

Capítulo 13

Estrategia para la integración argentina en la economía mundial y los principales frentes de negociación externa (1992)*

La inserción internacional de una Argentina renovada

La actual estrategia de inserción argentina en la economía mundial, deriva de la opción que ha hecho el país por la democracia, la modernización económica a través de la incorporación del progreso técnico en condiciones de equidad social, y por la competitividad a escala global. Es por lo tanto, la expresión externa de una Argentina que ha encarado en los últimos años un profundo proceso de transformación, para superar los rasgos de sociedad introvertida y poco competitiva que la caracterizaron durante las últimas décadas.

Responde tal estrategia, a un consenso nacional que se ha desarrollado tras el retorno del país a la democracia, en el sentido de lograr la consolidación de valores e instituciones propios de una sociedad que aspira a ser abierta y pluralista, y que comienza a percibirse con un gran potencial para competir con mayores ventajas que antes, en el escenario económico global de este fin de siglo.

Lo antes afirmado refleja sin dudas, una visión optimista de una sociedad que tuvo una fuerte tendencia en las últimas décadas, a percibirse como marginada y marginal en el escenario mundial, especialmente en su relación con los países de la OECD. Más allá de los datos objetivos que ilustran tal marginalidad en términos, por ejemplo, de participación relativa en las importaciones de la OECD, quizás lo más grave fue la incidencia que los datos de la realidad tuvieron en la idea que la sociedad se formó sobre su lugar en el mundo.

La Argentina fue una sociedad marcada durante mucho tiempo por la inseguridad que plantea el síndrome de la pérdida de status, de la decadencia, de lo que en alguna oportunidad se denominó el fenómeno de la atimia. De ahí incluso esa persistente tendencia que hubo en el pasado entre los argentinos a debatir la pertenencia o no al "tercer mundo" o al "primer

* Artículo presentado en el seminario *Argentina: The Experience of Economic Adjustment in a Democratic Context*, Oxford-Londres, marzo 1992.

Sección Tercera

mundo”, o el auge que en los años setenta tuvo la cuestión de la “dependencia” frente a la “inserción en el mundo occidental y cristiano”.

El desarrollo de una actitud pesimista frente al valor relativo y a las posibilidades del país en el mundo, llevó a acentuar un comportamiento internacional defensivo, poco proclive a la competitividad y en cambio inclinado, a magnificar los obstáculos, tales como los que fueron planteando a partir de los años setenta sobre nuestras exportaciones agrícolas, los efectos de la política agrícola común de la CEE. Al perderse los reflejos competitivos, la sociedad y su economía, debilitaron en grado extremo su capacidad para comprender primero y adaptarse luego, a los grandes cambios que se fueron produciendo en la economía mundial, por ejemplo, por el fenómeno del desarrollo que tuvieron las economías del Japón y del Sudeste Asiático.

No es el de la Argentina en tal sentido un caso único. Por lo contrario, la historia demuestra que constantemente las naciones como los individuos, afirman su identidad en la percepción que tienen –basada en una mezcla variable según los casos, de factores subjetivos y objetivos– de su importancia relativa en el mundo que las rodea. De Gaulle lo señalaba para el caso de Francia en la introducción misma de sus Memorias, el “euro-optimismo” lo refleja recientemente en el caso de Europa y la incomodidad que produjo en los Estados Unidos el libro de Paul Kennedy, también nos indica que ni los mismos americanos escapan a la inseguridad que produce el ser percibidos como decadentes. La furia que en los últimos tiempos producen afirmaciones de líderes japoneses sobre la inferioridad de los trabajadores americanos, ilustra también que el dejar de ser “número uno” es algo difícil de digerir por una sociedad.

Lo cierto es que luego de su espectacular crecimiento desde el anterior fin del siglo hasta los años de la gran crisis económica mundial en los años treinta, la Argentina –especialmente a partir de las postrimerías de la década del cuarenta–, no sólo comenzó a estancarse, sino que empezó a tener serias dificultades objetivas en su real inserción en la economía mundial y por consiguiente, en la percepción de su rol en el mundo. Perdió su relación económica especial con Gran Bretaña, disminuyó su posición privilegiada en el *ranking* de naciones latinoamericanas y el sector externo de su economía planteó recurrentes crisis económicas internas pasados los primeros años de la posguerra. La historia es conocida y no es necesario recordarla aquí. Pero puede sintetizarse en una realidad expresada en casi todos los indicadores económicos que se consideren, de un aumento creciente del “grado de prescindibilidad” de la economía argentina, de los bienes y servicios que podía generar, para la economía mundial, en especial para la de los países de la OECD.

La sensación actual es la de estar al final de un largo camino de deterioro económico y de inestabilidad política, tras el cual surge un horizonte aún incierto pero que ofrece un espectro razonable de posibilidades. De ahí el optimismo que comienza a observarse en el país.

Optimismo cauteloso, pues la memoria está plagada de los frescos recuerdos de otros momentos en que también se creyó que el país estaba a punto para iniciar una era de estabilidad y crecimiento. Las expectativas han cambiado, pero tienden a plasmarse con prudencia en comportamientos económicos favorables a la inversión productiva. Son muchos años de inestabilidad como para que desaparezcan de golpe los reflejos condicionados de supervivencia frente a la inflación. La especulación financiera exitosa, la protección arancelaria excesiva y la dependencia de favores del Estado, han calado tan profundamente en la cultura económica argentina, que su erradicación definitiva sin duda llevará tiempo. No olvidemos que desde el punto de vista del operador económico, ellas estaban íntimamente vinculadas a un comportamiento económico considerado como la única opción racional teniendo en cuenta las circunstancias que los rodeaban.

El cambio del "humor" argentino, de expectativas y de actitudes, sí parece estar ahora basado en condiciones objetivas más favorables a su consolidación. Veamos algunas de ellas.

La primera tiene que ver con la consolidación de las instituciones democráticas y la emergencia de una cultura política nacional más proclive a sustentarlas. Las duras pruebas de las últimas dos décadas han producido actitudes sociales más inclinadas a la negociación y a la conciliación. Entre otros factores, la vivencia de dramáticas situaciones límites producidas por la dialéctica subversión-represión, por el conflicto del Atlántico Sur y por el abismo del caos social producido por la hiperinflación, coadyuvaron junto con la democratización interna del justicialismo y la dinámica política introducida por el fenómeno del federalismo, al surgimiento de tales actitudes.

La segunda condición está relacionada con la percepción social de un modelo económico agotado. La quiebra del Estado vinculada sin duda pero no únicamente a la crisis producida por la deuda externa, agotó las posibilidades de vivir más allá de los medios disponibles en una economía que alternaba sólo momentos de crecimiento bajo con otros de crecimiento negativo. El fuerte endeudamiento externo de los últimos años de la década de los setenta, fue el último recurso para escapar a las realidades del deterioro económico nacional. Los dos golpes hiperinflacionarios de los años 89 y 90 completaron más allá de toda duda, el cuadro de una economía que ya no podía sustentar ni las aspiraciones de bienestar de la población, ni la convivencia democrática. La tercera condición se vincula con los dramáticos cambios introducidos en el escenario político y económico internacio-

Sección Tercera

nal, por el doble fenómeno del fin de la Guerra Fría y la globalización de la economía mundial.

El colapso del comunismo soviético agotó una de las principales fuentes externas de desestabilización política en la región latinoamericana, que se manifestó especialmente en pronunciadas diferencias con los Estados Unidos acerca de la verdadera naturaleza y los reales alcances de los procesos de cambio que intentaron desarrollarse en los años 60 y en los 70 en varios de los países hemisféricos, y en el hecho real que la puja Este-Oeste también tenía como campo de acción a América Latina. La última manifestación regional de este fenómeno fue la guerra civil que azotó a Centroamérica durante la última década. La asociación constante entre “cambio”, “progreso” y “comunismo”, especialmente en la percepción americana y de las élites internas, creó serias dificultades para los procesos democráticos en la región y para muchos de los intentos que se efectuaron en aquellos años para superar algunas de las causas estructurales del atraso económico, a través de reformas fiscales, agrarias y del comercio exterior.

El conflicto ideológico Este-Oeste introducido en la región, frenó la marcha hacia sociedades más abiertas, competitivas y democráticas que se había iniciado a finales de los cincuenta, especialmente en el Sur del Continente. Los conflictos internos se radicalizaron, por un lado, por la percepción de que todo cambio profundo implicaba, explícita o implícitamente, una opción por el modelo marxista, y por el otro, pues efectivamente en muchos casos el modelo marxista, en su versión soviética o luego china, fue percibido en la puja política interna como una alternativa viable.

Lo antes afirmado explica en parte las dificultades que tuvo la Argentina, entre otros países latinoamericanos, de encontrar un modelo económico alternativo al predominante a partir de los años 30, centrado en el rol dinámico del Estado en el desarrollo económico. Los fracasos de los intentos democráticos renovadores de comienzos de los sesenta, hizo que cualquier modelo económico alternativo al dominante, que estuviera basado en el predominio del mercado, de la iniciativa privada y de la competencia económica, comenzara a ser asociado con el autoritarismo, la negación de la democracia y la represión política. El problema se agravó por el hecho de que en la práctica, los sistemas burocráticos-militares, pusieron más énfasis en la retórica del liberalismo económico, que en una efectiva transformación de las pautas que regulaban la actividad económica. El temor a la libertad los llevó a confiar más en la acumulación centrada u orientada básicamente en la acción del Estado, que en el efecto de la competencia y de la iniciativa de la sociedad civil.

Es posible entonces sostener que la Guerra Fría tuvo su impacto más negativo en América Latina, al anular en la práctica la posibilidad de la op-

ción por la sociedad abierta en la que la contradicción y la actitud contestataria, en un clima de libertad y en un marco de predominio del Derecho, se pudiera transformar en la fuente más rica de la innovación, la creatividad y por ende, del progreso social. La falta de competencia política anuló o al menos disminuyó sustancialmente las posibilidades de introducir en la región, políticas económicas eficaces basadas en el mercado y en la competencia económica. Conjugada a partir de 1982 con el agotamiento de las posibilidades de endeudamiento externo, terminó manifestándose en una acelerada obsolescencia tecnológica del aparato productivo y por ende, en una pérdida creciente de competitividad internacional.

La globalización de la economía mundial, a su vez, ha tenido un doble efecto sobre la Argentina y en general, sobre la región latinoamericana. Por un lado, acentuó la velocidad del desplazamiento de las ventajas competitivas entre las naciones, tanto en relación al comercio mundial como a los flujos de capitales. Como consecuencia de ello, las exportaciones de la Argentina y de los otros países latinoamericanos, fueron perdiendo gradualmente competitividad en los mercados de la OECD, en particular frente a las del Sudeste Asiático, y en el campo agrícola, a las propias de los países de la CEE. Por el otro, aceleró las tendencias a la formación de megamercados, con un enorme potencial para ser, o enormes fortalezas proteccionistas o eficaces plataformas de lanzamiento para competir en los mercados mundiales. Los capitales encontraron más atracción en aquellos países con acceso asegurado a un gran mercado de alto nivel de consumo, que en los de los países latinoamericanos, que además de su desorden macroeconómico ofrecían pocas posibilidades de acceso asegurado al mercado de la Comunidad, de los Estados Unidos o del Japón.

Al fenómeno de los "tigres" asiáticos, competidores formidables de los países latinoamericanos, tanto en la atracción de capitales como en la eficacia para penetrar los mercados industrializados, se sumó a partir de 1989, el de las economías de Europa del Este, que quizás apresuradamente fueron percibidas en un primer momento también como temibles competidores potenciales para América Latina, sea en la atracción de financiamiento público internacional, o de inversiones directas o en el otorgamiento de tratamientos comerciales preferenciales, especialmente por parte de Europa occidental.

Ambos fenómenos pusieron de manifiesto en América Latina y también en la Argentina, que en el mundo de la globalización, los megamercados, la post-Guerra Fría y la post-crisis de la deuda externa, no había muchas alternativas que organizarse para competir como naciones en los mercados mundiales, introduciendo para ello profundos cambios económicos internos, a través de la aplicación de lo que se ha dado en llamar el modelo económico del "consenso de Washington", basado en la apertura comer-

Sección Tercera

cial, las privatizaciones, la desregulación económica y un gran esfuerzo de incorporación del progreso técnico para alcanzar niveles satisfactorios de competitividad internacional. El informe de la CEPAL sobre "Equidad social y transformación productiva: un enfoque integrado" (LC-L.668, del 6 de enero de 1992), pone de manifiesto que este modelo puede y debe ser compatible con los esfuerzos para superar el pronunciado deterioro social que produjeron los recientes años de estancamiento en América Latina. De hecho este informe conduce el debate latinoamericano actual hacia un enriquecimiento conceptual y operativo del "consenso de Washington", en búsqueda de políticas que permitan conciliar efectivamente ajuste estructural, transformación productiva, equidad social, democracia y competitividad internacional.

Un esfuerzo nacional de competitividad internacional

El eje central de la actual estrategia de inserción argentina en la economía mundial, cruza por la necesidad de desarrollar un entorno económico externo favorable al triple esfuerzo de consolidación democrática, de transformación productiva y de competitividad internacional.

Como en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, el sentido de la estrategia es la creación de un *habitat* externo favorable a los esfuerzos internos de renovación política y económica. La estrategia parte entonces de lo interno hacia lo externo. Proyecta en la acción externa, los valores e intereses de sociedades que quieren afirmar una cultura de la competitividad en todas sus dimensiones, especialmente en lo político y en lo económico.

El esfuerzo de competitividad es percibido crecientemente como la resultante de una movilización societal y no sólo como un fenómeno económico centrado en el imperativo de exportar. De allí la preocupación central de afirmar la competitividad de la nación en un sólido tejido de solidaridad y organización societal, que lleva a transformar la cuestión de la equidad social interna en una condición esencial para la inserción de la competitividad en la economía mundial, tal como lo plantea el antes citado informe de la CEPAL para su Conferencia de abril de 1992.

A partir del cambio interno, la estrategia esta íntimamente asociada con los esfuerzos para controlar la macroeconomía y recrear condiciones de estabilidad sólidas para la inversión, la incorporación del progreso técnico, la productividad y la competitividad. Su objetivo principal es tornar la economía nacional fuertemente atractiva para la inversión productiva de los propios capitales y de los internacionales. El mensaje al inversionista atraído por las múltiples opciones que se le abren en el mundo, como consecuen-

cia del impacto de la globalización en los flujos de capitales y de tecnología, es de que también invirtiendo en la Argentina, puede aspirar a producir competitivamente para penetrar los mercados mundiales, especialmente los de los países de la OECD.

De allí que parte del esfuerzo orientado a crear un *habitat* interno favorable a la inversión y a la competitividad, presente además del control de la macroeconomía, por lo menos tres elementos que son esenciales para atraer la inversión: a) la reducción sustancial del "costo argentino" a través de las reformas que se han encarado en materia financiera y fiscal, en el campo energético y de los transportes, y en el laboral; b) la creación de un cuadro jurídico interno que sea competitivo a nivel internacional, para garantizar al inversor, incluyendo la legislación de propiedad intelectual y los convenios de garantía a la inversión extranjera, y c) el apoyo a los esfuerzos de negociación de un marco multilateral favorable a la liberación y expansión del comercio mundial, especialmente en el marco del GATT, así como el trazado de una red de alianzas económicas internacionales que reduzcan o eliminen las incertidumbres en el acceso, desde la Argentina, a los mercados mundiales.

Se tiene claro que en una sociedad abierta y pluralista, una estrategia de inserción en la economía mundial no puede ser sólo del gobierno ni su ejecución estar sólo centrada en él. La idea es que la acción gubernamental sólo puede facilitar el marco adecuado para la proyección externa de la sociedad civil, en particular de los empresarios. Así como en el plano interno el mayor esfuerzo de competitividad cruza por el nivel empresario, para lo cual sí es necesario crear condiciones estructurales de competitividad a través de la política macroeconómica, también en el plano externo la esencia de la acción cruzará por la que realicen las empresas al proyectar hacia los mercados mundiales su capacidad de producir bienes y de prestar servicios, o al desarrollar una estrategia global y regional de abastecimiento de insumos que permita bajar costos y mejorar sustancialmente la calidad, y por tanto competitividad, de sus productos y de sus servicios.

Los principales frentes de negociación externa

Cuatro son los principales frentes de negociación externa a través de los cuales se articula la actual estrategia de inserción argentina en la economía mundial: el de la deuda externa, el de la liberalización del comercio mundial, el del desarrollo de la idea implícita en la denominada Iniciativa para las Américas y el del Mercosur.

Los cuatro están estrechamente asociados entre sí y si bien tienen una dimensión temporal distinta, puesto que sus efectos se gradúan en forma

Sección Tercera

diferenciada en el tiempo, se condicionan recíprocamente ya que la evolución en cada uno de ellos necesariamente toma en consideración lo que va ocurriendo en el conjunto. Por ejemplo, la evolución de la estrategia de desarrollo del Mercosur dependerá en gran medida de los avances que se alcancen en las negociaciones en el GATT, para lograr una disciplina comercial internacional que permita neutralizar las actuales tendencias al proteccionismo y a las acciones unilaterales discriminatorias en los países de la OECD, y para lograr la introducción de cambios radicales en las políticas agrícolas de los países industrializados, incluyendo una reducción sustancial de los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas.

I. La deuda externa:

El frente negociador en relación a la deuda externa, se ha centrado fundamentalmente en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y con los bancos comerciales, con el objetivo de lograr en el marco del denominado Plan Brady, una sustancial reducción de la carga fiscal que significa el cumplimiento de los compromisos incurridos en el pasado, con clara implicancia inflacionaria, y restablecer plenamente así la credibilidad financiera del país y su capacidad de participar activamente en los flujos de financiamiento internacional. Podría afirmarse que el objetivo ha sido el restablecer una normalidad perdida durante la década del ochenta, a fin de consolidar condiciones macroeconómicas sólidas y razonables para el esfuerzo nacional de competitividad internacional.

Los otros tres frentes negociadores, suponen el logro de tales condiciones macroeconómicas de competitividad y están fuertemente centrados en mejorar sustancialmente las condiciones de acceso a los mercados externos principales para el país y atraer así, al inversor internacional y nacional hacia actividades productivas orientadas tanto al mercado interno como al mercado mundial.

En el trazado de las respectivas estrategias negociadoras en estos frentes, se parte del reconocimiento de una realidad económica internacional dominada por la formación de mega-mercados y por una fuerte propensión hacia el proteccionismo y el comercio administrado. Se comparte el diagnóstico de Arthur Dunkel en el sentido que la precariedad en los accesos a los mercados mundiales, constituye una de las formas más eficaces de restricciones no arancelarias al comercio mundial. Se reconoce que todos nuestros competidores buscan en la alianza con otras naciones en torno a bloques económicos, adquirir una suerte de seguro contra el proteccionismo, transformando su acceso a los mercados del respectivo bloque, en un derecho jurídicamente protegido y no en un privilegio unilateralmente con-

cedido –y por lo tanto fácil de remover en forma unilateral y eventualmente arbitraria–. Se extraen así consecuencias conceptuales y prácticas de las motivaciones que llevaron por ejemplo al Canadá a negociar el FTA con los Estados Unidos y posteriormente a México, a iniciar las actuales negociaciones trilaterales para la formación de NAFTA.

2. El GATT y el acceso a los mercados de la OECD:

Las negociaciones de la Rueda Uruguay, tendientes a lograr una mayor apertura de los mercados mundiales y a asegurar una disciplina multilateral internacional en el comercio mundial, son cruciales para nuestro país, especialmente para sus relaciones comerciales con los países de la OECD. Así lo ha expresado en el marco del Grupo Cairns, en especial en relación a los cambios que se aspira a introducir en las políticas agrícolas de los países industrializados, no sólo de la CEE y, en particular, en relación a los subsidios a las exportaciones.

Sólo en el cuadro de una negociación multilateral internacional que concluya con un fortalecimiento del GATT y de sus reglas de juego, se entiende posible lograr un cambio radical en las políticas agrícolas de la CEE y en la denominada “guerra de los subsidios agrícolas”, que tanto daño han producido al comercio agrícola de nuestro país.

La experiencia de las últimas dos décadas ha demostrado fehacientemente que los esfuerzos aislados de la Argentina, tanto con respecto a la CEE como con respecto a los Estados Unidos, eran ineficaces para lograr el mínimo de cambios requeridos por una economía altamente eficiente y competitiva en el comercio de productos agrícolas. Una idea de la importancia relativa de esta cuestión para la economía argentina lo da el hecho que un cuarto de nuestras exportaciones totales están compuestas, en la actualidad, por productos primarios y manufacturas de origen agrícola orientadas hacia el mercado de la CEE.

El enorme potencial agrícola del país se vería sin duda beneficiado por la mayor apertura y la mayor seguridad en el acceso a los mercados de la OECD, y por la reducción sustancial del denominado proteccionismo de terceros mercados, logrado a través de una política de subsidios a las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos y de la CEE que nos han desplazado, han puesto techo o han rodeado de incertidumbre, nuestro propio acceso a mercados de terceros países, en particular en el mundo en desarrollo. Sin duda que, junto con factores originados en nuestras propias políticas macroeconómicas, las limitaciones y las incertidumbres en los accesos a los mercados mundiales, han significado en los últimos años, un poderoso factor disuasivo de la inversión orientada a la expansión de la producción agrícola del país.

Sección Tercera

Pero para la Argentina las negociaciones de la Rueda Uruguay no agotan su importancia en la cuestión agrícola. Se las visualiza como el inicio de un proceso negociador más amplio en el que, a partir de los resultados finales de la actual Rueda, se logre un marco multilateral que efectivamente discipline a los principales protagonistas del comercio mundial.

El interés nacional de un país mediano, con limitada significación en los mercados mundiales, que se ha abierto al comercio internacional y que tiene razonables perspectivas de ser un competidor eficiente, cruza necesariamente por la efectividad de las reglas de juego del comercio mundial, que neutralicen las acciones arbitrarias unilaterales de países o de bloques, que reduzcan sustancialmente las prácticas desleales de comercio y que aseguren un acceso fluido a los mercados más desarrollados de la OECD.

De allí la importancia que tienen para nuestro país por ejemplo, un sistema eficaz de solución de controversias comerciales, las reglas de juego para la competencia económica mundial, e incluso las normas y prácticas ecológicas que incidan en nuestras exportaciones. Estos son algunos de los temas centrales del GATT sobre los que la Argentina deberá actuar en el futuro en su carácter de Parte Contratante, asociándose con otras Partes Contratantes con intereses comunes al respecto, tal como lo ha hecho en los últimos años en el marco de la Rueda Uruguay.

3. La idea de un sistema hemisférico de libre comercio y el acceso al mercado americano:

El desarrollo de la idea de un sistema hemisférico de libre comercio, representa otro frente negociador de indudable importancia para el interés nacional de una Argentina dispuesta a ser un competidor eficiente en los mercados mundiales. Es un frente negociador crucial para la relación económica de la Argentina con los Estados Unidos, país al cual exporta en la actualidad un valor reducido de bienes considerando la dimensión del mercado americano.

La idea implícita en la iniciativa, es que existe un interés compartido entre todas las naciones americanas, de desarrollar un sistema de libre comercio hemisférico, que permita otorgar gran fluidez a los flujos comerciales y de inversión en la región. Supone el desarrollo de una alianza para el comercio y la inversión, entre los Estados Unidos y el Canadá, y las naciones del hemisferio, abierta al comercio con todo el mundo.

Para la Argentina, el objetivo con respecto a la iniciativa, es que contribuya a crear un entorno económico regional favorable a sus esfuerzos de competitividad internacional, centrado en un acceso fluido y asegurado al mercado de los Estados Unidos, y en el establecimiento de reglas de juego

en todos los países del hemisferio, que faciliten el movimiento de capitales y los flujos tecnológicos.

En ese objetivo también ocupa un lugar privilegiado, fortalecer y renovar profundamente la ALADI, como marco para la expansión del comercio y para la integración abierta al mundo, de los países latinoamericanos que la integran. Incluso se puede visualizar en la ALADI el precedente de una metodología institucional y de un marco sumamente flexible extensible a escala hemisférica, para una disciplina común en las aperturas recíprocas de los mercados, y para compatibilizar las acciones orientadas a la integración económica entre pares o grupos de países.

No hay aún una negociación formal orientada a darle contenido al componente comercial y de inversiones de la Iniciativa para las Américas. Ha habido una primera exploración de ideas en torno al concepto de un sistema de libre comercio hemisférico en la Conferencia sobre Comercio en el marco de la OEA (octubre de 1991). Se ha establecido en el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Fondo Multilateral de Inversiones, un instrumento financiero idóneo para fortalecer el necesario papel de la institución como agente catalizador de financiamiento externo para la región y para su sector privado. Han habido también exploraciones de ideas sobre el desarrollo del componente comercial de la Iniciativa, entre los socios latinoamericanos en el marco de la ALADI (setiembre y en diciembre de 1991), e incluso en el marco del SELA. Se ha establecido un acuerdo marco de libre comercio entre los Estados Unidos y los cuatro países del Mercosur, y su Consejo Consultivo ya ha celebrado dos reuniones (noviembre de 1991 y mayo de 1992).

Es muy probable que en el seno de ese Consejo Consultivo "4+1", en encuentros como los mencionados de la OEA y de la ALADI, y en otros celebrados por el sector privado en el ámbito del BID, se siga desarrollando en el futuro inmediato la exploración de ideas en torno a las modalidades que podrían adquirir en el futuro las relaciones de comercio e inversión en el Hemisferio. Estas exploraciones estarán fuertemente condicionadas por los resultados de la actual Rueda Uruguay, por la puesta en funcionamiento de NAFTA y por la propia evolución de los procesos de integración económica en América Latina, en especial el del Mercosur.

¿Serán NAFTA y Mercosur los principales ejes del desarrollo de un sistema de libre comercio hemisférico, teniendo en cuenta la participación relativa de los países involucrados en el producto industrial y en el comercio de la región? ¿Es posible visualizar una asociación entre ambos esquemas de libre comercio y de integración? O por el contrario, ¿será NAFTA el polo principal al cual deberán ir accediendo gradualmente los otros países o grupos de países del hemisferio, en la medida que reúnan las condiciones

Sección Tercera

macroeconómicas y de reglas de juego para el comercio y la inversión, que se requiere para participar en lo que crecientemente se denomina un *quality free-trade area*?

Las anteriores son sólo algunas de las preguntas principales que comienzan a aflorar en los países del hemisferio en torno al componente comercial y de inversiones de la Iniciativa para las Américas. Las respuestas a éstas y otras preguntas que sin duda surgirán en el curso de las consultas y negociaciones, tendrán un profundo impacto político y económico, en el futuro del sistema interamericano. Ellas serán respondidas, entre otros factores, en función de las expectativas de comercio que se generen a partir de una alianza comercial con los Estados Unidos y de los efectos macroeconómicos que se puedan estimar como consecuencia de tal alianza, ya que no en todos los países puede darse una respuesta tan nítida como la que resulta del mismo análisis efectuado desde la perspectiva de una economía ya tan integrada a la americana como es la de México.

En lo inmediato, las respuestas a estas preguntas estarán fuertemente condicionadas por el comportamiento futuro de la economía americana, que en el caso de la Argentina incide más por el efecto en el servicio de la deuda externa de la reducción de tasas de interés, o por el efecto que la recesión americana produce sobre la economía de los países de la OECD y en su propensión al proteccionismo, que en el comportamiento de las exportaciones argentinas hacia los Estados Unidos, dada la baja elasticidad ingreso de la demanda de las principales exportaciones agrícolas del país.

4. El Mercosur y el acceso al mercado del Brasil:

El frente negociador del Mercosur es el que actualmente tiene mayor prioridad para la Argentina. Primero, porque no se lo concibe como contradictorio con las estrategias negociadoras en los otros frentes mencionados. Por el contrario, para la Argentina el Mercosur y el desarrollo de un sistema de comercio libre hemisférico, en el marco de un fortalecimiento de la disciplina comercial y la apertura de los mercados mundiales a través del GATT, son partes indisociables de su estrategia de inserción en la economía mundial. Segundo, porque es a través de la alianza económica con el Brasil y sus otros socios en el Mercosur, que el país aspira a adquirir una mayor capacidad competitiva y negociadora, en una economía mundial crecientemente influenciada por los mega-mercados y por las fuertes tentaciones proteccionistas de los países de la OECD.

¿En qué estado se encuentra el Mercosur? Se ha avanzado sustancialmente en la definición de las reglas de juego y en las señales al mercado con respecto a lo que los cuatro países que lo integran, desean lograr durante el

período de transición que culminará en diciembre de 1994. En cuanto a las reglas de juego, se ha puesto en vigencia el Tratado, que contó con la aprobación sin oposición en los cuatro parlamentos nacionales. El Mercosur está plenamente sustentado en la legitimidad democrática. Sus órganos, basados en la experiencia práctica adquirida por la Argentina y el Brasil en el proceso de integración bilateral iniciado en 1985, ya están en funcionamiento, especialmente el Grupo Mercado Común y sus once subgrupos de trabajo, que son el eje del sistema de negociación y de ejecución del proceso subregional de integración. Además se han firmado o aprobado en la primera reunión del Consejo del Mercosur (Brasilia, diciembre de 1991), órgano máximo de decisión política que sesiona con la participación de los jefes de Estado, importantes instrumentos que regularán el funcionamiento del Mercado Común, tales como el Protocolo de Solución de Controversias, que incluye el arbitraje obligatorio y prevé mecanismos para que los particulares defiendan los derechos que les genera el Tratado de Asunción; o la decisión sobre acuerdos sectoriales, que establece las pautas a que deberán atenerse los empresarios para pactar la integración y especialización intrasectorial en forma compatible con los objetivos del Mercosur, o la decisión que establece sanciones administrativas para el incumplimiento de los requisitos de origen, que como se saben son cruciales en un proceso de integración como el que se está desarrollando entre la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay. En junio de 1992, en Las Leñas, el Consejo del Mercosur aprobó otro instrumento central que es el cronograma de medidas que habrán de adoptarse durante el período de transición para la eliminación de las principales fuentes de asimetrías y para la coordinación macro-económica.

En cuanto a las señales al mercado, los gobiernos han reafirmado al más alto nivel político que los mecanismos de desgravación comercial y los plazos habrán de cumplirse inexorablemente. Así el 31 de diciembre de 1991 y luego el 31 de julio de 1992, se profundizó automáticamente la preferencia arancelaria y así ocurrirá nuevamente al final de cada semestre hasta concluir el 31 de diciembre de 1994 con arancel cero para todo el universo arancelario. También al finalizar 1991, cada uno de los países cumplió con su compromiso de eliminación de un porcentaje de los productos incluidos en las Listas de Excepciones, correspondiendo a la Argentina y al Brasil una reducción del 20% de sus respectivas listas. Se ha comenzado a trabajar en la metodología para la definición del arancel externo común, que deberá facilitar la competencia externa de sus respectivas economías, y en las medidas anunciadas por el Brasil el 19 de febrero último para activar sus exportaciones, se incluyó un anticipo en el cronograma de reducción de su protección arancelaria, reiterándose explícitamente que a partir del 1º de enero de 1995 regirá el arancel externo común.

Sección Tercera

Pero también los gobiernos han sido claros en cuanto a que, una vez concluida en diciembre de 1994 la fase de transición, será necesario aún un largo camino para alcanzar el pleno funcionamiento de un mercado común. Tal es el sentido de la Decisión nro. 2/92, aprobada por el Consejo del Mercosur en Las Leñas. Es un reconocimiento realista sobre las dificultades que implica un proceso de integración de economías en desarrollo, en un período caracterizado por una marcada disminución de la economía mundial y por la recesión de la principal economía del área, que es la del Brasil.

La coordinación de políticas económicas, en la medida necesaria para facilitar el establecimiento de la Unión Aduanera, es una preocupación central del Mercosur. Por ello, al más alto nivel político en diciembre de 1991, se reiteró la definición que ya habían efectuado los ministros de Economía y los presidentes de los Bancos Centrales, en el sentido que tres son las prioridades centrales de las políticas económicas de los cuatro países: a) la estabilidad económica, a ser alcanzada mediante políticas fiscales y monetarias austeras; b) la mayor apertura de las economías para una inserción más competitiva en la economía global; y c) la mayor modernización de las economías, mediante la desregulación y la privatización.

Más allá de circunstanciales dificultades originadas en cada país, como consecuencia inevitable a veces, de las propias políticas de estabilización y de transformación productiva, lo cierto es que el Mercosur está asentado en una percepción común de lo que es necesario hacer en el interior de cada país, para superar la obsolescencia económica y tecnológica, e insertarse competitivamente en la economía internacional. Es en el marco dinámico de una coordinación de facto de las políticas económicas, que corresponde analizar los problemas de asimetrías de costos relativos, que pueden aún manifestarse como consecuencia de los efectos de arrastre de políticas macroeconómicas que los cuatro países están firmemente empeñados en superar.

La agenda de prioridades para 1992, también definida en su reunión de diciembre pasado por los cuatro presidentes y el Consejo del Mercosur, ilustran sobre los alcances y las características de un proceso de integración claramente orientado hacia la competitividad internacional de las respectivas economías nacionales. Ellas son: a) profundizar el examen para la definición del arancel externo común a partir de los criterios metodológicos acordados; b) adoptar las medidas que aseguren condiciones efectivas de competencia leal para el comercio entre los países del Mercosur y con terceros países; c) avanzar en la desregulación del transporte entre los cuatro países para reducir sustancialmente sus costos y para estimular la necesaria inversión privada; d) dar la máxima prioridad a las acciones orientadas a obtener normas técnicas, que a la vez que aseguren la calidad y la compe-

titividad internacional, faciliten la expansión del comercio entre los países del Mercosur y la protección de los legítimos intereses del consumidor; e) promover iniciativas orientadas a concretar proyectos que permitan un mayor aprovechamiento de los recursos energéticos del Mercosur, y f) coordinar posiciones en los foros económicos multilaterales, en especial en el GATT, el Grupo Cairns y otros.

El comercio entre la Argentina y el Brasil, ha continuado creciendo en el período 1991-92 en forma superior al comercio exterior global, especialmente por el lado de las exportaciones, confirmándose la firme tendencia que en tal sentido se manifestara tras los acuerdos celebrados entre los dos países en el contexto del Programa de Cooperación e Integración (PICAB) iniciado en 1985. Y también se ha puesto de manifiesto un fuerte interés del sector empresario en la participación activa en el comercio subregional, reflejado en múltiples acuerdos a nivel de empresas o en el acuerdo sectorial siderúrgico, que retoma, en el marco de las nuevas pautas establecidas por el Consejo del Mercosur, los esfuerzos de integración intra-sectorial desarrollados al amparo del PICAB.

Sin embargo, durante 1992 se ha acentuado la tendencia a los desequilibrios comerciales dentro del Mercosur, a favor de la principal economía del área, planteando ello no sólo un serio problema comercial para la Argentina, sino que también un problema político, pues el proceso de integración económica sólo podrá legitimarse en una percepción de ganancias mutuas por parte de cada uno de los países miembro.

Tanto para la Argentina como para el Brasil, las dos principales economías del área, que además mantienen vigente entre sí su propio proceso bilateral de integración (el ACE 14-ALADI), el Mercosur tendrá sustento político en las sociedades, en la medida que sea percibido como un instrumento clave —a pesar de la distinta importancia relativa que el comercio bilateral actual tiene para ambas economías— de sus respectivas estrategias de inserción competitiva en los mercados mundiales, y como tal de sustento de sus procesos de transformación productiva en el marco del sistema democrático.

Ninguno de los dos países lo puede percibir sólo en función del aprovechamiento de sus respectivos mercados internos, ni como alternativa a la necesaria apertura al comercio mundial. La opción entre integración en el Mercosur o integración en el mundo, no es realista ni tiene vigencia práctica en ninguno de los dos países. La opción realista es la del Mercosur para facilitar la integración competitiva en el mundo, en particular en los mercados de la OECD.

Y en los dos casos además, la construcción del Mercosur es parte de un proceso más amplio de creación de un entorno subregional que facilite la

Sección Tercera

cooperación en todos los planos, y que sustente el enorme progreso alcanzado en los años posteriores al restablecimiento democrático en el campo nuclear, extendiéndolo crecientemente al de la cooperación política y en especial, científica y tecnológica.

Conclusión: una estrategia de alianzas múltiples

La nueva estrategia de inserción argentina en la economía mundial, apunta entonces a crear un sistema de alianzas múltiples con todos aquellos países de la región y del mundo, que comparten el interés por un comercio mundial más abierto y menos discriminatorio.

No esta centrada en un sólo ámbito de acción económica internacional. Si la alianza económica en el Mercosur, sustentada en la alianza bilateral con el Brasil, tiene un lugar privilegiado, ella es abierta a la integración en el ámbito de la ALADI con los otros países latinoamericanos, en especial los contiguos como Chile y Bolivia, y en el ámbito americano, al establecimiento de una relación económica estrecha con los Estados Unidos, en el contexto del desarrollo de la idea de un sistema hemisférico de libre comercio, contenida en la denominada Iniciativa para las Américas.

Pero a su vez, estas alianzas económicas regionales, se insertan en la perspectiva más amplia de una vinculación estrecha con las otras economías del mundo, en especial las otras de la OECD y las del Sudeste Asiático, para lo cual se atribuye una prioridad especial al desarrollo de una disciplina comercial internacional multilateral en el marco del GATT.

La estrategia de alianzas múltiples refleja la diversidad del comercio exterior de la Argentina, que esta simultáneamente orientado, tanto en las exportaciones como en las importaciones, a los principales mercados industrializados y a la región. No hay un mercado dominante. También refleja la diversidad de origen de las inversiones extranjeras en el país y crecientemente, la diversidad de origen de las inmigraciones.

No es una estrategia sólo externa ni sólo gubernamental. Implica la transformación productiva interna para alcanzar niveles razonables de competitividad sistémica, a través del control de la macroeconomía y de la competitividad empresaria, resultante ésta de un gran esfuerzo de productividad y de incorporación del progreso técnico.

Implica por lo demás, la movilización societal en el cuadro democrático y de la equidad social, para que sea la propia sociedad civil, incluyendo sobre todo a los empresarios privados y a los sindicatos, la que asuma la tarea de tornar competitiva a la nación, proyectando a los mercados mundiales la capacidad del país de producir bienes y de prestar servicios, con los niveles de precio y calidad que requieren hoy día los consumidores de

Estrategia para la integración argentina (1992)

los países industrializados, y que requerirán crecientemente los propios consumidores del país.

Su éxito dependerá, finalmente, de la respuesta empresaria y societal a las nuevas condiciones macroeconómicas y de competitividad que resultan de las medidas de transformación productiva en curso, y a los desafíos que implican la mayor apertura de la economía nacional en un cuadro económico mundial, a la vez cargado de incertidumbres y de tentaciones proteccionistas originadas, principalmente, en las actuales dificultades de los países de la OECD, pero también de oportunidades planteadas por la globalización de la economía mundial, fruto no tanto de voluntades nacionales como de poderosas fuerzas de cambio tecnológico e incluso, ideológico. ■