

INFORME GRUPO CICLOS

INTRODUCCIÓN

En el marco de la pandemia y de acuerdo a las disposiciones en materia de aislamiento social preventivo y obligatorio, en mayo de 2020 desde la Fundación ICBC lanzamos un ejercicio de diálogo virtual entre un grupo de mujeres y hombres con la afinidad común de reflexionar sobre el futuro de las relaciones comerciales externas, inversiones y negocios internacionales de la Argentina.

El objetivo de este informe es reflejar algunos de los consensos (sin dejar de entrever algunos disensos) tanto sobre el diagnóstico de múltiples factores de cambio global y regional, como acerca de las posibles alternativas y horizontes hacia el futuro. Está desarrollado como aporte al debate sobre la estrategia de relaciones comerciales internacionales de la Argentina. Y surge de las más de 25 reuniones, en las que han participado alrededor de 70 personas¹, de 7 países, conectadas por videoconferencia en un total aproximado de 37 horas.

¹ Welber Barral, Ignacio Bartesaghi, Juan Battaleme, Eduardo Bianchi, Marisa Bircher, Roxana Blasetti, Rosario Campos, Ricardo Carciofi, Diego Coatz, Nicolás Comini, Pedro Da Motta Veiga, Mariana De Andrés Varela, Victor Do Prado, Ezequiel Eborall, Marcelo Elizondo, Pablo Elverdín, Emma Fontanet, Enrique García, Romina Gayá, Juan Pablo González, Juan Pablo González, Manuel Gonzalo, Gustavo Grobocopatel, Arie Kacowicz, Bernardo Kosacoff, Tomás Kroyer, Federico Lavopa, Lucía Maduro, Adrián Makuc, Andrés Malamud, Cecilia Martin, Federico Merke, Amrita Narlikar, Paloma Ochoa, Raúl Ochoa, Carlos Omano, Carlos Pallotti, Analía Pardo, Celina Pena, Félix Peña, Gustavo Perego, Martín Piñeiro, Norberto Pontiroli, Ana María Ramírez, Carola Ramón Berjano, Sandra Rios, Raúl Roccataglatia, Shunko Rojas, Osvaldo Rosales, Ricardo Rozemberg, Guillermo Rozenwurcel, José Ignacio Salafranca, José Antonio Sanahuja, Macarena Santos Muñoz, Martín Schapiro, Gustavo Svarzman, Agustín Tejeda, Diana Tussie, Alejandro Vicchi, Natalia Zacarías, Julieta Zelicovich.

MACROTENDENCIAS: GLOBALIZACIÓN, MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO

En medio del creciente debate sobre desglobalización o fin de la hiperglobalización, se observa un consenso extendido respecto a que **la pandemia del COVID-19 alterará sus características, pero no detendrá el proceso de globalización**. Somos testigos de un cambio en su naturaleza, de una nueva etapa motorizada por procesos preexistentes, que se han profundizado y acelerado con la pandemia.

Entre las tendencias que ya se observaban antes del brote mundial de coronavirus se cuentan una menor participación del comercio en el crecimiento económico, el acortamiento de las cadenas de suministro con iniciativas de relocalización (reshoring) (por posturas de creciente autosuficiencia y menor inclinación a depender de otros países), una pérdida de dinamismo de las inversiones productivas, inclinaciones proteccionistas y una mayor polarización global por la competencia estratégica entre EE.UU. y China.

En paralelo, se acentúa la importancia del componente de servicios en la producción y el comercio global, se observa un crecimiento formidable de la economía digital, del comercio electrónico y, en general, de los sectores de la economía basados en el conocimiento. Se confirma también la ascendente importancia de la economía verde.

La creciente intangibilización de la economía es posiblemente el principal eje impulsor de la globalización actual. El motor del crecimiento son los intangibles y en particular el conocimiento, que se manifiestan en la provisión de servicios avanzados (desde ingeniería hasta desarrollo de software), en la innovación y el diseño aplicado a bienes y servicios, en su institucionalización a través de patentes, propiedad intelectual y royalties, así como en certificados y normas. Este proceso, que ya se observaba, se ha visto acelerado por la pandemia, y se espera que continúe profundizándose.

Existe una fuerte coincidencia en que **los negocios internacionales se están volviendo más complejos y competitivos**. Las empresas y los reguladores son cada vez más exigentes en materia de estándares y normas. Las nuevas clases medias emergentes, diversas, empoderadas, demandan cada vez más información, calidad y sostenibilidad en los bienes y servicios. Y las consideraciones ambientales atraviesan cada vez más las estrategias productivas y comerciales de los países, las regiones y sus respectivos ecosistemas de negocios.

La gran cantidad de excluidos que estaría generando en muchos países la pandemia y las mayores dificultades para generar prosperidad, profundizarán la inestabilidad política y social (que ya caracterizaba a muchas regiones del mundo). En este contexto, se anticipa un **rol cada vez más activo y presente del Estado en muchos aspectos, incluido el económico**, con programas agresivos para fomentar y atraer producción dentro de sus territorios.

Entender qué significa esta nueva etapa de la globalización para la Argentina y avanzar en estrategias para beneficiarse de la misma es fundamental. En un mundo cuyo crecimiento estará motorizado por intangibles y por la economía basada en el conocimiento serán los países que logren facilitar los flujos de bienes, servicios, conocimiento y capitales los que se adaptarán mejor y podrán aprovechar las oportunidades.

Predominan las visiones donde la Argentina es capaz, si se lo propone, de desarrollar relaciones comerciales fluidas, eventualmente intensas y mutuamente beneficiosas, con cada una de las regiones y países del mundo. Pero para esto es necesario impulsar el diálogo y la cooperación con todas las naciones, sin exclusiones, y especialmente con las de la región latinoamericana.

El multilateralismo permanecerá en crisis. Según una mayoría de los participantes del ciclo, **asistimos a un orden multilateral de comercio colapsado. Pero ese colapso es pre pandémico** y se externaliza, entre otros capítulos, en disensos profundos en materia comercial.

Existen diferencias importantes sobre el rol del sistema y no hay una salida clara. Se venía consolidando una expansión del principio precautorio, ya no sólo por temas ambientales, sino también por temas de seguridad, y debido a la pandemia se espera que sea mayor por temas sanitarios. También se han acentuado nuevas reglas o formas de operar en el comercio internacional que pueden implicar una mayor participación del Estado en la economía, sumado a las tendencias que buscan reducir los niveles de dependencia en las cadenas de valor regionales y globales.

En lo que se refiere estrictamente a **la OMC, se percibe un estado de crisis en sus tres funciones básicas: negociación, transparencia y solución de controversias**. En la práctica no es concebida como el foro global para resolver las grandes cuestiones comerciales sistémicas. Por lo tanto, ya no basta tampoco con resucitarla. La OMC necesita una reforma y actualización integrales.

La polarización es perjudicial para cualquier ámbito multilateral y eso es también perjudicial para países y regiones como los nuestros, siendo los ámbitos multilaterales el lugar donde nuestros intereses tienen mayor potencial de ser promovidos y alcanzados, en la medida que tengamos claro qué queremos y qué podemos. Es por eso que predomina la visión de que **vale la pena intentar salvar el sistema.**

El mayor desafío es promover el diálogo y superar la quietud en la que la organización se encuentra inmersa desde hace años. La OMC necesita volver a ser el foro de negociación para llegar a acuerdos que rijan e impulsen el comercio, sino esos acuerdos tomarán otras formas y serán por fuera del sistema multilateral. En este sentido, es necesario que el diálogo y la negociación estén orientados a encontrar **equilibrios entre previsibilidad y flexibilidad** suficientes para responder a las necesidades políticas de los países miembros (una OMC de principios y esquemas de solución de diferencias demasiado rígidos no le permite al ambiente político acomodarse y operar).

Asimismo, hay coincidencias en que para alcanzar estas metas será clave **construir una narrativa convincente a favor del multilateralismo comercial:** tener una narrativa clara que explique el valor del sistema para todas las personas será indispensable para la reforma y su sostenibilidad.

La crisis del paradigma de cadenas globales de valor (que se organizan alrededor de la información y el conocimiento, y se encuentran sobre todo concentradas en Asia, Norteamérica y Europa) y las tendencias de acortamiento de las redes de suministro tienen el potencial de cambiar la fisonomía de las conectividades intra e interregionales del futuro.

Hay consenso en **mirar el mundo post-pandémico con una visión de regiones más o menos conectadas entre sí.** Un mundo de regiones, con distintos grados de articulación e integración económica y política, e incluso con diferentes perspectivas en relación al orden mundial, requerirá de diversidad en las políticas de inserción internacional del país.

Hay cuestiones relativas a la cosmovisión, a la distribución del poder y a la geopolítica que van a influir cada vez más en el comercio y los negocios internacionales. Las relaciones comerciales son también un capítulo de la política mundial, con la tecnología y la seguridad como protagonistas, y donde se hace cada vez más difícil distinguir una de la otra (con los dilemas que esto conlleva).

De cara a una de las preguntas estratégicas más relevantes para el futuro de nuestra región y **en el marco de la creciente competencia entre los Estados Unidos y China, la importancia de acordar posturas estratégicas comunes con Brasil y los socios del Mercosur (y en lo posible con otros países latinoamericanos, especialmente los de la Alianza del Pacífico) cobra más importancia que nunca.**

Es muy difícil competir en el mundo si no se hace desde una plataforma ampliada, por lo que sigue siendo generalizada la visión de que el Mercosur, inserto en el ámbito más amplio de la ALADI, es la mejor herramienta y plataforma de nuestro país para proyectarse al mundo. Pero para hacer esto de manera exitosa, el bloque tiene que mejorar su funcionamiento y modernizarse.

LOS HORIZONTES FUTUROS DEL MERCOSUR

Existen coincidencias en el diagnóstico del Mercosur como un bloque que no se caracteriza por su apertura. Este posee el menor ratio de exportaciones/PBI de los acuerdos comerciales, apenas por encima del 19%, mientras que en otras regiones como ASEAN y la UE ronda el 50%. A lo que se suma el bajo grado de cumplimiento de compromisos (sólo una de cada dos normas aprobadas por los socios son luego incorporadas a la normativa doméstica), incluyendo la falta de entrada en vigencia de disposiciones claves para la economía del siglo XXI, como es el caso de los servicios y el comercio electrónico.

El Mercosur, pensado como acuerdo para el intercambio de bienes físicos, **debe superar una gran brecha para enfrentar la realidad de la globalización de intangibles.** No parece estar claro que la tendencia de nearshoring vaya a beneficiar a los países del Mercosur. Sí hay claridad sobre la importancia de que el Mercosur adapte su diseño y funcionamiento a la intangibilización de la producción, para poder participar de los segmentos más dinámicos del nuevo escenario económico mundial.

Si bien fue concebido como un proyecto industrialista, el Mercosur debe también poner en valor su potencial agroindustrial, recursos naturales y servicios para integrarse al mundo, ayudando a **multiplicar las empresas exportadoras y apoyándolas para lograr presencia sostenida en los mercados exteriores,** estimulando un salto significativo en el número de empresas con un grado de inserción sostenible en distintos mercados internacionales.

Resulta clave, para una mayoría de especialistas, **promover el desarrollo de ecosistemas de negocios que incluyan múltiples cadenas conectadas y cada vez más sectores con el potencial de traccionar demanda internacional**, desde la bioeconomía y agrotecnología, pasando por los servicios de la economía verde, la modernización del sector automotriz, entre otros.

Actualmente se perciben diferencias de objetivos entre los cuatro socios del Mercosur: Brasil, Paraguay y Uruguay muestran una mayor propensión aperturista e intereses comerciales ofensivos concretos, mientras se observa una Argentina más proclive a la protección del mercado doméstico y los sectores sensibles. Hay voces importantes que bregan por un Mercosur más flexible, a diferentes velocidades, que no impida a los países miembros avanzar en sus propias negociaciones bilaterales. **La visión más predominante, en ese sentido, resalta la importancia de concebir al Mercosur como unidad negociadora** y destaca su mayor peso negociador cooperando en el desarrollo de una agenda externa común.

La ampliación de mercados se puede hacer también innovando en materia de **acuerdos de nueva generación, buscando acuerdos de preferencias bilaterales con disciplinas generales, con amplio margen de deferencia a las regulaciones nacionales**. Este enfoque tiene la ventaja potencial de permitir manejar mejor algunas de las dificultades y sensibilidades. En esta línea, el Mercosur necesita dar un salto hacia la ampliación de terceros mercados, con una estrategia comercial múltiple y diversificada que apunte a los países de la ALADI y la Alianza del Pacífico, así como a las economías emergentes de Asia y África. Para esto, se requiere también un esfuerzo sistemático, federal, público-privado y académico, para incrementar los flujos de información y el acceso a recursos de inteligencia competitiva.

Siendo que actualmente falta en el sector privado una visión compartida sobre el futuro del Mercosur, **es importante impulsar y reactivar iniciativas que reúnan a empresarios de los países a discutir la cooperación y las formas de trabajar juntos regionalmente**. Dinamizar un debate para impulsar ideas que vinculen al mundo empresarial con lo académico y lo público, cambiando el enfoque de innovar para resistir a innovar para crecer.

El acuerdo en principio alcanzado con la Unión Europea en julio de 2019 es para el Mercosur el paso más importante de su historia en materia de relacionamiento externo y, potencialmente, un acontecimiento bisagra en la historia del bloque. Existe consenso en que el acuerdo **tiene el potencial de ser positivo para el bloque**, aunque hay quienes destacan los alcances algo limitados del acceso al mercado europeo conseguido en la negociación.

El actual proceso de firma, ratificación y entrada en vigor del acuerdo se vislumbra difícil, largo e incierto. Son varias las voces que se oponen al mismo, incluyendo productores agropecuarios, movimientos ambientalistas y liderazgos políticos europeos, así como el propio Parlamento Europeo y varios parlamentos nacionales en países de la UE.

Avanzar en lo acordado entre el Mercosur y la Unión Europea **implica implementar un acuerdo amplio y moderno**, con disciplinas en compras públicas, propiedad intelectual, competencia y reglas de origen, entre otras importantes áreas. Conlleva también trabajar en una agenda de convergencia regulatoria y normativa con la Unión Europea, lo que implica en primer lugar avanzar en una convergencia al interior del Mercosur. El acuerdo no sólo regula la relación comercial con UE, sino el comercio en general de los países del Mercosur. En este sentido, **presenta una oportunidad para definir un proyecto de desarrollo a mediano y largo plazo.**

En todo caso, los países del Mercosur deberán trabajar previamente y prepararse para poder beneficiarse del acuerdo. Gobiernos nacionales, provinciales, asociaciones empresarias, sindicatos y otros actores deberán analizar y entender las implicancias del acuerdo y desarrollar estrategias claras para beneficiarse del nuevo escenario.

Un compromiso entre los socios del Mercosur abre en principio la posibilidad de entrada en vigor bilateral del acuerdo con la UE, lo que generaría novedosas dinámicas internas en el bloque. Existe la posibilidad de que el acuerdo sea aprobado en su pilar comercial por la UE (ámbito de competencia exclusiva de la Unión que no precisa la aprobación de los parlamentos nacionales) y, del lado del Mercosur, por uno o más de los socios, pero no por otros. Este escenario abre un riesgo de divergencias y de asimetría regulatoria estructural, tanto por el desvío de comercio que se generaría como por los cambios regulatorios necesarios para la implementación. En este escenario, el **debate por los costos de la no-integración**, principalmente asociado al perjuicio de quedarse fuera de un proceso gradual de transformación productiva e internacionalización, serán cada vez más intensos en el país/los países que no avancen en la implementación del acuerdo.

La Argentina ha sido uno de los principales impulsores del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea a lo largo de los más de 20 años que llevó la negociación. Más allá de algunos interrogantes puntuales sobre lo acordado, una mirada integral del acuerdo, de sus posibilidades, así como de los potenciales costos de la no-integración, llevan a la conclusión que **el mejor camino para nuestro país se relaciona con la aprobación y puesta en vigor del acuerdo, acompañado por una intensa tarea de preparación, capacitación y coordinación con los socios para beneficiarse del mismo.**

CONCLUSIONES PRELIMINARES Y EL CAMINO HACIA ADELANTE

El ciclo de diálogos virtuales organizado por la Fundación ICBC que este informe refleja permitió que un grupo diverso de especialistas reflexionen, con la pandemia de COVID-19 como telón de fondo, sobre los posibles escenarios globales que nos esperan en materia de relaciones económicas internacionales, y acerca de las **alternativas para la acción que nuestro país tendrá en el mundo.**

Argentina deberá encontrar la mejor estrategia para desarrollarse en el marco de una nueva fase de la globalización, una etapa signada tanto por la importancia del conocimiento, de la economía digital y de los intangibles como por Estados más interventores, posturas nacionalistas y consideraciones geopolíticas. Una globalización que verá un crecimiento acelerado de la economía verde y un mayor peso de las cuestiones medioambientales, que además de promover potencialmente un desarrollo más sostenible, se traducirá también en barreras al comercio en forma de nuevos y exigentes estándares y normas.

En este contexto, hay una mirada compartida acerca de la necesidad **que sea el Mercosur la plataforma desde la cual nuestro país se proyecta** y navega en este nuevo mundo. Un Mercosur aggiornado, que aproveche la oportunidad que ofrece el acuerdo con la Unión Europea para modernizarse y dar un salto de calidad en su funcionamiento interno.

Hay un consenso marcado respecto a la necesidad de que **Argentina apueste a ser parte del sistema global de conocimiento, innovación y nuevas tecnologías** que está definiendo la economía global. Esto se debe hacer aprovechando su potencial agrícola, impulsando una política industrial moderna, invirtiendo en innovación para agregar valor a los abundantes recursos naturales, acompañando con formación de recursos humanos (sobre todo en servicios basados en conocimiento) y creando incentivos para la transformación productiva y la competitividad.

Múltiples cambios tecnológicos, climáticos y culturales incidirán en los futuros desplazamientos de ventajas competitivas, tanto a nivel global como en las distintas regiones, afectando el comercio de bienes y servicios. En ese sentido, hay coincidencias sobre la necesidad de que el crecimiento post-pandemia de la Argentina se base en ventajas comparativas dinámicas y ventajas competitivas, especialmente aquellas relacionadas con la cuarta revolución industrial: la economía digital, la bioeconomía y la reconversión del sector automotriz, entre otras.

En materia de estrategia económica global y apertura de mercados existe una visión compartida sobre la necesidad de avanzar hacia una promoción comercial que trascienda el impulso a la exportación de bienes, complementándola a través de **consultoría en gestión que tenga el potencial de generar y reproducir demandas de productos, tecnología y servicios argentinos**. Esta estrategia impulsaría y facilitaría también las inversiones en terceros países por parte del sector privado argentino.

Más allá de esta agenda de futuro, ligada a las transformaciones que se observan en el escenario global, hay coincidencias sobre lo imperioso de enfocarse en aspectos de base, fundamentales para poder avanzar en cualquier estrategia de proyección económica internacional: la consistencia macroeconómica, la previsibilidad generada por las reglas de juego de calidad y que efectivamente se cumplan, y las condiciones sistémicas relacionadas con el acceso al financiamiento y al mercado de capitales, al desarrollo de infraestructura, a la calidad de mano de obra y a la calidad institucional.

Este ciclo virtual ha permitido dejar instaladas un conjunto de ideas fuerza tan complejas como esperanzadoras: si se hace un diagnóstico correcto de los cambios y las tendencias de fondo en el escenario económico mundial, y se define una estrategia coherente que tenga en cuenta los muchos activos con los que cuenta el país como integrante de un Mercosur progresivamente más abierto al mundo, **Argentina puede pensar en una trayectoria virtuosa que lo aleje de sus recurrentes frustraciones y lo sitúe como uno de los países beneficiarios de la globalización en el Siglo XXI**.

6 DE NOVIEMBRE DE 2020

Elaboración: Ezequiel Eborall, Tomás Kroyer y Norberto Pontiroli