

Towards a new Brazil-Argentina agreement: between ambition and shortsightedness

Fabio Giambiagi¹

Abstract

This paper develops the proposal—inspired by the European case—that the Mercosur should also accept two different levels of integration, based on the concept of the «two-speed Mercosur». Although the EU is undoubtedly the parameter for comparison par excellence when trying to establish a reference for the future integration of our bloc, there is a basic difference between the former and the Mercosur. In the EU there is a certain balance between several partners, since France, England, Italy, and Germany, among others, have similar weight within the bloc, in such a way that not even Germany has been hegemonous «per se», because it has never had more than half the weight in any of the relevant variables; while, in the case of Mercosur, Brazil and Argentina represent more than 95% of the regional GDP, which should naturally be taken into account when making certain decisions that affect both countries.

¹ Economist from the Institute of Applied Economic Research (IPEA), Brazil. The autor thanks Hernán Lacunza for his comments on a first draft of this paper and, naturally, takes full responsibility for the content of the final version.

Fabio Giambiagi

Economista del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), Brasil

Por un nuevo pacto Brasil - Argentina: entre la ambición y la miopía

Fabio Giambiagi*

1. Introducción

El proceso de integración europea fue marcado por dos grandes características. En primer lugar, fue gradual, empezando por un pequeño grupo de países que se unieron en la década del 50 alrededor de acuerdos comerciales inicialmente modestos y llegando a la compleja arquitectura actual, marcada por la existencia de una asociación entre nada más ni menos que 25 países. Y, en segundo lugar, admitió velocidades diferentes, pues fue lo suficientemente flexible como para reconocer que algunos miembros del «club» podrían alcanzar acuerdos específicos alrededor de temas que no necesariamente involucrasen al conjunto de los países.

En ese sentido, es importante registrar que, de los 15 países que formaban la Unión Europea (UE) en 1999, apenas 11 estaban simultáneamente en condiciones y con el aval de sus respectivos electorados (captado directamente a través de plebiscitos, o indirectamente por decisión del Parlamento) para integrar la zona del euro, a la cual posteriormente se agregó también Grecia. Mientras tanto, Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia, pese a formar parte de la UE, optaron por mantenerse fuera del área monetaria común de los demás países. Ahora, tras la integración del grupo de 10 nuevos miembros que se sumaron a los 15 que entonces formaban la Unión Europea (UE) en 2004, ésta pasó a estar integrada por 25 Naciones, de las cuales, por lo tanto, hay 12 que forman un área geográfica con una misma moneda; otros 10 que deberán integrarse a la misma en un período de tiempo esperado de entre 5 y 10 años; y los ya citados 3 países, cuya adhesión al euro es una incógnita. Eso no impide, sin embargo, que todos sigan formando parte de la UE, en cuyo espacio, por lo tanto, conviven dos niveles de integración: uno, comercial, compuesto por el conjunto de los 25 miembros; y otro, monetario, alcanzando por el momento a 12 países y probablemente, en la próxima década, a 22 de aquellos 25 miembros.

Esta nota desarrolla la propuesta de que, inspirado en el caso europeo, el Mercosur también acepte dos niveles diferentes de integración, en base al concepto de «Mercosur en dos velocidades». Aunque indudablemente la UE es el parámetro por excelencia de comparación cuando se trata de establecer una referencia para la integración futura de nuestro bloque, hay una diferencia fundamental entre aquella y el Mercosur. En la UE hay cierto equilibrio entre diversos socios, una vez que Francia, Inglaterra, Italia, Alemania, etc. tienen un peso similar en el interior del bloque, de manera que ni siquiera Alemania era «*per se*» hegemónica en el sentido de tener más de la mitad del peso en ninguna de las variables relevantes. Mientras tanto, en el caso del Mercosur, Brasil y la Argentina representan más del 95 % del PIB regional, lo cual naturalmente debería ser tenido en cuenta en el momento de tomar ciertas definiciones que afectan a ambos países.

El artículo está dividido en ocho secciones, incluyendo esta breve introducción. Después de la misma, se

*El autor agradece los comentarios de Hernán Lacunza a una versión inicial de esta nota y asume, naturalmente, plena responsabilidad por el contenido de la versión final.

hacen breves consideraciones sobre la encrucijada en la cual se encuentra el bloque, mostrando la importancia que tiene pensar a largo plazo para definir los pasos a ser dados. La tercera sección presenta la propuesta concreta de definir una instancia específica de diálogo y negociación bilateral entre Brasil y la Argentina y es seguida por la defensa de los criterios que deberían ser tenidos en cuenta, específicamente, en el replanteo de la relación argentino-brasileña. La quinta sección muestra la importancia de que se eliminen algunas de las desconfianzas existentes en la Argentina acerca de la situación macroeconómica de Brasil. La sexta sección destaca la potencialidad que una coyuntura favorable implica para que se hagan avances en materia de integración entre Brasil y la Argentina, para lo cual, en la sección siguiente, se postulan algunos objetivos para la coordinación macroeconómica. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del trabajo.

2. Entre la ambición y la miopía

Por analogía con el argumento de que el Mercosur osciló a lo largo de los años «entre la realidad y la utopía» – título inclusive de un conocido libro sobre la integración - bien se podría decir hoy que los dos principales socios del bloque deben hacer una opción entre la ambición y la miopía.

Como ya fue mencionado antes, la UE acaba de ser enriquecida por el ingreso de otros 10 miembros, ampliando la composición del grupo para un total de 25 países. A esto hay que sumarle el hecho de que hay otros dos países, que tuvieron mayores dificultades en hacer la transición del socialismo hacia el capitalismo que los 10 que se integraron a la región recientemente, pero que están firmemente empeñados en seguir los pasos de sus vecinos. Nos referimos, específicamente, a Rumania y Bulgaria, que están recorriendo una ambiciosa senda de reformas que deberá llevarlos a seguir los mismos pasos de los países que, como Polonia, Hungría o la República Checa, ya se sumaron al «tren» de la integración. A ello hay que agregarle el hecho de que la UE está debatiendo intensamente la posibilidad del ingreso al bloque de la misma Turquía, país que si bien tiene una importante proporción de su territorio en el continente asiático, pertenece también a Europa – así como Rusia, que también es parte de dos continentes – y ha manifestado el deseo de participar de la UE. Se espera que dichas negociaciones concluyan con el ingreso del país al bloque, probablemente en algún momento entre 2010 y 2015.

Las reuniones entre los países de la UE se dan entre economías hoy ya bastante heterogéneas, incluyendo desde algunas de las Naciones que se integraron recientemente al bloque y con niveles de ingreso relativamente modesto, hasta los países con muy altos niveles de ingreso, como Alemania o Austria. Al mismo tiempo, ocurren entre un grupo de países donde se habla alrededor de 20 idiomas diferentes.² Y, sin embargo, los negociadores se hacen entender y las negociaciones consiguen llegar a cierto grado de consenso.

En ese contexto, que países como Brasil y la Argentina no se lancen a una agenda de integración más ambiciosa, por tener problemas con el ingreso de los pollos o de las heladeras de un país a otro, no deja de ser penoso. En el caso específico de esos dos países, se trata de economías que tienen en común:

- niveles de ingreso «*per capita*» muy similares entre sí;
- sistemas políticos similares, con provincias políticamente fuertes y regímenes de coparticipación de los ingresos tributarios;
- un pasado, en ambos casos, marcado por: 1) la existencia de procesos más o menos abiertamente hiperinflacionarios en los años 80; 2) la adopción de diversos planes de estabilización en base al congelamiento de precios en la segunda mitad de los años 80 y comienzos de los años 90; 3) estrategias de desarrollo que en los años 90 tuvieron como ejes a un intenso proceso de apertura económica y planes audaces de privatización; 4) procesos de estabilización exitosos durante varios años, asociados a un anclaje cambiario; 5) brusca salida de tales procesos, en medio de crisis agudas de la Balanza de Pagos; 6) diversos planes de ajuste adoptados en el marco de sucesivos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI); y 7) un esquema de política económica, a la salida del anclaje cambiario, pautado por la combinación de severa austeridad fiscal, tipo de cambio flotante y sistema de metas de inflación.

² Piense el lector la dificultad que es por ejemplo tener que enfrentar los desafíos de la traducción simultánea o la publicación de determinados documentos en todas las lenguas de los países miembros.

Al mismo tiempo, son dos economías que, además de seguir la misma «familia» de políticas mencionada en el punto (7), llegan a 2005 con la perspectiva de alcanzar cifras similares entre los dos países de: a) crecimiento, del orden de 4 a 5 %; b) inflación, del orden de 5 % a 6 %; y c) superávit primario, de 4 a 5 % del PIB. Dejar de aprovechar las ventajas que eso implica, ante dificultades surgidas en algunos sectores, sería capitular ante la mediocridad. En lugar de darle excesivo peso a los problemas como argumento para no seguir un camino común, es necesario entender las potencialidades de éste para poder resolver los problemas surgidos.

3. Una instancia específica de diálogo y negociación

El Tratado de Asunción, por el cual se creó el Mercosur en 1991, definió tres etapas para el proceso de integración: la formación de un Área de Libre Comercio (ALC); la definición de un Arancel Externo Común (AEC) en el marco de la formación de una Unión Aduanera; y, finalmente, el objetivo de la creación de un mercado común. La existencia de una serie de problemas a lo largo de los últimos años, marcados por diversos roces entre los países miembros, ha llevado a más de un analista a sugerir que el bloque se resigne a dar un paso atrás y se limite a ser un ALC, dejando a los países en libertad para hacer acuerdos comerciales con terceros.

En el caso específico de Brasil y la Argentina, específicamente, sin embargo, esa alternativa dista de ser recomendable, por varias razones. Primero, porque implicaría abandonar las ventajas potenciales asociadas a la definición de políticas comunes, ventajas ligadas a la existencia de economías de escala y a la atracción de inversiones para las dos economías. Segundo, porque retiraría el principal elemento de interés para que otros países o bloques establezcan acuerdos de libre comercio con los dos países, ya que para la UE, por ejemplo, para citar un caso, es más interesante negociar un acuerdo en común que incluya simultáneamente a Brasil y la Argentina, que hacerlo individualmente con un país u otro por separado. Y tercero, porque abandonar el AEC no resolvería prácticamente ninguno de los problemas comerciales surgidos en la relación bilateral entre los dos países, problemas esos que tienen su raíz en la vigencia de un ALC en el marco de una coordinación de políticas macroeconómicas inexistente.

Por otra parte, cabe recordar que después del surgimiento del Mercosur a partir de un tratado entre los cuatro socios fundadores en 1991, se fueron agregando otros socios, que se sumaron a las reuniones regulares del bloque y a las negociaciones internacionales, tras haber llegado a acuerdos de libre comercio con la región, pero sin necesidad de compartir el AEC. Ese «*status*» especial fue obtenido, inicialmente, por Chile y Bolivia y luego por otros países de América del Sur. Eso hace que el proceso negociador al interior del bloque se haya vuelto más complejo, con un grupo de socios «plenos» y otro de «miembros asociados» con «*status*» diferente y menores exigencias. En ese contexto, los temas que deberían ser discutidos en una mesa específica de agenda de negociación entre Brasil y la Argentina quedan diluidos en el contexto de un grupo mucho más amplio donde entran en juego toda una serie de temas que afectan al bloque como un todo.

De cierta forma, la necesidad de permitir algún espacio de diálogo específico para la relación bilateral entre Brasil y la Argentina, que funcione como una especie de «bisagra» dentro del bloque, para que sus dos socios principales puedan avanzar en la solución de algunos problemas sin que los roces entre los mismos obstaculicen a la región como un todo, se ha venido imponiendo con el pasar del tiempo de forma algo natural, en la medida en que se fueron estableciendo comisiones para la solución de cuestiones bilaterales, con la plena comprensión de los demás socios. Lo que se propone en este artículo es, dentro de ese espíritu, discutido con los demás miembros del bloque, acordar la existencia de un espacio específico para las negociaciones entre Brasil y la Argentina, en el marco de lo que en el interior del Mercosur ya se reconoce como un proceso propio de lo que la jerga diplomática califica como un avance «en dos velocidades».

Ante tales consideraciones, Brasil y la Argentina deberían plantearse seriamente la conveniencia de, aún dentro de los límites definidos por el Tratado de Asunción, identificar una instancia específica que les permita plantear avances específicos en la relación bilateral.

Eso tendría dos ventajas. En primer lugar, facilitaría la tarea negociadora de Brasil y la Argentina para alcanzar acuerdos entre sí, sin que los dos países tengan que negociar además con los socios menores. Y, en segundo lugar, permitiría la ampliación del ALC del Mercosur para, en última instancia, formar un espacio geográfico sin barreras comerciales que abarcase desde Tierra del Fuego hasta México, con las ventajas derivadas de ello.

Con esa filosofía en mente, Brasil y la Argentina, en una negociación independiente de los demás países, deberían avanzar más aceleradamente con vistas a la formación de un mercado común entre ambas Naciones (que luego podría ser alcanzado por los demás socios) con una disposición negociadora que permitiese tener una agenda vasta para superar los diversos problemas surgidos en los últimos años y establecer una serie de pasos para un proceso de integración entre los dos países mucho más profundo que el actual. Los términos de una negociación de ese tipo dejarían claro para los agentes económicos y políticos de cada país que: 1) los acuerdos entre los dos países obedecerían a una determinación integracionista férrea del liderazgo político de los dos países; 2) la integración sería parte esencial de la estrategia de desarrollo de ambas naciones; y 3) la integración entre los dos países sería la definición estratégica más importante tomada por los países con vistas al futuro y dominaría a las demás políticas gubernamentales, condicionando los diferentes objetivos al alcance de un grado de integración cada vez mayor.

La meta de esa profundización de la relación bilateral sería alcanzar un mercado común entre los dos países, que redefiniese las estrategias empresariales a ambos lados de la frontera, ampliando las escalas de producción y reasignando recursos en favor de la especialización intraindustrial. En ese marco, como parte de esa integración, se crearían instancias supranacionales en áreas donde hubiese acuerdos, caminando rumbo a la constitución de un espacio económico unificado, con reglas cada vez más similares entre los dos países, lo cual sería un poderoso instrumento para la mejora de la eficiencia en ambas economías.

4. El replanteo de la relación argentino-brasileña

El replanteo de la relación argentino-brasileña implicaría que los dos países estén dispuestos a rediscutir las tareas pendientes del proceso de integración, así como a replantear plazos e incluir temas nuevos. Se trataría, por lo tanto, de la definición de una nueva agenda, en la cual, por un lado, se pudiesen redefinir objetivos establecidos en el pasado sobre bases irreales y aceptar analizar los pleitos del vecino, pero, por otro lado, se estableciesen compromisos claros en favor de avances concretos en temas hasta ahora no desarrollados en el proceso de integración. En el caso brasileño, dentro del espíritu de lo que los argentinos denominan «nivelar el campo de juego», eso implicaría, por ejemplo:

- aceptar la demanda argentina de establecer restricciones temporarias a las exportaciones brasileñas de ciertos productos;
- renegociar los términos del acuerdo automovilístico, para postergar la entrada en vigencia del libre comercio en el sector;
- negociar los términos de un protocolo para las inversiones extranjeras, como el propuesto por las autoridades argentinas;
- reconocer que el sector de bienes de capital debe tener una tasa arancelaria menor que el AEC actual, como parte del esfuerzo de modernización y de aumento de la tasa de inversión en ambos países; y
- comprometerse a votar una propuesta de cambio en la Constitución para que los Tratados firmados por el país prevalezcan sobre los mismos dispositivos constitucionales, siguiendo la jerarquía existente en la Argentina tras el cambio a la Constitución adoptado en ese país hace algunos años.

A su vez, en el caso argentino, esa disposición implicaría:

- incluir el sector azucarero en el acuerdo, cosa que nunca ocurrió hasta ahora en el Mercosur;
- aceptar la vigencia del libre comercio pleno en el comercio bilateral en todos los sectores, dentro de un plazo razonable, como, por ejemplo, 2009 ó 2010 (4 a 5 años);

- entender que el nuevo acuerdo alcanzado en el sector automovilístico tendría características definitivas, respetándose además el mismo plazo del punto anterior.

Finalmente, en el caso de ambos países, un nuevo acuerdo implicaría:

- negociar, en el ámbito del MERCOSUR, un nuevo AEC, a ser discutido durante 2006, con vigencia a partir de 2007 y un número muy limitado de excepciones, asegurándose la eliminación de todas las excepciones en el mismo plazo ya citado anteriormente, de 4 a 5 años;
- la facilitación del proceso de control aduanero, con el compromiso mutuo de ambos países en la eliminación física de los puestos de control de frontera entre los dos países;
- la total eliminación de las trabas legales a la migración de mano de obra de un país al vecino, para la plena vigencia de libertad de los flujos de mano de obra entre Argentina y Brasil;
- la adopción de acuerdos sectoriales en favor de una mayor integración en las áreas de energía, transporte y telecomunicaciones, mediante la mejora de los mecanismos de transmisión en el primer caso; la realización de obras para la consolidación de un corredor de rutas entre San Pablo y Buenos Aires en el segundo; y la adopción de normativas técnicas similares y compatibles para las opciones tecnológicas futuras en el caso del tercero.

El objetivo sería llegar a una integración como la que existe hoy entre diversos países europeos, donde una persona puede alquilar un auto en una ciudad de un país, tomar una ruta y llegar a una ciudad de otro país, sin ser capaz ni siquiera de identificar dónde está la frontera, ya que no hay ningún tipo de control, lo cual es un ejemplo concreto de formación de un mercado común. Ese tipo de iniciativas caracterizaría al territorio compuesto por la suma de los dos países como un espacio económico ampliado, con reglas comunes, lo cual funcionaría como un estímulo poderoso a la ampliación de la escala de producción a ambos lados de la frontera. Lo que se desea es que, ante una realidad de ese tipo, los empresarios de ambos países emprendan negociaciones destinadas a alcanzar niveles de especialización intraindustrial que aumenten la escala de producción en los diferentes rubros de la economía.

Es en ese marco de ampliación del esfuerzo integrador entre las dos economías, que cabría discutir, por primera vez con posibilidades concretas de acercamiento de posiciones, el desarrollo de mecanismos de coordinación macroeconómica entre los dos países. Estos nunca prosperaron en el pasado porque: a) la inminencia de la crisis en un país o en otro afectaba el nivel de «apuesta» de las autoridades por un destino común con la Nación que enfrentaba la perspectiva de una crisis; b) la existencia de una crisis de graves proporciones en uno de los países le restaba espacio a la integración en la agenda de las autoridades del país afectado debido al peso de las urgencias de corto plazo; y/o c) la necesidad de negociar los términos de la coordinación con países que representaban menos de 5 % del bloque, en el marco del Mercosur, le restaba ejecutividad a las propuestas.

En las actuales circunstancias, con los dos países recuperándose de sus respectivas crisis y en el marco de una propuesta como la que es hecha en esta nota, sin embargo, esos problemas no existirían, pues la economía de ambos está en franco proceso de mejoría y al definirse un carril específico para la negociación entre ambos, los dos países podrían negociar entre sí un esquema de coordinación macroeconómica con mayor facilidad que teniendo que acordar entre 4 o más países.

Las ventajas de la coordinación macroeconómica son claras: Carrera y Sturzenegger (2000) caracterizan de la siguiente manera, entre otros puntos, los beneficios netos potenciales de la misma:

- minimizar la vulnerabilidad externa, en la medida que, dada la posibilidad de transmisión de shocks originados en el vecino, es deseable participar conjuntamente con el socio en el trazado de políticas adecuadas;
- dar protección contra los comportamientos oportunistas, cuando las devaluaciones surgen como una forma de «robarle comercio al vecino», ante situaciones de ausencia de cualquier coordinación;
- establecer consensos contra los «lobbies» proteccionistas domésticos, contra los cuales los tratados internacionales suelen ser una barrera más eficaz que las decisiones puramente

nacionales de las autoridades;

- responder a shocks comunes, minimizando la posibilidad de que políticas autónomas, repetidas sin coordinación por el conjunto de los socios de una integración imperfecta, lleven a una solución «Pareto inferior» a la que se puede alcanzar con una política de coordinación;
- aumentar la credibilidad, por el papel que juega la constitución de soberanías supranacionales como señal de estabilidad institucional y preservación de las políticas a largo plazo, por la reducción del espacio para la discrecionalidad de los Gobiernos; y
- obtener beneficios microeconómicos de la previsibilidad cambiaria, en el caso de que, en un proceso de integración, la paridad cambiaria entre las monedas de los dos países afectados tienda a estabilizarse, disminuyendo el riesgo de las inversiones hechas con vistas a explotar, en parte, el mercado del país vecino.

En definitiva, lo que se desea con una propuesta como la que es hecha aquí es que se establezca un régimen como el que Félix Peña suele calificar de «disciplinas mutuas». Eso permitiría, en un plazo de 10 a 20 años, prácticamente eliminar el problema externo de ambas economías. Hay que tener en cuenta que Brasil y la Argentina son las dos principales economías de la región y se caracterizan por ser una zona de paz, democracia y ausencia total y absoluta de cualquier tipo de conflicto étnico, religioso, histórico, cultural o de fronteras, activos que pocos países pueden ofrecer simultáneamente hoy en día. Sin embargo, el potencial de desarrollo de ambos países no se aprovecha porque lo que falta a nuestros países, para poder atraer un intenso flujo de inversiones a la región, son tres elementos clave:

- estabilidad;
- previsibilidad; y
- actuación conjunta.

El hecho de que hasta muy recientemente nuestros países hayan sido palco de situaciones de alta inflación, elevados déficits públicos y/o crisis graves de la balanza de pagos, asocia nuestra imagen con una inestabilidad que debe quedar atrás. Eso hace, a su vez, que sea difícil tener un mínimo de previsibilidad en materia del comportamiento futuro de las variables macroeconómicas clave y de lo que en la lengua inglesa se define como el «*rule of Law*», con diversos episodios recientes – en ambos países – donde, en mayor o menor medida, desequilibrios macroeconómicos hicieron que contratos vistos como piezas jurídicamente perfectas dejaran de ser respetados. Finalmente, se hace difícil que los grandes «*players*» de un sector que tiene que decidir en qué lugar del mundo se instala una nueva planta, juzguen a nuestros países como un espacio económico integrado, si prácticamente todos los meses se desata algún conflicto sectorial en la relación entre los países.

Si la estabilidad alcanzada en los últimos años en ambos países – caracterizada por cifras de inflación relativamente bajas excelentes resultados fiscales y mejora del cuadro externo – se mantiene, habría condiciones de establecer compromisos comunes de coordinación macroeconómica y generar una confianza que se vaya consolidando con el tiempo en la continuidad de ese cuadro. En ese caso y siempre y cuando el contexto regulatorio sea proclive a las inversiones, la definición de un espacio común crecientemente integrado entre Brasil y la Argentina permitiría convertir a esta región del globo en un catalizador de inversiones extranjeras. En tal situación, si el flujo de inversiones superara el valor de los déficits moderados en cuenta corriente que cabría esperar ante una normalización del cuadro externo, la acumulación de reservas y/o el pago de deuda en términos absolutos con el ingreso de divisas generaría una reducción de la deuda externa neta, con lo cual la vulnerabilidad de las economías a eventuales shocks externos disminuiría rápidamente.³

5. Los equívocos sobre Brasil

Naturalmente, para que un pacto de la envergadura como el que está siendo propuesto entre Brasil y la Argentina sea considerado apropiado desde el punto de vista de los intereses argentinos, es crucial dejar

³ Al reducirse la deuda externa en términos absolutos, al mismo tiempo en que los plazos se amplían y las exportaciones crecen, la proporción entre los vencimientos de la deuda de cada año y los ingresos en cuenta corriente disminuiría doblemente, con lo cual los países estarían en condiciones de soportar, con bastante solidez, un eventual contexto de restricción crediticia en los mercados internacionales, como los que hubo diversos veces entre mediados de la década pasada y el comienzo de la actual.

en claro cuál es la verdadera situación macroeconómica de Brasil. En ese sentido, es importante aclarar una serie de equívocos que todavía están presentes en muchos análisis que se hacen en la Argentina sobre el país vecino. Los mismos se pueden resumir en cuatro afirmaciones:

- «Brasil no crece»
- «La política fiscal brasileña es incompatible con el crecimiento»
- «La deuda pública brasileña es impagable»
- «Brasil debería hacer como la Argentina y renegociar su deuda pública»

Con respecto al primer punto, los datos del 2004, cuando el país creció 5 %, se encargaron de desmentir tal afirmación. Ella se basaba en el hecho de que la tasa de crecimiento promedio de Brasil después del Plan Real, en los 5 años que van desde 1999 a 2003, aún después de la devaluación que permitió superar los problemas vigentes hasta 1998, había sido de un promedio de apenas 1,7 % a.a. Sin embargo, es fundamental explicar que las bajas tasas de crecimiento en diversos años se explican por situaciones muy específicas, asociadas a diversos tipos de shock.

En el único año en el cual no hubo shocks (2000) la economía creció a un buen ritmo (por encima del 4 %). La pregunta que cabe es si Brasil se está preparando para reducir su vulnerabilidad ante posibles situaciones externas adversas. Y la respuesta es, claramente, que sí, como se puede ver en el Cuadro 1, donde se muestra que, debido a los excelentes resultados del frente externo (con abultados superávits en cuenta corriente) el país ha reducido la deuda externa neta en nada más ni menos que US\$ 36 mil millones en los últimos 5 años.

Al mismo tiempo, el notable aumento de las exportaciones – que se duplicaron en 5 años, con respecto a los US\$ 48 mil millones de 1999 – redujo la relación Deuda externa neta/Exportaciones de bienes a apenas 1,3, el menor nivel de los últimos 30 años (Gráficos 1 y 2).

C u a d r o 1

Brasil: deuda externa (US\$ mil millones)

Composición	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (Nov)
Deuda externa total	200	223,8	225,6	216,9	209,9	210,7	214,9	203,5
Corto plazo	36,7	26,3	26,6	27,4	27,6	23,4	20,2	18,1
S.privado/a	31	22,9	23,3	24,8	27,2	23,3	20,2	18,1
S.público	5,7	3,4	3,3	2,6	0,4	0,1	0	0
Medio/Largo plazo	163,3	197,5	199	189,5	182,3	187,3	194,7	185,4
S.privado/a	83,3	105,5	101,6	99,7	89,5	77	74,9	69,1
S.público	80	92	97,4	89,8	92,8	110,3	119,8	116,3
Memo: Reservas	52,2	44,6	36,3	33	35,9	37,8	49,3	50,1
Deuda externa neta	147,8	179,2	189,3	183,9	174	172,9	165,6	153,4
S.privado/a	114,3	128,4	124,9	124,5	116,7	100,3	95,1	87,2
S.público	33,5	50,8	64,4	59,4	57,3	72,6	70,5	66,2

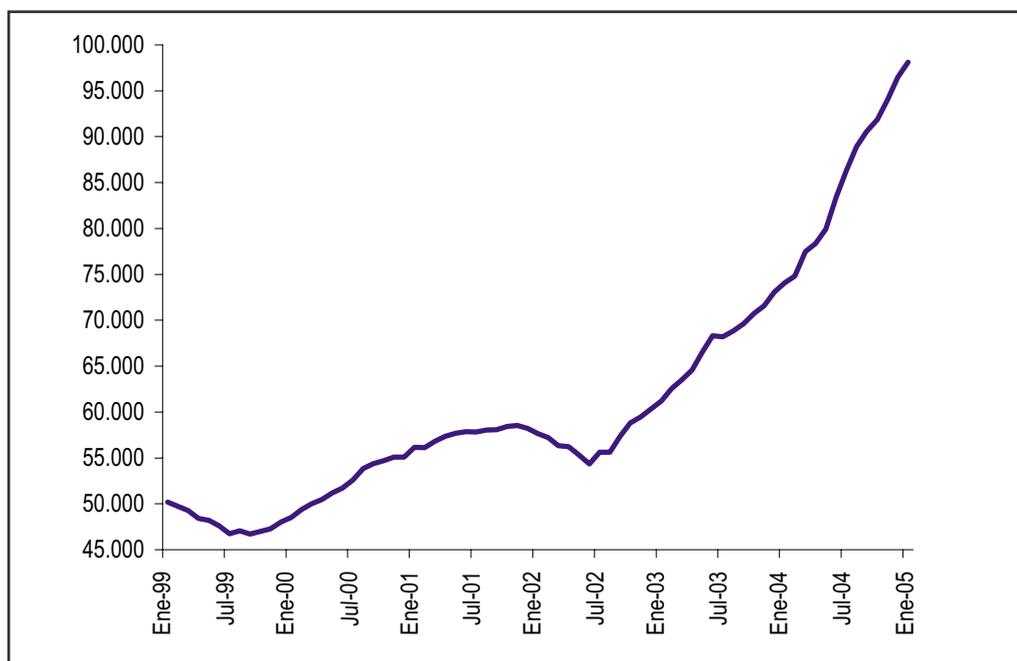
/a Incluye sector público financiero.

Fuente: Banco Central de Brasil

Por eso, es muy difícil que Brasil vuelva a sufrir las consecuencias de shocks externos como los que tuvo que enfrentar en 1995, 1997, 1998, 1999, 2001 y 2002, asociados a interrupciones súbitas de la entrada de capitales. Eso porque la situación que existía entonces, de temor a que el país decretase un «*default*» de su deuda externa (debido al elevado endeudamiento de entonces), simplemente no tiene nada que ver con el cuadro actual, caracterizado por indicadores de solvencia externa que revelan una drástica mejora con respecto al nivel de hace pocos años atrás.

Gráfico 1

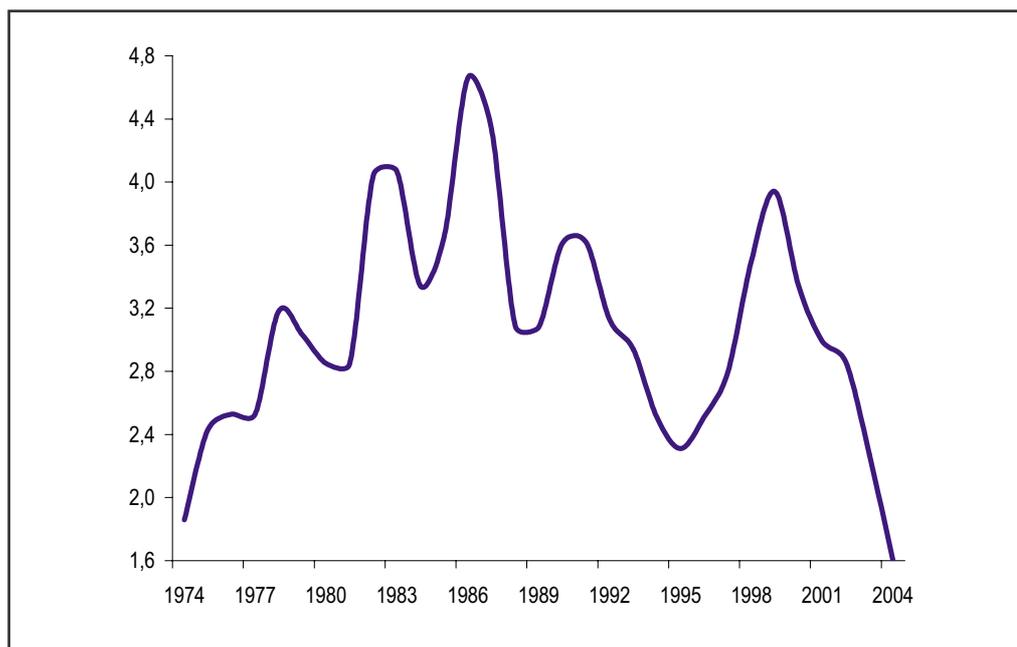
Brasil: Exportaciones en 12 meses (US\$ millones)



Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil

Gráfico 2

Brasil: Deuda externa neta / Exportaciones



Fuente: Banco Central de Brasil

Lo que fue explicado sirve, a su vez, para entender el por qué la política fiscal actual dista de ser un obstáculo al crecimiento en Brasil. Primero, porque el grueso del ajuste ya fue hecho y obviamente pasar de 0 % a casi 5 % del producto de superávit primario tiene un impacto muy diferente al de apenas conservar el nivel de ajuste ya alcanzado. Segundo, porque entre 2003 y 2004 el superávit primario habrá pasado de 4,3 % a 4,6 % del producto y no por eso la economía habrá dejado de crecer más de 5 %. Tercero, porque el gasto público solamente cayó en términos reales en Brasil en 2003, ya que durante los 4 años 1999/2002 creció a un promedio de 5 % al año y en el 2004 creció aproximadamente 10 % en términos reales, lo cual dista de representar el cuadro de «estrangulamiento del gasto» con el cual, equivocadamente, los críticos de la política del Ministro Malan, en el Gobierno anterior, y del Ministro Palocci, en el actual, suelen caracterizar a la política fiscal. Y cuarto, porque el eventual efecto negativo sobre el nivel de actividad asociado al cuadro fiscal (por el lado de los ingresos) es más que compensado por la generación de confianza para las inversiones y las decisiones de consumo dada por la perspectiva de tener las cuentas públicas bajo control.

Con respecto a la idea de que la deuda pública brasileña sería «impagable», la impresión estaba ligada al aumento sistemático de la relación Deuda neta del sector público/PIB en Brasil durante casi 10 años, aún después del ajuste fiscal de 1999 (Cuadro 2). Sin embargo, para entender esto es necesario poner la lupa sobre los datos y desglosar la evolución de la deuda pública entre los componentes asociados a los flujos sucesivos de déficit público, por un lado, y los efectos incidentes sobre el «*stock*» de la deuda, por otro, ligados a lo que el Banco Central (BC) en sus estadísticas califica como «ajustes patrimoniales». En el primer Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC) la deuda pública aumentó de 30 % a 42 % del producto entre 1994 y 1998, básicamente debido a una política fiscal laxa, marcada por la existencia de déficits primarios. Ya en el segundo Gobierno, la deuda siguió aumentando, hasta llegar a 56 % del PIB en el 2002. Sin embargo, las causas fueron muy diferentes, pues el nuevo salto de la deuda se originó en el ajuste patrimonial correspondiente a una variación de 18 % del producto entre 1998 y 2002, resultado del reconocimiento de antiguas deudas («*hidden liabilities*» o, en la jerga periodística, los llamados «esqueletos») por valor de un «*plus*» de 2 % del PIB y al impacto de las sucesivas devaluaciones sobre la deuda afectada por la cotización del dólar, correspondiente a un «delta» de 17 % del PIB.⁴ La deuda de origen estrictamente fiscal, en realidad, cayó entre 1998 y 2002. Eso significa que, una vez que esos dos efectos (reconocimiento de deudas y devaluación), ambos de características típicamente «*once and for all*» (una vez y para siempre), dejasen de tener efectos, la deuda pública comenzaría a declinar. Actualmente, el valor de la relación Deuda/PIB es inferior al de 2002.

Finalmente, la idea de que Brasil debería renegociar su deuda pública, obedece a una asociación equivocada con la realidad de Argentina. En este último país, la deuda, primero, en 2001, cuando se declaró el «*default*», estaba en una trayectoria claramente explosiva; segundo, se había convertido en un peso efectivamente intolerable tras la devaluación; tercero, simplemente no podía continuarse pagando porque el Gobierno no disponía de los recursos en divisas con los cuales hacer los pagos; y cuarto, era predominantemente externa, con lo cual la mayor parte de las pérdidas de capital afectarían a ciudadanos de otro país. En contraste con ese cuadro, en Brasil, la deuda pública, primero, está disminuyendo como porcentaje del producto; segundo, puede ser honrada perfectamente con un nivel de superávit primario similar al actual y por lo tanto su pago no requiere mayores ajustes adicionales; tercero, puede ser pagada en R\$, lo que hace que el Gobierno no tenga el argumento de que no tiene recursos para pagar; y cuarto, está fundamentalmente en manos de ciudadanos brasileños, siendo la contraparte de los ahorros de la clase media y las empresas brasileñas, cuya riqueza está en gran parte aplicada en el país.

Todas las semanas, por lo tanto, el Gobierno hace subastas para renovar una proporción de la deuda interna en títulos que vence ese día. En ese contexto, «renegociar la deuda» en condiciones voluntarias es imposible, ya que no hay interlocutores con los cuales hacerlo, ya que las colocaciones de títulos se dan ante el mercado, compuesto por una multiplicidad de agentes, parte de los cuales son representantes de la clase media brasileña. Si el Gobierno adoptase alguna medida a través de la cual impusiese arbitrariamente algún tipo de reescalonamiento obligatorio de la deuda, con nuevos valores de la tasa de interés, estaría practicando una quiebra de contrato tras la cual, en primer lugar, el Presidente de la República correría serios riesgos de «*impeachment*»; en segundo lugar, el Congreso posiblemente revisaría la medida; y por último, aún en el caso improbable de que la medida sea aprobada por el Parlamento, la Suprema

⁴ Compensatoriamente, hubo un pequeño aumento del «*stock*» de privatizaciones de 1 % del PIB, actuando en el sentido de reducir la deuda.

Cuadro 2

Brasil: deuda neta del sector público en Diciembre (%PIB)

Composición	1994	1998	2002	2003	2004
Deuda fiscal	30	40,6	36,1	40,9	37,9
Ajustes patrimoniales	0	1,1	19,4	16,3	13,9
Privatizaciones	0	-3,3	-4	-4	-3,5
Ajustes s/deuda interna	0	0,4	9,6	8,1	6,8
Ajustes s/deuda externa	0	0,5	8	6,3	5,2
Otros ajustes	0	3,5	5,8	5,9	5,4
Deuda neta total	30	41,7	55,5	57,2	51,8
Deuda interna	21,5	35,5	41,2	45,5	44,3
Deuda externa	8,5	6,2	14,3	11,7	7,5
Memo:					
Deuda interna títulos cambiarios	1	7,3	14,6	10,1	4,3

Fuente: Banco Central de Brasil

Corte se encargaría de anularla. «Renegociar la deuda interna» en Brasil correspondería, sin lugar a dudas, a un «*harakiri*» político. El ex-Presidente Collor hizo eso en 1990, pero hay que tener en cuenta que: 1) el hecho le costó una enorme pérdida de popularidad; 2) él decretó la medida el primer día de su Gobierno, en plena luna de miel y con espacio para quemar cierto capital político; 3) la crisis de (im)popularidad, de la cual nunca se recuperó, explica la victoria de quienes votaron su «*impeachment*» dos años después; 4) la inflación, en aquel entonces de más de 80 % al mes, le daba una especie de justificativo excepcional para intentar una medida desesperada; 5) la Justicia le concedió la victoria a miles de ciudadanos que reivindicaron la devolución inmediata de sus depósitos; y 6) la Suprema Corte cambió mucho en los últimos 15 años y hoy no aceptaría una medida semejante. La hipótesis de una renegociación pacífica de la deuda interna en Brasil, entonces, simplemente no existe.

Para entender la realidad brasileña, por lo tanto, hay que recordar una feliz frase del ex-Presidente Cardoso, a quien en la segunda mitad de los 90 la prensa internacional instaba a que hiciese de Brasil una suerte de «tigre latino», por analogía con los llamados «tigres» asiáticos, a través de la aprobación de grandes reformas en forma rápida. Usando su condición de sociólogo, el entonces Presidente explicó, didácticamente, que los tigres son felinos, ágiles y que en ese sentido Brasil nunca sería un «país-tigre», porque eso requeriría la aprobación rápida de ciertas medidas, cosa harto difícil en un país complejo y con el grado de fragmentación partidaria que existe en Brasil. En compensación, decía Cardoso, el país, una vez que definía su camino, lo mantenía por mucho tiempo, como uno de esos gigantes transatlánticos que para cambiar su rumbo debe empezar a girar muchas millas antes. Su conclusión era que Brasil no era un «país-tigre» y sí un «país-ballena», con dificultades para cambiar pero con un rumbo seguro. Años más tarde, la continuidad de la política económica heredada del Gobierno anterior por parte de Lula le daría la razón.

En definitiva, Brasil se perfiló a lo largo de los últimos años como un país con rasgos importantes de continuidad entre las políticas de un Gobierno y las del anterior; con un rigor institucional muy claro, donde los ritos electorales se realizan con la regularidad de un reloj; con una política fiscal caracterizada por el hecho de que las promesas de superávit primario se vienen cumpliendo religiosamente hace 5 años; con una adhesión plena al principio de que la deuda pública debe pagarse; y como un país que empieza ahora a recoger los frutos de dicha política. Habiendo hecho semejante esfuerzo de inversión en el capital de credibilidad que todo eso implica, no tendría sentido adoptar una medida de fuerza y dar un salto al vacío institucional como el que fatalmente estaría asociado con el hecho de decretar un

«corralito» para «cerrar la puerta de salida» de la deuda pública e imponerle a la clase media brasileña los plazos y la tasa de interés que sean definidas por las autoridades. Si el Gobierno optó por preservar las reglas del juego de la realización de subastas semanales de títulos públicos, cuando la deuda pasó de 42 % a más de 50 % del PIB en pocos días, tras la devaluación de 1999, sería absurdo optar por una medida de fuerza, ahora que la deuda empieza a ceder como porcentaje del producto.

6. Una realidad favorable

El hecho de que la Argentina y Brasil hayan llegado a la situación de fines de 2004 por caminos diferentes en los últimos 3 años no implica que no haya grandes posibilidades de convergencia para la definición de políticas comunes en los próximos años. Exactamente por los motivos que fueron explicados arriba, Brasil no tenía incentivos para plegarse a la Argentina en iniciativas que, ante el mercado brasileño, generasen algún tipo de temor de que las autoridades, siguiendo los pasos de la Argentina, podrían adoptar algún tipo de medida de fuerza con respecto a la deuda. Superar esa situación difícil en el corto plazo exigía cierta dosis de sabiduría de ambas partes. Del lado brasileño, para entender que el rechazo a una asociación más estrecha con la Argentina durante el período de tiempo en que durase la renegociación de la deuda, no era incompatible con estrechar los vínculos, para estar en condiciones de plantear esquemas de coordinación conjunta, una vez que la Argentina volviese a una situación de normalidad, completado el proceso de reinserción financiera ante los mercados. Y, del lado argentino, para comprender que, teniendo necesidad de practicar el «*roll over*» de algunos miles de millones de Reales por semana, el Gobierno brasileño no disponía de los grados de libertad de los cuales disponía el Gobierno argentino para negociar en condiciones de fuerza, una vez que el «*default*» ya había sido decretado.

Al completarse el proceso de renegociación de la deuda argentina, sin embargo, las circunstancias cambian y sería importante que ambos países reconociesen que, si bien estuvieron separados por realidades concretamente distintas en el período 2002/2004 – asociadas al hecho de que la Argentina decretó la moratoria y Brasil no – nada impediría que, a partir de cierto punto, puedan tomarse algunas iniciativas en conjunto. Cada país llega a ese momento con su historia específica y, así como en Brasil se debe comprender que la moratoria era inevitable en la Argentina de fines de 2001, cabe a la Argentina entender que una decisión de ese tipo distaba de ser inevitable en Brasil, motivo por el cual, tanto las autoridades del Gobierno anterior del Presidente Cardoso, como las del actual, evitaron cuidadosamente seguir ese camino.

Dicho esto, la realidad del 2005 permitiría retomar el espíritu de cooperación que parecía existir en la reunión de los países del Mercosur de Florianópolis a fines del 2000, cuando se definieron metas macroeconómicas que, en la práctica, nunca llegaron a cumplirse. Ahora, Brasil y la Argentina habrán llegado a la situación actual por caminos diferentes seguidos por ambos países en los últimos años, pero ante la perspectiva de vivir a partir del 2005 un contexto muy similar, caracterizado por:

- la vigencia de una combinación de políticas caracterizada por la existencia de una clara austeridad fiscal; de un régimen cambiario de tipo de cambio flotante; y de una política monetaria que tiene como base al sistema de metas de inflación («*inflation targeting*»);
- una situación externa relativamente cómoda, con ambos países exhibiendo superávits en cuenta corriente, aún en el 2005;
- una perspectiva similar de crecimiento para el 2005, del orden del 4 al 5 %;
- compromisos fiscales similares, con metas de superávit primario consolidado en el rango de 4 % a 5 % del producto; y
- una previsión de inflación de aproximadamente 5 % a 6 %.

Si bien hay algunas diferencias importantes en lo que se refiere al pasado reciente, ellas distan de ser obstáculos relevantes mirando hacia el futuro. Es cierto que la Argentina decretó el «*default*» y Brasil no. De la misma manera, justamente por ello, la Argentina tuvo una serie de fricciones con los acreedores en los últimos 3 años, mientras que Brasil fue una especie de «*darling*» de los mercados, especialmente tras la reafirmación de los compromisos de política económica por parte del Presidente Lula, en el 2003. También es público y notorio que la Argentina tuvo diferencias importantes de punto de vista con el

Fondo Monetario Internacional (FMI) en diversas oportunidades, mientras que los acuerdos de dicha institución con Brasil a lo largo de todo el período 2002/2004, tras la moratoria argentina, se desarrollaron sin ningún tipo de problemas. Finalmente, Brasil ya no tendrá más acuerdo con el FMI a partir del 2005 y se comprometió a pagar toda la deuda con el organismo hasta fines del 2007, mientras la Argentina tiene un acuerdo vigente y deberá seguir con un «*exposure*» elevado ante dicho organismo todavía por algunos años. Nada de ello, sin embargo, impediría que, una vez dada vuelta la página de la renegociación de la deuda externa argentina, los países vivan, en la práctica, circunstancias muy parecidas entre sí.

Primero, porque aunque Brasil no tenga más acuerdo con el FMI en el 2005 y la Argentina tenga pendiente la negociación de las metas fiscales futuras, en realidad cabe esperar, como fue dicho antes, que las metas fiscales de los dos países sean próximas entre sí. Segundo, porque en el marco de una situación externa relativamente benigna, la Argentina podría estar en condiciones de acceder nuevamente al mercado internacional de capitales a partir del 2006 ó 2007, por ejemplo, para hacer emisiones destinadas a cambiar la composición de papeles en la cartera de los acreedores, lanzando títulos de libre colocación.⁵ Tercero, porque las cifras de inflación y crecimiento, todo indica, podrán ser similares entre los dos países en la segunda mitad de la década. Finalmente, ambos países se caracterizarán, pese a todos los zig-zags de sus políticas a lo largo de los últimos 5 años, por ser economías con un ingreso «*per capita*» de cerca de US\$ 3000 a US\$ 4000, con deudas públicas – tras la quita argentina – de similar grado de magnitud con respecto al producto y con la necesidad de seguir reduciendo el endeudamiento externo en los próximos años, pese a la quita de la Argentina y al pago neto de parte de la deuda en el caso brasileño. En ese contexto, la coordinación de políticas es un paso natural a ser dado. Eso porque hay grandes dificultades en definir políticas comunes cuando las situaciones iniciales de dos economías difieren mucho, pero ellas son mucho menores cuando, por razones diferentes, las principales variables macroeconómicas a ambos lados de la frontera son muy similares entre sí.

7. Propuesta de coordinación

A la luz de las actuales circunstancias, y al amparo del mecanismo de dos velocidades planteado en las páginas anteriores, se propone que, en el 2006, la Argentina y Brasil negocien un acuerdo bilateral específico, postulando la formación de un mercado común para los dos países a un ritmo más acelerado que la meta existente de largo plazo para el bloque del MERCOSUR como un todo, con respecto a tal objetivo.

Dicho acuerdo sería hecho en el marco de la manutención de relaciones cordiales y estrechas con los demás miembros del bloque, en el contexto de las discusiones en el interior del bloque con vistas a la existencia de avances en dos velocidades diferentes. En ese ámbito, los dos principales socios podrían dedicarse de lleno a la negociación bilateral de un tratado entre ambos países, para a continuación negociar mecanismos de integración en cuatro campos diferentes, sin que necesariamente haya que definir si la convergencia final se daría en base a una unificación monetaria, como fue propuesto en Giambiagi (2003) o no. Tales campos serían:

- a) Integración física. Trataría las medidas concretas y específicas para mejorar la integración en los campos energético, de transportes y telecomunicaciones;
- b) Integración financiera. Desarrollaría los instrumentos para una aproximación entre los «*standards*» regulatorios en los campos del sistema bancario y del mercado de capitales;⁶
- c) Integración de mercados. Definiría los mecanismos necesarios para avanzar hacia la constitución de un mercado común en una serie de temas, como por ejemplo en la construcción de entidades supranacionales que regulen la competencia; en la certificación de controles fitosanitarios; en el combate a la aftosa; etc., todas ellas iniciativas donde se puede avanzar imitando, a grandes rasgos, la experiencia europea; y
- d) Coordinación macroeconómica. Establecería metas conjuntas para una serie de variables y la creación de comisiones conjuntas de seguimiento de la macroeconomía de ambos países.

⁵ Eso se daría en reemplazo de los títulos de la deuda renegociada, de la misma manera que Brasil, por ejemplo, a lo largo de los años cambió buena parte de los bonos Brady, afectados por la imagen negativa de la renegociación de los 90, por títulos de libre colocación emitidos después de 1994.

⁶ Ver Canuto y Tadeu Lima (2001).

Todo eso requiere la creación de una institucionalidad específica para la relación bilateral. Sería necesario tener, en ambos países, estructuras burocráticas similares, con pares definidos, donde haya un Ministro coordinador, definido por el Presidente de la República, en términos similares a la estructura matricial construida en Brasil en 2001 para enfrentar la crisis energética y con la función de coordinar las acciones del conjunto de los Ministerios.⁷ Cada uno de esos temas debería ser objeto de la formación de una Comisión específica, presidida por diferentes Ministros y subordinada a dicho Ministro coordinador.

En el caso específico de la coordinación macroeconómica, una vez definidos los términos del nuevo tratado, los dos países podrían negociar la definición de metas comunes de inflación y de superávit primario, estas expresadas como proporción del PIB. Ese proceso de aproximación obedecería al siguiente cronograma:

Primera etapa (2007/2008)

En esta etapa se negociarían metas macroeconómicas en común, pero sin necesidad de adoptar los mismos parámetros. Los dos países, en el marco del punto (d) antes citado, referente a la coordinación macroeconómica, establecerían de manera sistemática encuentros trimestrales de alto nivel, uno en cada país, de forma intercalada, formando tres grupos. El primero, compuesto por los Secretarios del Tesoro, de Ingresos y de Política Económica de Brasil y sus similares de la Argentina, para intercambiar informaciones, hacer el seguimiento y establecer propuestas referentes a la política fiscal. El segundo, por tres Directores miembros del Directorio del Banco Central y dos técnicos de carrera de la institución de cada país, definidos por dicho Directorio, para intercambiar informaciones, hacer el seguimiento y establecer propuestas referentes a la política monetaria. Estos grupos se reunirían en los meses de Enero, Abril, Julio y Octubre el primero; y en los meses de Febrero, Mayo, Agosto y Noviembre el segundo. En base a las conclusiones a las cuales se llegue en esos encuentros, el tercer grupo, compuesto específicamente por los Ministros de Hacienda y los Presidentes del Banco Central de ambos países, se reuniría en los meses de Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre. Sería este tercer grupo el que definiría las metas macroeconómicas. Estas serían establecidas de común acuerdo, pero teniendo en cuenta la realidad específica de cada país, aceptando algunas diferencias temporarias.

Segunda etapa (2009/2010)

En esta etapa se definirían metas macroeconómicas de común acuerdo y con pautas idénticas en cuanto a la meta de inflación y de superávit primario como porcentaje del producto, conservando la institucionalidad definida en la primera etapa. Habría una especie de «giro de tuerca» en el proceso de integración, en la medida en que el «*fine tuning*» de la coordinación se haría más preciso. En ese entonces, se podrían postular, por ejemplo, metas de inflación del orden del 4 % y de superávit primario de 4,0 % a 4,5 % del producto para los dos países.

En ese caso, qué ocurriría a partir del 2011 sería una cuestión abierta, pero es razonable concluir que, si las reuniones regulares de las diversas Comisiones se realizan normalmente, si la integración comercial sigue avanzando, y si los dos países consiguen efectivamente alcanzar resultados macroeconómicos muy cercanos entre sí, el avance hacia una integración más ambiciosa, como sería la de postular una meta de unificación monetaria para algún momento de la próxima década, sería una evolución natural de los hechos.

8. Conclusiones

En sus memorias («La linterna en la proa») el ex Ministro de Planificación de Brasil, Roberto Campos, quien fuera acreditado hace algunas décadas ante la ONU, cita al delegado británico en ese organismo, quien escuchando la retórica contundente de un colega de un país vecino al nuestro, se acercó al oído y le dijo: «Siempre me ha impresionado la capacidad de ustedes latinoamericanos, de transformar pocos gramos de hechos, en toneladas de palabras». La frase se aplica al Mercosur. Pocos temas suscitaban una retórica tan grandilocuente de las máximas autoridades en los últimos 15 años como el

⁷ En 2001 Brasil sufrió una crisis energética gravísima, con motivo de la cual el Presidente de la República dispuso que el Jefe de la Casa Civil tendría poder sobre el resto de la estructura de Ministros para tomar las medidas necesarias para hacer frente a la crisis.

de la integración del bloque, con resultados muy inferiores a los compromisos que se firmaban en los papeles, llevando a lo que diversos observadores califican como un gran «déficit de implementación».

La solución implica, creemos, tres principios. El primero, naturalmente, el de que haya voluntad política para avanzar, inclusive con metas ambiciosas, siempre y cuando haya una cohesión dentro de cada Gobierno que permita a las máximas autoridades ejercer un control férreo sobre la implementación de las decisiones. El segundo, impulsar el mecanismo de dos velocidades de manera práctica, que permita avanzar más rápidamente a aquellos países en condiciones o con voluntad de hacerlo. Y el tercero, que Brasil y la Argentina deban convencerse de las ventajas mutuas de una integración profunda. Si ambos países están dispuestos a seguir una senda por la cual tengan en los próximos años una inflación declinante; bajos niveles de déficit público; y coeficientes año tras año menores al anterior, de endeudamiento externo y fiscal, las ventajas de armonizar posiciones con vistas a la formación de un mercado común, son muy claras.

Ante esa perspectiva y en momentos en que del otro lado del Atlántico la historia se está moviendo, al punto de que se contemple seriamente la posibilidad de que Turquía ingrese a la Unión Europea y en ese caso, probablemente, adopte el euro en la próxima década, resignarse a la parálisis del bloque, debido a problemas surgidos en el sector de los pollos o de las heladeras, sería un caso de capitulación mutua ante la mediocridad por parte de Brasil y la Argentina.

Al mismo tiempo, es también evidente que no tiene sentido replantear los acuerdos sistemáticamente. Avanzar en la senda de una profundización de la relación específica entre la Argentina y Brasil, sólo tiene sentido si ambos países comprenden que se puede replantear la relación bilateral, siempre y cuando los nuevos términos sean perseguidos con una disposición firme, en lugar de volver a ser rediscutidos poco tiempo después. Habría dos motivos fuertes para replantear los términos de dicha relación. Primero, porque la Argentina sufrió una crisis devastadora en 1999/2002 y es natural que solicite que compromisos firmados en el pasado sean rediscutidos ante las consecuencias de dicha crisis. Y segundo, porque el AEC del cual los dos países fueron los principales artífices, está claramente «envejecido».

Es necesario, sin embargo, recuperar el espíritu de la filosofía de «regionalismo abierto» que guió la fundación del bloque. El nuevo AEC, negociado en el ámbito del Mercosur como un todo, debe partir del supuesto de que los países deben abrirse más al resto del mundo y no ser el «*locus*» para la incidencia de las presiones de «*lobbies*» proteccionistas de ambos lados de la frontera.

El Mercosur entendido en su sentido amplio, con los socios fundadores y los nuevos miembros asociados, seguiría su rumbo, con un nuevo Arancel Externo Común y ambiciones a corto plazo más limitadas que la de los acuerdos bilaterales específicos a ser alcanzados por Brasil y la Argentina. Cabe definir el marco jurídico adecuado para que tales acuerdos diplomáticos entre los dos socios mayores puedan ser alcanzados sin herir las normativas del bloque como un todo.

Un nuevo pacto entre los dos países, como el que proponemos, debería ser concebido, no como la creación pura y simple de una reserva de mercado, sino como el marco de la transformación de dos economías tradicionalmente afectadas en el pasado por desequilibrios macroeconómicos agudos en un mercado común, caracterizado por el respeto a los fundamentos macroeconómicos, por un grado de apertura creciente hacia el exterior y por la existencia de economías de escala – asociadas a la vecindad geográfica – que propicien, en un marco de estabilidad, el surgimiento de especializaciones intra-industriales. Los obstáculos, indudablemente, son grandes. Sin embargo, el potencial que existiría para la atracción de inversiones y la expansión del comercio, en el caso de que las dos mayores economías de América del Sur adoptasen la integración como la decisión estratégica más importante de los próximos años, sería inmenso. Los dos países, por lo tanto, deben hacer una opción entre la ambición y la miopía.

Bibliografía

Canuto, Otaviano y Tadeu Lima, Gilberto (2001); «Regulação bancária no Mercosul»; en IPEA/CEPAL, Mercosul – Avanços e desafios da integração, Brasília.

Carrera, Jorge y Sturzenegger, Federico (2000); «Los resultados de la integración en el Mercosur»; en Carrera, Jorge y Sturzenegger, Federico (compiladores), Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Giambiagi, Fabio (2003); «Mercosur: why does monetary union make sense in the long term?»; en Monetary Union in South America – Lessons from EMU.