impulsores de la Ronda Uruguay. Esos esfuerzos pueden perfectamente concebirse como pasos intermedios que faciliten llegar a aquella meta. De hecho, tanto las autoridades de los países miembros de la Comunidad Europea, como las de Estados Unidos y Canadá, han sostenido que sus respectivos procesos contribuirán a vigorizar el comercio mundial, y la información disponible sobre la evolución del comercio intrarregional y extrarregional de ambas agrupaciones tiende a avalar esa hipótesis⁴.

Sea como fuera, resulta vital para América Latina y el Caribe aclarar si los mercados comunes, las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio se convertirán en los cimientos de una economía mundial integrada, o en escollos que conduzcan a su fraccionamiento. Claramente, a los países de la región les conviene lo primero, pero resulta interesante destacar que bajo cualquiera de las dos eventualidades, se encontraría una justificación conceptual para profundizar tanto la integración latinoamericana como la eventual conformación de una zona de libre comercio de alcance hemisférico.

La armonización de políticas comerciales

Tras sucesivas rondas de negociación en el GATT, las barreras arancelarias al comercio fueron reducidas de forma espectacular en los principales países desarrollados. La tendencia hacia la armonización de un conjunto de medidas y políticas públicas que rebasan el ámbito estrictamente comercial se ha manifestado tanto a nivel multilateral, principalmente en las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT, como a nivel de grupos de países, sobre todo con el desarrollo de espacios económicos que avanzan en la vía de la integración.

La Ronda Uruguay.

No obstante las importantes rebajas arancelarias logradas antes de la Ronda Uruguay, subsistían barreras arancelarias importantes en algunos sectores y productos y durante los años 80 se asistió a cierta proliferación de medidas proteccionistas en aquellos sectores y países, principalmente desarrollados. La Ronda Uruguay debía servir para negociar el sometimiento de estas prácticas a normas y disciplinas más estrictas, además de lograr una mayor liberalización arancelaria.

⁴El crecimiento del comercio entre Asia y Europa occidental y entre Asia y América del Norte durante el período 1980-89 fue mayor al crecimiento del comercio intrarregional en Europa occidental y en Norteamérica. GATT: El comercio internacional, 89-90, Vol. II, Ginebra, 1991.

Pero el mandato de la Ronda iba más allá. Por primera vez, una ronda de negociaciones comerciales comprendía materias como las normas que rigen la propiedad intelectual, los regímenes aplicables a las inversiones extranjeras, y el sector de los servicios. También se ha debatido sobre las subvenciones que utilizan los países para mantener el nivel de vida de sus poblaciones rurales. Por ello, las negociaciones de la Ronda se han visto confrontadas a los problemas y resistencias que plantea la armonización de un conjunto cada vez más amplio de políticas nacionales.

La conclusión de la Ronda Uruguay evidentemente no agota el conjunto de temas comerciales susceptibles de ser tratados en el ámbito internacional. La gama tan amplia de temas que han sido objeto de negociaciones en la Ronda, junto con nuevos temas, tales como el del medio ambiente, ameritan continuar con los esfuerzos por hacer converger el multilateralismo y la reciprocidad, pilares fundamentales del GATT, en torno a una liberalización progresiva del comercio a nivel intencional, con reglas claras y reforzadas que en relación a los diversos temas de negociación protejan a todas las partes, en particular a las más débiles.

Los países latinoamericanos y caribeños han llevado a cabo un importante esfuerzo de apertura comercial unilateral que no ha sido excluyente. Ello constituye un sólido argumento a favor de un acceso no discriminatorio, por parte de los países de la región a mercados extrarregionales en el futuro. En el seno de las negociaciones de la Ronda Uruguay el esfuerzo de la región se ha reflejado en reivindicaciones colectivas tendientes a que los demás países reconozcan esta liberalización como un crédito que debe ser recompensado con un mayor acceso a otros mercados. Así, con base en el ejemplo y no en la retórica, América Latina y el Caribe se han convertido en una punta de lanza a favor de la liberalización multilateral del comercio. La manera más directa de que la región contribuya a constituir una economía internacional no discriminatoria, que evite la politización de las relaciones económicas y que le imponga límites a las acciones excluyentes y arbitrarias de los países de mayor ponderación relativa, será continuar con los esfuerzos por fijar normas y liberalizar el comercio dentro de un contexto multilateral en el cual se fortalezca el GATT, entre otros elementos dotándolo de mecanismos reforzados de resolución de diferencias y con mayor capacidad de sanción.

El desarrollo de espacios económicos.

Como se indicó, la armonización de políticas resulta más viable si se lleva a cabo entre un número limitado de países con mayor afinidad entre ellos. En este sentido, se ha registrado en los dos últimos años una intensificación de la tendencia ha-

cia la consolidación de espacios económicos regionales y acuerdos bilaterales entre países.

La consolidación europea.

El ejemplo más avanzado de este proceso de armonización e integración es la Comunidad Económica Europea. En 1990, la Comunidad terminó la preparación de propuestas legislativas para la entrada en vigor del Mercado Único Europeo el 1 de enero de 1993, lo que significa que para esa fecha habrán quedado eliminadas todas las barreras nacionales al libre movimiento de mercancías, servicios, personas y capital.

El proceso de consolidación de la Comunidad, que abarca también los programas hacia la unión económica y monetaria y la unión política, ejerce un efecto gravitacional decisivo sobre los países de su entorno. Recientemente la Comunidad Europea y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) acordaron la ampliación del mercado único, iniciándose el camino hacia la constitución de una Zona Económica Europea que se extenderá desde el Artico hasta las riberas del Mediterráneo. Asimismo, los países de Europa central y oriental gravitan ahora en torno a la Comunidad, que ha reducido las restricciones a las importaciones procedentes de esos países. Tres de ellos han manifestado su deseo de firmar con la CEE acuerdos de asociación que podrían desembocar un día en su adhesión plena a la misma.

Dado que el proceso de integración europea tiene lugar a dos niveles, el de la incorporación de nuevos miembros y la intensificación de la integración entre los antiguos, se ha descrito la Comunidad del futuro en términos de «círculo concéntricos». A estos círculos podrían agregarse los países mediterráneos con los que la Comunidad ha firmado acuerdos preferenciales, y los países de África, el Caribe y el Pacífico vinculados a la Comunidad por la Convención de Lomé. Quedaría así constituido un espacio económico amplio en torno a la CEE.

El proceso europeo de integración puede evolucionar en dos sentidos: constituir una contribución a la dinamización de la economía mundial y a la integración intencional favorecida por la globalización, o convertirse en un espacio relativamente cerrado en que se compensa la liberalización interna de bienes, servicios y factores con mayores restricciones frente al resto del mundo. Actualmente pareciera prevalecer el primer escenario en materia comercial, si bien las restricciones migratorias reflejarían presiones conducentes a reducir la movilidad de mano de obra procedente de otras regiones. En todo caso le correspondería a América Latina y el Caribe aprovechar la mayor demanda potencial de la integración europea mediante la

negociación de acuerdos comerciales dirigidos a facilitar el acceso a este mercado, junto con continuar con los esfuerzos por aumentar la competitividad de la oferta exportable de la región.

La Iniciativa de las Américas.

En el continente americano se produce un proceso similar, aunque menos avanzado. En enero de 1989 entró en vigencia el acuerdo entre los Estados Unidos y Canadá para crear una zona de libre comercio entre los dos países en un período de 10 años, y desde junio de 1991 están en marcha negociaciones para extender esa zona a México.

La ampliación de ese espacio económico a todo el hemisferio, de forma que abarque «desde Alaska hasta Tierra del Fuego», es un objetivo a largo plazo de la Iniciativa para las Américas anunciada por el presidente de los Estados Unidos en junio de 1990. Con este fin, los Estados Unidos ya han concertado acuerdos marco con la mayor parte de los países latinoamericanos, tanto de forma individual como en bloque, en los casos del Mercosur y del Caricom.

En estos acuerdos marco se estipulan, conforme a la declaración con que se lanzó la Iniciativa, los principios en que deberían basarse los futuros acuerdos formales. Esos principios se refieren en gran medida a los mismos temas objeto de negociación en la Ronda Uruguay. Entre ellos figuran la liberalización del comercio, incluso del comercio de servicios, entre las partes; la coordinación de acciones en las negociaciones comerciales multilaterales, en particular con objeto de lograr una culminación con éxito de la Ronda Uruguay; el reconocimiento a los inversores de cada parte de trato nacional en el territorio de la otra parte; la abstención de imponer a las inversiones de la otra parte requisitos que introduzcan distorsiones en el comercio; y la protección de los derechos de propiedad intelectual de los ciudadanos y empresas de la otra parte.

Dentro de una estrategia global de penetración de mercados, la negociación de tratados de libre comercio con los Estados Unidos, si bien entraña compromisos recíprocos, indudablemente ofrece potencialidades⁵. Para adelantar el proceso de crear una zona de libre comercio a nivel hemisférico, que en todo caso representa un proyecto a largo plazo, sería conveniente establecer una coordinación de posiciones y criterios entre los países de la región. Entre los aspectos que habría que precisar se encuentran los siguientes: la armonización de los posibles acuerdos con los

⁵Véase CEPAL, América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial (LC/R. 924), 21 de septiembre de 1991.

Estados Unidos con los compromisos de integración intrarregional; la definición de una agenda para las futuras negociaciones; la determinación de si se va a negociar en forma individual o conjunta; y por último, la consideración de las ventajas y desventajas de negociar acuerdos separados y adicionales o en su lugar adherirse, mediante una cláusula de acceso, a un eventual acuerdo de libre comercio de América del Norte.

Con todo, y congruente con el avance simultáneo por la vía multilateral, hemisférica y regional, convendría evitar que la forma de adoptar el posible espacio económico hemisférico fuera el de una red de acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y cada uno de los países o grupos de países latinoamericanos. La liberalización debiera extenderse a las relaciones mutuas entre estos últimos países, de manera que se cree una verdadera zona hemisférica de libre comercio. Para ello, resulta necesario avanzar decididamente en el camino de la integración latinoamericana, lo que entre otras cosas requiere, como condición previa, que los esfuerzos de estabilización macroeconómica de las economías nacionales tengan éxito.

La Cuenca del Pacífico.

A diferencia de lo que ocurre en Europa y América, la creación formal de un espacio económico exclusivo en toda la región, donde el Japón tiene un peso económico predominante, no se ha materializado. Por el contrario en la reunión ministerial del grupo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC), celebrada en Seúl en noviembre de 1991, se reafirmó la conveniencia de fortalecer las iniciativas regionales que promuevan la liberalización multilateral - por ejemplo en el marco del GATT - del comercio y la inversión. Esta decisión involucra a los países de ambas riberas de la Cuenca del Pacífico, ya que los miembros del APEC son Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, las seis naciones de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y los tres nuevos miembros: la República de China, Hong Kong y Taiwán, provincia de China.

Esta evolución en Asia permite apreciar que las fuerzas del multilateralismo coexisten con las del regionalismo y que incluso, según las circunstancias, predominan sobre las últimas. Ello nada tiene de sorprendente, ya que ambas responden, como se indicó anteriormente, a la misma lógica de armonización supranacional del sistema global. En esa misma lógica se inscriben los esfuerzos de armonización concretados en la Iniciativa sobre Impedimentos Estructurales entre los Estados Unidos y el Japón en el verano de 1990. En todo caso, los países del Oriente que son parte de la Cuenca del Pacífico constituyen aliados potenciales de América Latina y

el Caribe para avanzar hacia un sistema económico donde predominen reglas multilaterales.

La integración latinoamericana y caribeña los últimos dos años, los países latinoamericanos y del Caribe han intensificado los esfuerzos de integración entre ellos. Este proceso, además de haberse visto favorecido por la mayor afinidad política entre gobiernos democráticamente electos, se facilita por las nuevas políticas de apertura comercial uniforme aplicadas en el continente y por el mayor consenso en tomo a esas políticas. Ello explica también las características de los nuevos compromisos integradores: éstos ya no se ven como una forma de sustituir importaciones a nivel supranacional sino mas bien como un medio para aumentar la competitividad con miras a aumentar las exportaciones y la inserción, en condiciones favorables, a la economía internacional. De ahí se deriva la semejanza de objetivos y metas de las nuevas iniciativas integradoras, tendientes en general a constituir mercados comunes o zonas de libre comercio en plazos inusualmente cortos.

La constitución de un mercado común para 1995 es el objetivo del Mercosur, creado en virtud del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en marzo de 1991, y del Grupo Andino, como se estipula en el Acta de La Paz firmada en noviembre de 1990. También se dispuso en agosto de 1990 la constitución de un mercado común en la CARCOM, y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se dispone a crear una «comunidad económica» entre su miembros conforme a lo dispuesto en su Plan de Acción Económica de Centroamérica. México firmó en enero de 1991 un acuerdo con los países del MCCA tendiente a crear una zona de libre comercio. Este es también el objetivo del llamado «Grupo de los Tres» (Colombia, Venezuela y México). A estas iniciativas subregionales se añade un número creciente de acuerdos bilaterales dirigidos a eliminar las barreras comerciales entre países latinoamericanos⁶. Un desafío importante de la región consiste en compatibilizar estos diversos acuerdos, que tienen el riesgo de provocar efectos de desviación del comercio así como de distorsionar las ventajas competitivas de los países de la región.

El desafío siguiente será el de ampliar la red de acuerdos bilaterales y subregionales de forma que para fines del decenio exista una sola zona latinoamericana y caribeña de libre comercio, o un espacio económico ampliado, que pueda estar integrado con los países de América del Norte. En este sentido, los presidentes de los 13 países latinoamericanos que componen el Grupo de Río manifestaron en diciembre de 1991 su voluntad de seguir promoviendo los procesos de integración subregio-

⁶CEPAL: La integración económica en los años noventa: perspectivas y opciones, Santiago, 8/1991.

nal en marcha, con el fin de que culminen en el curso de la década, de manera que, al llegar al año 2000, esté ya plenamente conformado el hemisferio americano de libre comercio⁷.

Regionalismo y multilateralismo.

Existe el riesgo de que el aumento de los intercambios y la integración entre los espacios regionales se produzca sobre todo entre los países con mayor peso dentro de esos espacios (la CEE, los Estados Unidos y el Japón), quedando los demás países vinculados principalmente al país predominante de su propio espacio, lo que en el caso de los países latinoamericanos y caribeños significaría una creciente interacción con los Estados Unidos de América. Por consiguiente, el desafío de la región consiste en evitar una posible tendencia hacia una relación excesivamente concentrada en un solo mercado. Ello no implica menospreciar las posibilidades que ofrece la Iniciativa para las Américas, sino tener presente que ésta no debería ser la única opción posible. Se trata de mantener vivo el espíritu del multilateralismo, para lo cual los países de la región deben persistir en sus esfuerzos por lograr una liberalización del comercio a escala mundial, velar por que la creación de una posible zona de libre comercio con los Estados Unidos no lleve consigo un aumento de la protección contra terceros países, e impulsar las relaciones económicas con las demás regiones, particularmente con el Este asiático y con Europa occidental.

Las negociaciones en el marea de la Ronda Uruguay y en el ámbito de los acuerdos regionales y hemisféricos de integración, así como numerosos éxitos de empresas exportadoras han dotado a la región de la experiencia y de valiosos puntos de referencia que pueden servir para avanzar gradualmente hacia un sistema económico internacional en que predomine el uso de reglas multilaterales, en vez de prácticas discriminatorias basadas en el uso del poder. Dentro de esta perspectiva, en que las iniciativas de cobertura geográfica limitada se convierten en cimientos - y no en escollos favorables al surgimiento de un sistema económico transparente y no discriminatorio, cabría privilegiar el reforzamiento recíproco entre los diversos acuerdos - bilaterales, regionales, hemisféricos y multilaterales - para alcanzar dicho objetivo.

El contexto internacional y los recursos para el desarrollo

Los acontecimientos recientes hacen prever una mayor competencia por los recursos externos. Se estima que la unificación alemana, el financiamiento de la transi-

⁷Declaración conjunta de la V Cumbre presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política en Cartagena de Indias, Colombia, del 1° al 3 de diciembre de 1991.

ción en Europa oriental y los programas de reconstrucción en el Medio Oriente llevarán consigo una mayor demanda de ahorro externo, lo cual a su vez tenderá hacia una renovada alza de tasas de interés en los mercados financieros internacionales⁸. Surge por consiguiente la necesidad de elevar la tasa de ahorro en el mundo, y en particular en América Latina donde, habida cuenta de la posible mayor competencia por los recursos externos y mayor costo de los mismos, convendrá intensificar los esfuerzos que ya se realizan para aumentar el ahorro interno y mejorar la productividad del capital.

Pero por otro lado, ciertas características del entorno intencional favorecen el aumento del ahorro externo e interno en América Latina. En los últimos años se han registrado ciertos avances hacia la reducción de la carga de la deuda; esta reducción, juntamente con la integración reciente del mercado intencional de capitales, ha abierto nuevas posibilidades para captar recursos financieros. Estas dos circunstancias han permitido reducir la transferencia neta de recursos al exterior, que en 1989 representaba el 20% del valor total de las exportaciones de bienes y servicios, al 13% en 1990, el nivel más bajo registrado desde que se inició la crisis de la deuda en 1982. En 1991, gracias también a la fuerte reducción de los tipos de interés de los Estados Unidos, se tornó positiva por primera vez en una década.

Iniciativas a nivel internacional para la solución del problema de la deuda. A partir de fines de los años 80 se ha comenzado a observar una gestión oficial algo más flexible por parte de los países acreedores. Una manifestación de este mayor grado de flexibilidad ha sido la consolidación de varios acuerdos de reducción de las obligaciones con la banca comercial dentro del marco del Plan Brady anunciado a principios de 1989. Hasta el momento cuatro países (Costa Rica, México Uruguay y Venezuela), han concertado acuerdos de esta índole, y se espera que otros deudores importantes como Argentina y Brasil lleguen a acuerdos similares. Por otra parte, se ha observado una mayor tolerancia de los acreedores con respecto a la acumulación oficiosa de atrasos en el servicio de la deuda. Ello ha constituido una válvula de escape temporal frente al problema del endeudamiento excesivo y a la lentitud de culminar las negociaciones para lograr reducciones permanentes de la deuda.

Si bien la reducción de deuda ha adquirido creciente aceptación como parte integral de un programa de ajuste estructural, las reducciones contempladas dentro del contexto del Plan Brady son aún demasiado limitadas. Por una parte, los recursos financieros oficiales disponibles para financiar la recompra de la deuda banca-

⁸Fondo Monetario Internacional: World Economic Outlook, Washington D.C., octubre 1991.

ria, o su conversión en bonos, son a menudo insuficientes. Por otra, una reducción efectiva requiere aplicar una presión institucional más coherente y sostenida sobre los acreedores. Existe cierta oposición entre estas dos variables: cuanto más voluntario sea el proceso, mayor es el financiamiento requerido para lograr una reducción de la deuda, y viceversa.

La estrategia internacional frente al problema parecería haber llegado ahora a una encrucijada, lo que sugiere la necesidad de dar nuevos pasos adelante. El limitado financiamiento oficial disponible para apoyar planes de reducción de la deuda parece indicar la necesidad de buscar mecanismos de reducción menos voluntarios, que eviten las presiones alcistas en el mercado secundario durante el proceso de reducción voluntaria de la deuda. Un esquema que limite más el margen de opción de los participantes permite además reducir la deuda sobre la base de una estimación más realista de la capacidad de pago de mediano plazo del país deudor, y asegurar que todos los bancos participen en dicha disminución⁹.

La deuda oficial bilateral también ha sido objeto de reducción, lo que se ha hecho con criterios diferenciados según el nivel de ingreso de los deudores. Tras la adopción en 1988 de los «Términos de Toronto» para otorgar condiciones especiales a los deudores de bajos ingresos, en 1990 los gobiernos acreedores agrupados en el Club de París acordaron ofrecer nuevas facilidades de pago («Términos de Houston»), incluida la conversión de deuda a moneda local, a los países de ingreso medio bajo. Los primeros términos se aplicaron en 1990 a Bolivia y Guyana, y los segundos a El Salvador, Honduras, Jamaica, Perú y la República Dominicana. La reducción de las obligaciones oficiales bilaterales de Polonia y Egipto a la mitad por lo menos, constituyó, además, un precedente de condonación de la deuda de países de ingreso medio.

En el marco de la Iniciativa para las Américas se proponen mecanismos para la reducción de la deuda de la región con los Estados Unidos por un valor de 12.000 millones de dólares. Hasta fines de septiembre de 1991, los Estados Unidos habían perdonado a siete países de la región deudas por valor de 1.500 millones de dólares. Al tratarse en la mayor parte de estos casos de países con economías relativamente pequeñas, las reducciones otorgadas fueron bastante significativas: para

⁹Como se señaló en CEPAL: América Latina y el Caribe: Opciones para reducir el peso de la deuda, Santiago, 3/1990, la estimación de la capacidad de pago debería surgir de un programa de ajuste con el FMI que establezca metas explícitas aceptables de inversión y de crecimiento. Además, los acuerdos de reducción podrían llevar cláusulas contingentes que permitirían que los pagos suban o bajen en la medida que la evolución ex post de la capacidad de pago difiera marcadamente de la estimación ex ante.

Honduras, Nicaragua y Guyana, el monto perdonado representó el 90% del total adeudado al gobierno estadounidense, y para Bolivia y Haití alcanzó el 70%.

En cuanto a la deuda con organismos multilaterales, merece destacarse el llamado enfoque de acumulación de derechos de giro introducido en 1990 para regularizar la posición de aquellos países que se encuentran en una prolongada situación de mora en sus pagos al Fondo Monetario Internacional. Mediante este mecanismo, el país deudor acumula derechos de refinanciamiento paralelamente al cumplimiento de las metas de un programa de ajuste. Una vez aplicado con éxito el programa, el país cancela sus atrasos con el Fondo mediante la organización de un préstamo puente otorgado por un grupo de gobiernos «de apoyo», y posteriormente convierte los derechos acumulados en un desembolso de recursos del Fondo como parte de un programa normal con ese organismo. En América Latina este esquema está siendo empleado como pilar central de la normalización de la situación del Perú con sus acreedores externos.

En la actualidad los esquemas oficiales de alivio, como los Grupos de Apoyo y el «enroque de derechos» del FMI, sólo surgen después que un país haya caído en una mora seria. Dada la reciente multiplicación de tales casos no caben dudas respecto a la conveniencia de introducir nuevos mecanismos concesionales de refinanciamiento, para tratar con anticipación los problemas de una excesiva carga de la deuda multilateral.

Los mercados internacionales de capital.

El volumen de recursos que se mueve en el mercado financiero mundial ya es enorme; a título de ejemplo, cabe señalar que el valor de los empréstitos contraídos en los mercados internacionales de capital se duplicó entre 1982 y 1990 hasta alcanzar 423.000 millones de dólares en este último año ¹⁰. Todo indica, por otro lado, que el proceso de integración se profundizará aún más en el futuro. Estas dos circunstancias presentan oportunidades y desafíos importantes para los países latinoamericanos, ya que la visión cada vez más global de los inversionistas institucionales y el interés de los mismos en diversificar sus carteras de activos mediante la incorporación en ellas de instrumentos de alto rendimiento significan que existe una oferta potencial importante de recursos.

Durante la mayor parte del decenio anterior, el mercado de créditos voluntarios, con excepción del financiamiento a corto plazo del comercio exterior, se encontraba cerrado para los países de América Latina y el Caribe, abrumados bajo el peso de la

¹⁰OECD: Financial Market Trends, 6/1991.

deuda. Recientemente, sin embargo, algunos países han podido aprovechar las tendencias positivas que se registran en esos mercados para iniciar un retorno a los empréstitos voluntarios¹¹. A diferencia de los años 70 y principios de los 80, cuando predominaban los préstamos provenientes de la banca comercial, el nuevo acceso al financiamiento voluntario se está concretando a través de la emisión de bonos internacionales, por un lado, y de la inversión extranjera de cartera en acciones, por el otro.

La reapertura del mercado de bonos internacionales para prestatarios de América Latina empezó a producirse en el período de 1987 a 1989, pero se aceleró espectacularmente en 1990 y en 1991, aunque se concentrase en un número limitado de países (Argentina, Brasil, México y Venezuela). El costo del financiamiento así obtenido ha sido relativamente alto, aunque se ha observado una clara tendencia a la baja de la prima de riesgo en las emisiones mexicanas y venezolanas. Otra característica de este tipo de financiamiento es que ha tenido un plazo relativamente corto; por lo general, las fechas de vencimiento han fluctuado entre dos y cinco años. Por consiguiente, sería necesario mantener en el futuro una corriente continua de nuevas colocaciones si se quiere evitar que las transferencias netas relacionadas con esta modalidad de financiamiento se conviertan en negativas dentro de poco tiempo.

El otro canal a través del cual se ha logrado obtener recursos del mercado internacional de capitales privados es la inversión extranjera de cartera en acciones. El monto de los recursos externos que han llegado recientemente a algunos países latinoamericanos por esta vía, como México y Chile, ha sido considerable. Por ejemplo, las estadísticas de balanza de pagos de México indican que, en ese país, los ingresos por concepto de inversión extranjera de cartera, que habían ascendido a 490 millones de dólares en 1989, alcanzaron los 2.000 millones en 1990 y más de 6.000 millones en el primer semestre de 1991.

Las nuevas corrientes de capital privado vienen a aliviar la restricción del financiamiento externo que sufrió la región latinoamericana y caribeña durante la década pasada. Sin embargo cabría dudar sobre la perdurabilidad de esas corrientes, que sirva de base al desarrollo y que otros países de la región puedan ingresar también a ese mercado. Cabe preguntarse, en este sentido, hasta qué punto la disponibilidad reciente de fondos para América Latina obedece a una caída coyuntural de los tipos de interés de los Estados Unidos, que ha hecho muy atractivo el rendimiento ofrecido por los instrumentos latinoamericanos. No debe olvidarse tampoco que el

¹¹Peter West: «El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional» en Revista de la CEPAL N° 44, Santiago de Chile, 8/1991.

carácter inestable y la naturaleza procíclica de los movimientos internacionales de capital privado confieren al acceso a este tipo de financiamiento ciertos riesgos y costos posibles.

Cabría, por lo tanto, evaluar sistemáticamente el uso de diversos instrumentos financieros, comparándolos con el de otras posibles fuentes de financiamiento externo, como los préstamos bilaterales y multilaterales y la inversión extranjera directa. Además, cabría vigilar la entrada de capitales privados para evitar una repetición de los excesos de los años 70, cuando una apertura irrestricta al financiamiento externo privado - en esa ocasión proveniente de la banca comercial - condujo a una situación de sobre endeudamiento, que desembocó en el doloroso proceso de ajuste y recesión que tuvo lugar en la década de los 80. También cabría diseñar instrumentos financieros emitidos por los países de la región, con un rendimiento que variara en función de los precios de los principales productos básicos de exportación, de manera que pudiera contribuir a equilibrar los ingresos derivados de estas exportaciones. Estos y otros instrumentos financieros emitidos por los países de la región podrían ser garantizados, en parte, por organismos multilaterales, a fin de contribuir al acceso de nuevos países al mercado internacional de capitales.

La evolución de la economía mundial

Finalmente, la actual coyuntura económica pone de manifiesto ciertos elementos de vulnerabilidad del ordenamiento económico mundial. Por un lado, la coordinación y armonización de las políticas públicas es cada vez más necesaria, pero la configuración de un orden multipolar la hace más difícil. Las decisiones en materia de política económica están cada vez más descentralizadas, pero los países son cada vez más interdependientes. Durante los años 80 se produjeron importantes esfuerzos por coordinar las políticas monetarias y fiscales de los principales países industrializados reunidos en el Grupo de los Siete. Esta coordinación era necesaria para hacer frente a la interacción de los mercados financieros y tratar de limitar los fuertes desequilibrios de balanza de pagos provocados por movimientos masivos de capital que respondían a cambios de los tipos de interés y de las paridades de las monedas¹².

Por otro lado, las perspectivas de crecimiento económico en un mundo multipolar, en el que el progreso técnico desempeña una función crucial, se han hecho más dependientes de la expansión del comercio internacional. Durante un largo período,

¹²Michael C. Webb: «Coordination of Macroeconomic Adjustment Policy» en International Organization, Vol. 45, No. 3, verano 1991.

el crecimiento del comercio ha superado al aumento del producto mundial (con la excepción de 1985), y desde 1988 lo ha duplicado. Por ello tienen gran importancia los esfuerzos multilaterales de liberalización y armonización realizados en la Ronda Uruguay del GATT y en el marco de las agrupaciones regionales.

Si se cumplen estas condiciones de mayor coordinación y armonización y tienen éxito los esfuerzos multilaterales de liberalización comercial, podrían cumplirse las previsiones que otorgan a la economía mundial un crecimiento a mediano plazo razonable, superior al 3% en promedio anual entre 1993 y 1996, según el Fondo Monetario Internacional. Sólo así el llamado «nuevo orden mundial» estaría en condiciones de contribuir a un entorno internacional relativamente favorable para los esfuerzos internos de desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños.

Referencias

- *CEPAL, CUADERNOS DE LA CEPAL. 64 - Santiago de Chile. 1989; La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe.
- *Lawrence, Robert Z., THE BROOKINGS INSTITUTION. - Washington, D.C.. 1991; Developing Countries and Global Trading Arrangements.
- *GATT, EL COMERCIO INTERNACIONAL 89-90. II - Ginebra. 1991; El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional.
- *CEPAL, AMERICA LATINA FRENTE A LA INICIATIVA BUSH: UN EXAMEN INICIAL. LC/R.924 - 1991; Coordination of Macroeconomic Adjustment Policy.
- *CEPAL, LA INTEGRACION ECONOMICA EN LOS AÑOS NOVENTA: PERSPECTIVAS Y OPCIONES. - Santiago. 1991;
- *Fondo Monetario Internacional, WORLD ECONOMIC OUTLOOK. - Washington D.C.. 1991;
- *CEPAL, AMERICA LATINA Y EL CARIBE: OPCIONES PARA REDUCIR EL PESO DE LA DEUDA. - Santiago. 1990;
- *OECD, FINANCIAL MARKET TRENDS. - 1991;
- *West, Peter, REVISTA DE LA CEPAL. 44 - Santiago de Chile. 1991;
- *Webb, Michael C., INTERNATIONAL ORGANIZATION. 45, 3 - 1991;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 119 Mayo-Junio de 1992, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.