

22.09.2004

## דרום אמריקה – ההומוגניות אבדה, הסיכון נשאר

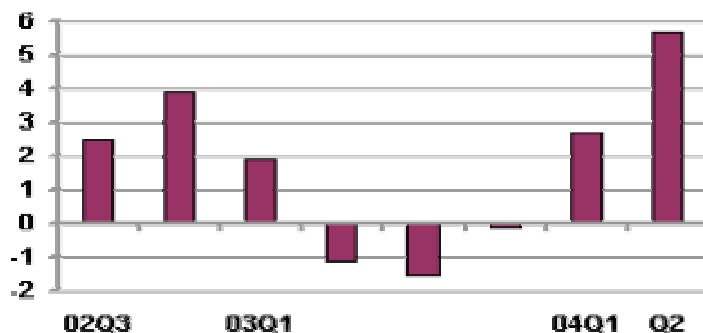
באופן מסורתי, אזור דרום אמריקה אינו מעלה אסוציאציות חיוביות אצל כלכלנים, משקיעים ואנשי עסקים. אבל לאחרונה מסתמן שינוי: אזור דרום אמריקה מייצר בשורות כלכליות טובות והזדמנויות עסקיות עבור שאר העולם – והעולם מחזיר טובה לאזור הבעייתי הזה על ידי יצירת תנאים המעודדים את המשך המגמה החיובית שם.

על רקע זה, עולה שוב התקווה כי הפעם תצליח דרום אמריקה להגשים את הפוטנציאל האדיר הטמון בה, ולעלות על תוואי של צמיחה כלכלית מתמשכת – ולא להיקלע למחזוריות המקוללת של גאות דרמטית המסתיימת במשבר חריף ובשפל עמוק. אמנם לא ניתן לדעת האם אכן הפעם זה שונה, ובוודאי שלא מומלץ להמר בכל הקופה על תוצאה חיובית, לאחר אכזבות כה רבות שהסבו הפסדים גדולים וכואבים למשקיעים ושותפי סחר מסביב לעולם. אבל עצם הדבר שניתן להצביע על תסריט חיובי בעל סיכוי ריאלי שיתממש, מהווה כשלעצמו בשורה טובה ממדרגה ראשונה.

### ברזיל: אחריות ונחישות כמודל מנהיגות חדש

במרכז התקווה עומדת הענקית האזורית, ברזיל. אם ברזיל תצליח להתמיד במגמת הצמיחה המתונה המאפיינת אותה מאז סוף 2003 (ראו תרשים 1), וגם להתמיד בביצוע רפורמות מבניות בכלכלתה, הרי שהצלחתה עשויה לגרור אחריה את שאר האזור והישגיה יקרינו לא רק על כל שכנותיה אלא, כפי שנראה מיד, גם על מדינות מתפתחות ברחבי העולם. לכן ברזיל צפויה להמשיך ולעמוד במוקד העניין, ולקבוע את כיוון ההתפתחויות האזורי; דבר זה נכון לא רק בהקשר הכלכלי הטהור אלא גם – ואולי בעיקר – בהקשר הפוליטי.

**תרשים 1: צמיחת התמ"ג הברזילאי, יולי 2002 – יוני 2004**  
קצב שינוי שנתי, כל רבעון ביחס לרבעון המקביל אשתקד, באחוזים



המקור: Brazilian Institute of Geography & Statistics – IBGE



מנהיגה של ברזיל, לואיס אינסיו "לולה" דה סילבה – המכונה "לולה" בפי כל – מציג דגם מנהיגות שהוא חדש, רענן ואף נועז, עבור מדינות מתפתחות. מצד אחד, לולה הוא מייצג אותנטי של העניים: מקורו במשפחה מעוטת-יכולת, ורק כישרונותיו הטבעיים הפכו אותו למנהיג של פועלים ושל איגודים מקצועיים, משם הגיע לפוליטיקה הלאומית. שלוש פעמים התמודד לולה על הנשיאות מטעם מפלגת הפועלים, ובכל פעם הפסיד על רקע החששות הכבדים שהתעוררו עקב הרטוריקה הרדיקלית שלו. אולם במרוץ לנשיאות של 2002, הוא הפנים את הלקחים של ניסיונותיו הכושלים: הוא השקיע מאמצים רבים בהתוויית והשמעת קו פייסני ו"אחראי", שמטרתו הייתה להרגיע את הקהילה העסקית המקומית ואת המערכת הפיננסית הבינלאומית באשר לשאיפותיו וכיווני המדיניות שיאמץ בתור נשיא.

הבטחותיו של לולה במהלך מסע הבחירות סייעו לו לתפוס עמדה מובילה במרוץ, אך לא הספיקו למנוע בהלה גדולה בשווקים הפיננסיים, שהתגברה ככל שניצחונו נראה יותר מובטח. המשבר הפיננסי דרדר את המשק הברזילאי למיתון חריף ב-2003. אולם, כמעט מרגע היבחרו בנובמבר 2002, וביתר שאת מאז טקס ההשבעה והכניסה הפורמאלית לתפקיד בינואר 2003, הוכיח לולה שבכוונתו וביכולתו לעמוד מאחורי ההבטחות שהוא פיזר בדרך לארמון הנשיאות. מינויו לתפקידים הקריטיים של שר האוצר ונגיד הבנק המרכזי, כמו גם מהלכיו בתחום התקציב והנחישות שלו בהובלת רפורמה היסטורית בתחום הפנסיה, הציגו דפוס חדש בפוליטיקה הלאומית והאזורית: שילוב של שמרנות ופרגמטיזם בכל הקשור לניהול המשק והיחסים עם מלווים זרים, יחד עם מחויבות אמיתית לחולל שינוי במצבם של עשרות מיליוני העניים במדינה.

לולה הבין כי לעולם לא יצליח לחולל שיפור בחלוקת ההכנסות המעוותת של ברזיל ללא הבאת המשק לתוואי של צמיחה כלכלית ברת קיימא. אולם, בגלל תלותה של ברזיל בהון זר ובמלווים חיצוניים, יעד נכסף זה לא יושג אם הוא וממשלתו לא יצליחו לרכוש ולשמר את אמונם של הגורמים הזרים המרכזיים, ובראשם ממשלת ארה"ב וקרן המטבע הבינלאומית. ההישג האמיתי של לולה הוא למעשה כפול: הוא עמד במשימה של רכישת אמונם של גורמים הזרים, למרות הרקורד שלו כנציג הפועלים והשמאל – אבל לא במחיר של בגידה בעקרונותיו ובתומכיו.

לולה ניצל את הפופולריות העצומה לה הוא זכה, כדי לשכנע את מפלגתו בנחיצות הרפורמות המבניות ולהתחיל להעביר אותן בפרלמנט. עכשיו הוא מתחיל לקצור את הפירות ממהלכים אלה, כאשר המשק חוזר לצמיחה, שיעור האבטלה יורד והמערכת הפיננסית פועלת בתנאי יציבות – לפחות במונחים דרום-אמריקאיים. אבל כל זה לא הביא ללולה אהדה מצד ארה"ב או קרן המטבע – להיפך. בד בבד עם צעדיו בבית, לולה הוביל את ברזיל למעמד מוביל בבמה העולמית, בעיקר בתחום הקריטי של מערך הסחר העולמי. במסגרת המו"מ המורכב על ליברליזציה בתחום המוצרים החקלאיים, שהוא נושא הליבה של מה שמכונה "סבב דוחה", נקטו ברזיל ומדינות מתפתחות אחרות כגון הודו, עמדה נוקשה מול ארה"ב, האיחוד האירופי ויפן.

התוצאה הראשונה של גישה זו נראתה הרסנית, כאשר ועידת קנקון של ארגון הסחר העולמי קרסה לפני שנה, תוך מריבות קשות ביותר בין "גוש ה-20" (בהובלת ברזיל והודו), לבין ארה"ב והאיחוד האירופי. אך בשבועות האחרונים נאלצו האירופים והאמריקנים להגמיש את עמדותיהם בנושא צמצום הסובסידיות



המסיביות שהם מעניקים לחקלאות במדינותיהם – כל זאת מתוך הכרה כי האינטרס המרכזי שלהם הוא לקדם הסכם סחר עולמי, ולא לתת ל"סבב דוחה" לגווע ובכך להסתכן בנסיגה חמורה בתהליך פתיחת הסחר העולמי.

### **וונצואלה: יחי הפופוליזם**

דגם מנהיגות שונה מאוד מוצג בוונצואלה. לאחר שנתיים ויותר של מאבק קשה ואלים בין תומכיו ומתנגדיו של הנשיא הוגו צ'באז, שבמהלכן שותקה כלכלת המדינה לתקופות ארוכות ונפגמה בצורה ניכרת רמת התפוקה של מפיקת הנפט מספר חמש בעולם, השיג צ'באז באוגוסט ניצחון חד-משמעי במסגרת משאל עם שיזמו מתנגדיו בניסיון להפיל אותו באמצע הקדנציה שלו. גם אם תוצאה זו אינה לרוחה של ממשל בוש ושל גורמים רבים בקהילה הבינלאומית, בכל זאת הם נטו לקבל אותה כמעט באנחת רווחה, מפני שהענקת לגיטימציה לצ'באז עשויה לסלול את דרכה של וונצואלה בחזרה אל יציבות פוליטית – וגם כלכלית, כך הם מקווים.

אולם שבאז אינו מנהיג שמאל מהסוג של לולה, אלא קרוב הרבה יותר למסורת הפופוליסטית המוכרת של דרום אמריקה, שדוגמתה הבולטת מבחינה היסטורית הייתה של חואן (ואווה) פרון בארגנטינה. האם שבאז אכן יצליח להמשיך ולספק לתומכיו משכבות המצוקה את השיפור ברמת החיים שלהם – כגון בשירותי בריאות וכדומה – שהוא העניק בשנה החולפת? לדעת מרבית המומחים, הצלחה זו נבעה בעיקר מהזינוק במחירי הנפט ובהשפעה המבורכת שהייתה לכך על המשק הלאומי, הנשען באופן כמעט מוחלט על ענף הנפט. אבל הצלחת שבאז להחזיק מעמד מול הלחץ האמריקני נגדו וכן לצאת כעת כשידו על העליונה, מהווה דוגמה שונה וגם מפתה עבור מדינות רבות, באיים הקריביים, ובמרכז ודרום אמריקה – ואולי גם מעבר לכך.

### **צ'ילה וארגנטינה: שכנות מרוחקות**

דרום אמריקה מספקת גם דוגמאות אחרות בכל הקשור לניהול הכלכלה – והמדינה בכלל. אולי הקיצוניות ביותר הן צ'ילה מצד אחד וארגנטינה מצד שני. היותן שכנות מבחינה פיזית לא משפיעה כנראה על היותן רחוקות זו מזו "כרחוק מזרח ממערב" במצבן הכלכלי, כמו גם בדרך בה מתייחסים אליהן בעולם.

צ'ילה מהווה דגם לאימוץ מצד מדינה מתפתחת של כללי המשחק המקובלים על המדינות המפותחות – כולל מדיניות מוניטרית החותרת לאינפלציה נמוכה, ניהול תקציבי ממושמע והישענות על מנגנוני שוק ללא מעורבות ממשלתית גדולה. אולי האלמנט החשוב ביותר במרשם הצ'יליאני הוא מידה גבוהה של הסכמה בין-מפלגתית על התוואי המרכזי של המדיניות הכלכלית, המפחיתה באופן מהותי את הסיכון הפוליטי ומגבירה את היציבות הכלכלית. התוצאה היא רמת יציבות כלכלית-פיננסית החריגה בנוף הדרום אמריקני, ורמת תפקוד גבוהה גם של מערכות כלכליות וחברתיות אחרות, כולל מערכת פנסיה המשמשת דוגמה בקנה מידה עולמי.



ארגנטינה, לעומת זאת, משקפת מציאות שונה לחלוטין. המשבר של 2001-2002 התאפיין למעשה בהתמוטטות המרקם החברתי-כלכלי הפנימי, בעוד שהחלטה על שמיטת חוב פרטי חיצוני של המדינה יצרה משבר מתמשך עם הנושים שעדיין דורש פתרון. הן במערך הפנימי והן במערך החיצוני, מדובר בנוק עצום שידרוש זמן רב לתקן – אם בכלל. למרות ההתאוששות הכלכלית שחוותה ארגנטינה בשנה האחרונה, מדובר במדינה הנמצאת עדיין "על הקרשים", שרבים מאזרחיה כלל אינם מאמינים בה וביכולתה להתאושש בצורה מלאה. עדות על כך מסופקת על ידי הצעירים הרבים ממעמד הביניים שהיגרו למדינות אירופה וצפון אמריקה, ובכך תרמו תרומה ניכרת להגשמת נבואת הזעם שלהם כלפי מולדתם.

המסקנה המתבקשת מבחינת הדוגמאות הללו, קודם כול, שאין להתייחס לאזור כה גדול ומגוון כמו דרום אמריקה בצורה כוללנית. אם פעם היה נהוג אצל משקיעים זרים להכליל כל מדינות אמריקה הלטינית בסל אחד, הרי שגישה כזו כיום הינה פשטנית ואף מוטעית. מעבר זה מהומוגניות להטרוגניות התחיל, לכל המאוחר, כאשר מקסיקו הצטרפה להסכם NAFTA בשנת 1994, ובכך התרחקה מדימויה הישן ורכש לעצמה בהדרגה דימוי חדש ושונה לחלוטין, בעיני משקיעים ובעלי עסקים כאחד. העדות הטריה יותר לקיומה של דינאמיקה חדשה באזור מגיעה בשנתיים האחרונות, בפיצול דרכיהן של ארגנטינה וברזיל. בעוד שארגנטינה התדרדרה לתהום, ברזיל הצליחה לא להיגרר לתוך המערבולת הארגנטינאית ועכשיו, תחת מנהיגותו של לולה, היא הולכת בנתיב שונה ומבטיח יותר.

#### **זהירות: הסיכון נשאר גבוה**

אולם לא הכול השתנה בדרום אמריקה, ובוודאי לא הכול לטובה. לרוע מזלן של מדינות האזור, עובדות יסוד רבות נשארו פחות או יותר כפי שהיו – ואת זאת, שומה על כל מי שסוחר עם או משקיע בדרום אמריקה לזכור היטב.

נחזור לברזיל כדי להיווכח עד כמה הצלחתה מוגבלת בגלל הבעיות ששורשן בעבר ומשועבדת לגורמים שאינם נמצאים תחת שליטתה, אלא נובעים מתנאים מזדמנים במשק העולמי.

הגורם הראשון המעיק על ברזיל, כמו גם על מרבית מדינות האזור, הוא מצבת החוב הגדולה הרובצת עליה. חלק גדול מחוב זה נקוב במטבע חוץ ונמצא בידי גורמים זרים, ובכך נוצרות שתי בעיות מהותיות. הראשונה היא תקציבית – חלק נכבד מתקבולי הממשלה משועבדים לתשלום הריבית והקרן על חובות ישנים, זאת במטרה להקטין את עומס החוב הכולל ולשפר את איתנותה הפיננסית של המדינה. קרן המטבע הבינלאומי דורשת מברזיל, כמו ממדינות רבות אחרות, לבנות תקציבים שבהם קיים "עודף ראשוני" – כלומר לפני פירעון חובות – בהיקף משמעותי, כדי למנוע המשך תפיחת החוב הכולל.

הבעיה השנייה היא החשיפה הפיננסית לשיעור הריבית על הדולר, שבו נקוב חלק הארי של החוב הזר. משטר הריבית הנמוכה שהונהג בארה"ב בשנים האחרונות הטיב מאוד עם מדינות בעלות חוב דולרי גבוה – אולם תקופה זו מגיעה עתה לקיצה. הריבית בארה"ב נמצא בכיוון עליה, כאשר רק קצב ועוצמת ההעלאות עומדים בספק. כל עליה בריבית מכבידה את העול על מדינות בעלות חוב גבוה, ומקטינה בהתאם את יכולתן להמשיך ולצמוח.



אבל בחינה מעמיקה יותר מגלה שסיכון פיננסי זה אינו אלא פן אחד של בעיה רחבה בהרבה, המהווה סיכון כלכלי ממדרגה ראשונה – בדמות תלותה של דרום אמריקה בכלכלת ארה"ב. למרבה האירוניה, תופעה זו מקיפה גם – ואף במיוחד – את וונצואלה, המוכרת את רוב תפוקתה לארה"ב. אם תחול האטה במשק האמריקני, מסיבה כלשהי, התוצאות הקשות יורגשו היטב בכל רחבי חצי הכדור המערבי, מהמפעלים התעשייתיים בגבול בין טקסס למקסיקו ועד לחוות הענקיות של ארגנטינה. אמנם נכון שמדינות האזור עושות מאמצים להרחיב את קשרי הסחר שלהן עם האיחוד האירופי וגם עם יפן וסין. מאמצים אלה הם חשובים ומבורכים, אך אין בהם – לפחות בטווח הנראה לעין – לשנות באופן בסיסי את עובדת היסוד של דומיננטיות אמריקנית.

יחד עם זאת, השפעתה של סין מורגשת היטב – ולו רק בזכות הביקוש העצום של סין לחומרי גלם, הן חקלאיים והן מתכתיים. ציילה, שכלכלתה כה תלויה בכריית נחושת, היא בין הנהנות הבולטות ממגמה זו, אך גם ארגנטינה, ברזיל, וונצואלה ואחרות נהנות מצמיחתה המואצת של סין, הודות לייצוא של סויה, חיטה, נפט ועוד. אבל גאות זאת נושאת בחובה סכנה ברורה, כי מי מבטיח ליצואניות שהביקוש הסיני ימשיך לגדול בקצב כה מסחרר – או בכלל? כלומר, שוב נחשפת תלות בגורמים זרים, שלאחרונה האירו פנים לדרום אמריקה אך בעתיד עלולים להתנהג בצורה שונה.

כל זה מוביל בהכרח לשאלה יותר יסודית: מדוע דרום אמריקה נשארה כה תלויה בגורמים זרים, הן לצורכי מימון, הן לאספקת ביקושים ריאליים? הרי מדינות מזרח אסיה, הנמנות בעבר או בהווה בין המדינות המתפתחות, התקדמו בנתיב שונה מאוד, בעיקר בזכות שיעורי החיסכון הגבוהים מאוד שאפיינו אותם, ושאפשרו להן להשקיע בתשתיות פיזיות ואנושיות מבלי להזדקק להלוואות זרות.

השוואה זו מצביעה על שוני בסיסי בין מזרח אסיה לבין דרום אמריקה, שבהכרח גולש מעבר לתחום הכלכלי. האפיון הבולט של דרום אמריקה הוא של חברות בלתי-שוויוניות באופן קיצוני, בהן האליטות מעבירות/מבריחות את עושרן מחוץ למדינותיהן – וזאת כנורמה וכדבר מובן מאליו. חולשת המערכות הפיננסיות של מדינות אלה היא תוצאה של תופעה זו ולא הגורם שלה – כפי שהדוגמה החריגה וההפוכה של ציילה מוכיחה.

רמת הסיכון הגבוהה הממשיכה לאפיין את רובן המכריע של מדינות דרום אמריקה אינה תוצאה של התייחסות עוינת מצד זרים כלפי אותן מדינות, או של התנהגות המדינות עצמן כלפי זרים. היא נובעת בראש וראשונה מהדרך בה תושבי המדינות, ובעיקר העשירים שבהם, מתייחסים למדינתם ואיך היא מתנהגת כלפיהם.

גם בתחום יסודי זה ניתן להצביע על סימנים מעודדים, החל מהתמיכה הנמשכת בדמוקרטיה מצד רוב תושבי האזור וכלה בדוגמה החדשה והחשובה שלולה מנסה ליצור בברזיל. אולם שינויים תרבותיים דורשים זמן רב כדי להבשיל – ובתקופת הביניים, אפילו הגישה האופטימית ביותר ביחס לעסקים בדרום אמריקה חייבת להיות מהולה במידה ראויה של זהירות.