

Clase N° 8 Brasil y el Mercosur

Domingo F. Cavallo¹
Harvard University, Cambridge, Massachusetts, U.S.A.
2004

Ya he argumentado que las reformas económicas implementadas por la mayor parte de los países latinoamericanos durante los 90's no pueden ser descritas como la aplicación de un modelo institucional concebido en Washington. Pero he sostenido también que en casi todos los casos, particularmente en el de México y Argentina, los gobiernos se entusiasmaron con el apoyo que la Administración Bush 41 y la Administración Clinton estuvieron dispuestas a brindar, tanto para facilitar el acceso de los países al mercado mundial de capitales como para negociar acuerdos de libre comercio.

En este segundo sentido, la influencia de Washington fue mucho menor sobre Brasil que sobre el resto de las naciones latinoamericanas. Brasil nunca se entusiasmó con la idea del ALCA (FTAA) y recurrió al apoyo del FMI sólo cuando el Plan Real entró en crisis, no antes.

Sin embargo, las mismas ideas económicas se estaban generando también en Brasil. Durante la década de 1980 los economistas y dirigentes brasileños llegaron a la misma conclusión que sus pares de la región con relación a las soluciones para los problemas que aquejaban a Latinoamérica. Se coincidía en que el mercado debía regir las decisiones económicas del sector privado, y la disciplina fiscal debía regir las decisiones económicas del sector público.

En este sentido participaron del Consenso Latinoamericano que aportó el común denominador de las reformas económicas de los 90's. Más aun, los académicos brasileños contribuyeron a conceptualizarlo, particularmente a través del trabajo conjunto de varios de sus economistas con Rudiger Dornbusch. Una prueba de ello es el capítulo 22 del libro de Rudiger Dornbusch "Exchange Rates and Inflation" que constituye la más completa presentación, hacia 1988, de la teoría macroeconómica para economías abiertas con la que nos manejábamos los economistas que estábamos diseñando e implementando las reformas. Ese capítulo titulado: "Inflation Stabilization: The Role of Income Policies and of Monetization" fue escrito en conjunto con el economista brasileño Mario H. Simonsen.

Sin embargo, implementaron las reformas a un ritmo mucho más pausado y con menos profundidad que en Chile durante el último cuarto de siglo y que en la Argentina de los 90's. En términos del ritmo y profundidad de las reformas, la experiencia de Brasil se parece a la de México, con la gran diferencia de que México entró en el TLC (NAFTA) mientras que Brasil trató de liderar un proceso integrador propio: el MERCOSUR.

¹ Este trabajo corresponde al dictado de clases en la Universidad de Harvard en calidad de Robert Kennedy Visiting Professor in Latin American Studies - Department of Economics, correspondiente al primer semestre de 2004.

En 1960 las naciones de América del Sur más México habían conformado la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que luego sería red denominada Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Dentro de este esquema de integración se habían negociado preferencias arancelarias sectoriales de una manera muy casuística y se habían firmado Acuerdos de Complementación Económica sobre temas muy específicos. De entre estos se destacó el Acuerdo firmado entre Brasil y Argentina en 1985 que había avanzado hacia el libre comercio de bienes de capital. Este esquema de integración era funcional a la estrategia de crecimiento por sustitución de importaciones y pretendía facilitar el aumento de la escala de la producción para el mercado interno, mercado que, para los productos negociados, pasaba a ser de dimensión regional. Pero los mismos argumentos que las industrias protegidas utilizaban para impedir la apertura de la economía hacia terceros mercados, también eran utilizados para restringir la competencia entre naciones de la región. De ésta manera el proceso de integración fue muy lento y dificultoso.

Hacia 1990 la mayoría de los gobiernos que habían comenzado o estaban a punto de comenzar a reformar sus economías, advertían la necesidad de producir una apertura comercial y de inversiones que redujera el sesgo anti-exportador de la estrategia anterior. Fue en el contexto de estas iniciativas aperturistas que nació la idea de MERCOSUR. Desde el inicio la idea fue avanzar más rápidamente hacia la apertura regional, pero no a través de negociaciones casuísticas y sectoriales, sino de manera generalizada y automática.

La primera vez que hablamos de crear MERCOSUR entre Argentina y Brasil fue en marzo de 1990. Yo era Ministro de Relaciones Exteriores y en el contexto de una reunión del Grupo de Río en ciudad de México, fuimos informados por el Canciller Mexicano que ellos habían decidido proponer a Estados Unidos una negociación bilateral de Libre Comercio. Los cancilleres de Argentina y Brasil convinimos entonces que nosotros debíamos repensar el proceso de integración en América del Sur, es decir de ALADI sin México. Fue así que se comenzó a desarrollar la idea del MERCOSUR.

En aquel momento instruí a los funcionarios de la Cancillería Argentina para que trabajáramos en la idea de perfeccionar un área de libre comercio de América del Sur, utilizando un instrumento que ya estaba legislado en ALADI, pero que aún no había sido utilizado: la Preferencia Arancelaria Regional (PAR). Mi propuesta consistía en establecer una PAR inicial del 20 % y llegar en cinco años a una PAR de 100 %. La PAR sería aplicada al total de los bienes transables salvo para algunas excepciones que irían desapareciendo en el tiempo. La misma debía ser acordada y aplicada por las diez naciones de América del Sur, excluyendo a México que participaría en un esquema probablemente similar, pero en América del Norte. Ninguna de las naciones asumiría compromisos en materia de aranceles frente a terceros países, por lo que en esa materia, cada nación podría decidir individualmente los niveles de protección que quisiera acordar a su producción interna. Pero a mayor protección frente a terceros países, en la práctica, mayor iba a ser el valor de la preferencia arancelaria para los socios comerciales regionales del país proteccionista. Esto iba a introducir un sesgo aperturista a la política comercial externa de cada país individual, algo que en la práctica ya había comenzado a ocurrir.

Itamaratí asumió una postura diferente. Ellos preferían profundizar el proceso integrador bilateral iniciado entre Argentina y Brasil desde 1985 con la idea de converger a una Unión Aduanera y eventualmente a un Mercado Común similar al modelo de Europa. El énfasis que Brasil ponía al modelo de la Unión Aduanera tenía que ver con la intención de Brasil de prevenir un proceso aperturista generalizado que se estaba dando en América Latina a partir de la experiencia Chilena. Los industriales Paulistas no estaban dispuestos a dismantelar tan rápidamente el esquema proteccionista y debían encontrar la forma de impedir que Argentina implementara un esquema arancelario similar al chileno. Si negociaban libre comercio con una Argentina abierta al mundo, la competencia argentina en el mercado brasileño equivaldría a un proceso de apertura generalizado mucho más rápido que el que Brasil estaba dispuesto a aceptar. En síntesis, el énfasis que Brasil puso en conformar una Unión Aduanera y no una simple Área de Libre Comercio estuvo siempre ligado a su interés por controlar el proceso de apertura comercial hacia terceros países.

Como suele ocurrir en los procesos de negociación, el acuerdo se ubicó a mitad de camino entre las dos estrategias iniciales. Argentina consiguió ampliar el marco regional, incorporando a Uruguay y Paraguay y dejando la puerta abierta al resto de las naciones de América del Sur y se aseguró que la reducción arancelaria intra-regional sería generalizada y rápida. Brasil logró imponer la idea del arancel externo común a negociarse en un período de cuatro años. El tratado de Asunción creando el MERCOSUR se firmó en Marzo de 1991, pocos días antes de que entrara en vigencia la Ley de Convertibilidad en la Argentina.

Cuatro años después, cuando ya se había casi completado la eliminación de aranceles dentro de la región, se firmó el Tratado de Ouro Preto estableciendo el Arancel Externo Común. Para entonces Brasil también había puesto en marcha el Plan Real. Tanto Argentina como Brasil tenían la convicción de que una negociación conjunta de MERCOSUR con Estados Unidos y con la Unión Europea permitiría obtener mayor acceso a esos mercados que a través de negociaciones individuales de cada uno de los países de la región.

Entre 1994 y 1998 el MERCOSUR adquirió prestigio y se produjo una gran expansión del comercio, no sólo entre los países de la región, sino también con el resto del Mundo. Incluso llegó a verse como una mejor alternativa en materia de integración económica que la negociación de libre comercio con los Estados Unidos, dado que el TLC (NAFTA), que había entrado en vigencia el 1 de enero de 1993, no había logrado proteger a México de sufrir otra crisis profunda.

A decir verdad, el buen resultado del MERCOSUR ocurrió no tanto por los mecanismos liberalizadores del comercio, sino por el éxito simultáneo de los dos planes de estabilización: el Plan de Convertibilidad de la Argentina y el Plan Real de Brasil. De hecho la contemporaneidad de ambos planes creó una suerte de integración monetaria que superó en sus efectos expansivos al proceso de integración comercial.

A partir de la devaluación del Real en 1999, el MERCOSUR entró en una crisis de la que aún no ha podido recuperarse, a pesar de las declaraciones políticas sobre la vigencia del espíritu integracionista de Argentina y de Brasil. La crisis Argentina del

2002 parece haber vuelto a crear un clima de integración monetaria, porque los dos países anunciaron políticas monetarias basadas en monedas nacionales inconvertibles y metas de inflación parecidas. Pero la crisis de la deuda de Argentina y las altas tasas de interés internas de Brasil, reflejan una situación de precariedad que no permite proyectar un MERCOSUR con reglas claras de integración comercial y monetaria.

Recientemente se ha producido una suerte de revitalización del MERCOSUR político, pero el MERCOSUR económico sigue siendo una entidad agónica que por el momento no muestra signos de recuperación. La clave para que la revitalización del MERCOSUR pueda ser parte de la recuperación del crecimiento de las economías de América del Sur depende de la actitud y rol que asuma Brasil y del acompañamiento que consiga de Argentina.

Cambios que sólo Brasil puede introducir

Para que en el futuro MERCOSUR pueda constituirse en un ingrediente de una estrategia exitosa de crecimiento, Brasil deberá introducir cuatro cambios fundamentales en su actitud y rol.

En primer término, Brasil debe enfatizar su apoyo, mediante la asignación de recursos, a la inversión en la infraestructura dirigida a la integración. Esta infraestructura debe alcanzar a los países Andinos también. Para mí, la inadecuada infraestructura existente limita la capacidad de Sudamérica de integrarse. De hecho, es más sencillo transportar gente y bienes entre cualquier país latinoamericano y las naciones del hemisferio norte que entre países vecinos de la región. De esa manera, sin una inversión significativa en transporte, comunicaciones y energía, cada país va a privilegiar sus relaciones con los Estados Unidos y Europa antes que sus vínculos con otros países de la región.

En segundo término, Brasil tiene que abandonar su política proteccionista basada en tarifas altas para bienes de capital. Si Brasil quiere promover esa industria debería considerar una política de subsidios, en lugar de una política que encarece esos bienes. El proteccionismo brasileño determinó que, en la década de 1990, dentro del MERCOSUR bienes tales como equipamiento para transporte, computadoras y maquinarias fueran muy costosos. Así, dado que los demás países de la región están tratando de reducir sus costos de inversión, no le será posible alcanzar acuerdos con ellos, si mantiene su proteccionismo.

A fin de que el proceso de integración sea exitoso, es necesario también, algún tipo de coordinación en materia de régimen y política monetaria. De lo contrario, cualquier proceso de integración basado exclusivamente en políticas comerciales quedará sujeto a recurrentes crisis monetarias que tenderán a debilitarlo. Por ello, en tercer término, debo mencionar las políticas monetarias y financieras de Brasil. Las mismas deben ser capaces de reducir dramáticamente las tasas de interés de mediano y largo plazo, tal y como lo han demostrado las políticas implementadas por Chile. En mi opinión, esta es una condición necesaria para que los restantes países de la región tengan la voluntad de coordinar el régimen y la política monetaria con Brasil.

Cuarto, Brasil deberá demostrar que está interesado en ampliar el acceso de cada miembro del MERCOSUR a terceros mercados. De la misma manera, no deberá impedir que sus socios alcancen acuerdos comerciales bilaterales que les permitan mejorar el acceso a mercados de importancia. En mi opinión, si las naciones interpretan que la vocación integracionista de Brasil apunta a construir un liderazgo que sólo persigue el interés de Brasil pero se despreocupa del interés de sus vecinos, los acuerdos de integración se harán crecientemente más difíciles de alcanzar.

Estoy conciente de que esto se trata, sin lugar a dudas, de un cambio muy grande con respecto a la actitud y rol que Brasil tuvo desde la creación del MERCOSUR hasta la crisis Argentina.