

Capítulo 23

Reflexiones sobre la inserción internacional de la Argentina

en la perspectiva de la crisis de los años 2001-2002
(2003)*

A modo de introducción: el fin de un ciclo largo en la historia argentina

La Argentina está viviendo el fin de un largo ciclo político y económico. Es un proceso complejo, que trasciende al simple cambio de una política cambiaria y monetaria, es decir el abandono del régimen de convertibilidad.

Lo que ha concluido es un ciclo durante el cual se acentuó la dependencia del ahorro externo y no se lograron revertir plenamente los efectos que sobre su comercio exterior, tuvieron el fin de la relación económica especial con Gran Bretaña y luego, el proteccionismo agrícola de algunos de los países más industrializados.

Es en esta perspectiva que hay que focalizar el análisis de la inserción internacional de la Argentina, objeto de estas reflexiones. En efecto, muchos de los factores que inciden en el actual cuadro de situación, encuentran sus raíces en la historia profunda de los últimos sesenta años de inserción internacional, así como en la visión que sucesivas generaciones de argentinos tuvieron sobre el país y su relación con el mundo que lo rodea. Otros factores, quizás más importantes pero que no serán aquí analizados, tienen que ver con deficiencias de la representatividad en el sistema político y con la baja capacidad de sus instituciones para articular intereses sociales —en un cuadro de amplia fragmentación del poder—, así como para sostener políticas públicas que penetren en la realidad y que alcancen los resultados esperados. Otros reflejan, incluso, problemas económicos estructurales que afectan la productividad y la competitividad en la producción de bienes y en la prestación de servicios; que estimulan la evasión fiscal y la economía negra, y que aumentan las desigualdades sociales. Estas últimas son más difíciles de administrar en el caso argentino, pues son la resultante de un deterioro del nivel de vida de sectores de la población —la clase media— que en el pasado gozaron de un bienestar superior al de muchos países de la región.

* Este artículo ha sido elaborado para Cahiers des Ameriques Latines, París, marzo 2003.

Sección Sexta

No todo ha sido negativo en el desarrollo argentino de las últimas dos décadas. Por el contrario, el país logró progresos significativos en su institucionalización democrática y en su modernización económica, producto en gran medida de la apertura al comercio exterior y de un fuerte proceso de inversión, tanto para la producción de bienes como para la prestación de servicios. En el plano internacional, el país ha contribuido con sus iniciativas a la construcción de un espacio de integración y paz en el Sur de América del Sur, a partir del desarrollo de su alianza estratégica con el Brasil y de sus relaciones económicas con el mundo, en particular con los Estados Unidos y la Unión Europea.

Tales progresos son bases valiosas para la recuperación del país. Es positivo que la traumática transición iniciada con la renuncia del presidente de la Rúa, se desarrollara en el marco de la institucionalidad democrática. Le corresponde al presidente Duhalde, con legitimidad formal indiscutible, la difícil tarea de encarar la transición hacia un nuevo ciclo, que podría impulsarse a partir de las elecciones de 2003 con una mayor sustentación social y económica.

En mi opinión, cuatro frentes de acción requieren atención prioritaria. Del éxito que se obtenga dependerán en gran medida, la evolución futura de la Argentina y sus posibilidades de restablecer su credibilidad internacional, el necesario crecimiento económico y la cohesión social. El primero, es reconstruir el poder político y la eficacia del Estado. El segundo, es consolidar la paz en una sociedad convulsionada por sentimientos de frustración y recurrentemente tentada por la anarquía. El tercero, es concluir la administración de los efectos de la salida del sistema del *currency-board*, lo que implica restablecer confianza en su moneda nacional, en su sistema financiero y en la capacidad de lograr, a la vez, políticas, conductas y mecanismos, funcionales a la disciplina fiscal y monetaria, y al ahorro y la inversión, necesarias para la producción y la equidad social. El cuarto es desarrollar una inserción internacional en la región y en el mundo, a partir del fortalecimiento de un Mercosur de proyección sudamericana, y de negociaciones comerciales en la OMC, con los Estados Unidos –sea en el ALCA o en el “4 + 1”–, y con la Unión Europea, con un acuerdo de libre comercio.

No será tarea fácil. El éxito dependerá en gran medida del acierto del próximo gobierno en articular políticas eficaces y creíbles. También dependerá de las consecuencias que extraigan todos los sectores –en especial dirigentes políticos, empresarios, intelectuales, sindicales, religiosos– del ejercicio amplio de autocrítica constructiva que se requiere y que se iniciara en el 2002 como un resultado positivo de la crisis.

Pero también dependerá de la comprensión que la comunidad internacional tenga del caso argentino, y del apoyo concreto que se obtenga en el

plano político y financiero. Aislar al país y dejarlo librado a su suerte, limitarse a recetarle políticas, implicaría desconocer el efecto que un agravamiento de la crisis –que podría resultar del fracaso de los esfuerzos de reconstrucción de consensos nacionales– tendría sobre la estabilidad democrática y económica de una región sudamericana cada vez más convulsionada, como lo ponen de manifiesto, entre otras, situaciones como las que atraviesan Colombia y Venezuela.

Lo que ocurre en la Argentina se debe mucho a los propios argentinos. Pero también se debe a un entorno internacional y hemisférico –de ideologías y modelos, de políticas y comportamientos– no siempre favorable a la consolidación de sociedades abiertas en el mundo en desarrollo y, especialmente, en América Latina.

En tal perspectiva, cabe colocar la importancia que para la Argentina tiene su relación estratégica con el Brasil y la construcción de un Mercosur “en serio”. Es decir de un Mercosur que pueda ser visualizado, por la calidad de sus reglas y la eficacia de sus compromisos, como un ámbito externo regional favorable para las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales que aún se requieren, en mayor o menor medida, en todos sus socios. Que sea suficientemente atractivo para incluir a Chile y para ser el núcleo duro de la estabilidad política y económica de América del Sur. Un Mercosur, que gracias a su legitimidad y a sus disciplinas colectivas, brinde una plataforma de ganancias mutuas, para mejor negociar y competir en el mundo. Los claros pronunciamientos del presidente electo del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, a favor del Mercosur y de la relación con la Argentina, generan una expectativa positiva sobre el futuro.

Estas reflexiones –necesariamente esquemáticas–, abordarán cinco cuestiones fundamentales para entender la Argentina luego de la crisis reciente y su futura inserción en el mundo. La primera tiene que ver con su marginalidad relativa en la perspectiva de las agendas dominantes en las grandes potencias del sistema internacional. La segunda con su credibilidad internacional. La tercera con la reconstrucción de consensos básicos sobre las condiciones que permitirán una inserción eficaz en el mundo actual. La cuarta se relaciona con las oportunidades que pueden visualizarse para el país en un mundo globalizado y de grandes regiones organizadas. Y la quinta cuestión, con la calidad de su alianza estratégica con el Brasil y del Mercosur.

La cuestión de la marginalidad relativa de la Argentina en el mundo

El dato de su marginalidad internacional relativa es esencial en cualquier análisis sobre el desarrollo argentino y su futura inserción en el mundo.

Sección Sexta

Cabe tener en cuenta para ello, que al menos tres factores inciden en el grado de marginalidad relativa de cualquier país en el sistema internacional, especialmente en la perspectiva de las principales potencias. Permiten tener una clara apreciación de la real situación internacional de un país (Peña, 1968). Ellos son: a) el valor relativo y la situación geográfica en relación con las principales líneas de tensión en el plano estratégico-militar en el sistema internacional en un momento histórico determinado; b) la posición en la estratificación internacional que las principales potencias efectúan del resto del mundo, en términos de seguridad, de mercados y de valores, lo que determina el "grado de prescindibilidad" de un país para protagonistas significativos de la competencia por el poder mundial (Peña, 1970), y c) la dotación relativa de recursos de poder –militares, tecnológicos, económicos y de recursos naturales valiosos, por ejemplo, alimentos o petróleo–, que determina las posibilidades de un país para influenciar acontecimientos; para incidir en la definición de reglas de juego que afectan la capacidad para negociar y competir en el mundo, o para responder con eficacia ante comportamientos de otros países que afecten sus intereses nacionales.

Al menos en cinco planos la Argentina ha sido un país de alta marginalidad relativa en el sistema internacional de las últimas décadas. Ellos son:

- Su valor estratégico y su distancia geográfica con respecto a los principales conflictos estratégico-militares de los últimos setenta años (Segunda Guerra Mundial; Guerra Fría; el mundo post-11 de septiembre 2001);
- Su baja importancia relativa en los flujos globales de comercio e inversión;
- Su distancia física y económica con respecto a los mercados de mayor dinamismo y poder de compra;
- Su capacidad para ofrecer bienes y servicios diferenciados de alto valor agregado intelectual, y
- Su débil incidencia –resultante de los anteriores planos y de su habilidad para enhebrar alianzas internacionales– en la definición de reglas de juego que condicionan el acceso a mercados y el desarrollo de la competencia económica mundial.

En particular, en el campo de las relaciones económicas internacionales pueden mencionarse algunos datos ilustrativos. En el 2000 la participación de la Argentina en las exportaciones mundiales fue sólo el 0.3% del total; su participación en las importaciones mundiales representó sólo el 0.4% del total. Las importaciones de origen argentino representan un ínfimo porcentaje de lo que compran los Estados Unidos y la Unión Europea. Su participación en las importaciones del Sudeste Asiático es de sólo el 0.15% del total. En su mayor parte sus exportaciones son commodities agrícolas e

industriales: productos no diferenciados sin marca propia. Incluso en materia de alimentos es difícil encontrar hoy en los supermercados del Brasil –un mercado cercano y con acceso preferencial– productos con marca argentina, resultantes de una capacidad propia para incorporar conocimiento a la elaboración de recursos naturales. Sus productos penetran marginalmente, en dos puertas de entrada de los alimentos diferenciados a los mercados mundiales de alto nivel de consumo: las góndolas y el *catering*.

En el pasado, la marginalidad económica relativa ha conformado una especie de círculo vicioso: cuanto más marginal era el país en la realidad de los mercados mundiales, más se acentuaba una cultura de introversión que a su vez alimentaba la marginalidad. Lejanía, desconocimiento del mundo y voluntarismo en políticas económicas y externas, formaron por mucho tiempo parte de la realidad argentina, al menos hasta que sus costos se tornaron insostenibles para una sociedad que percibió claramente –al menos en tres momentos recientes: década del 70; finales de los 80 y período 2001–2– ya no sólo el espectro de la irrelevancia externa, sino sobre todo el de su disolución interna.

El mercado de los argentinos ha sido por muchos años prioritariamente el local, de tamaño relativamente pequeño. Subsidiariamente han sido los mercados mundiales, y aún así en la medida que no fuera más rentable vender dentro de las fronteras nacionales. Incluso por años las inversiones externas se orientaron fundamentalmente al mercado interno y más recientemente al del Mercosur. Las exportaciones de la Argentina no superan los 600 dólares per cápita. Las importaciones llegan apenas a 700 dólares per cápita. Corea un país con una población del orden de los 40 millones y un producto bruto de 400 mil millones de dólares, supera los 2000 dólares per cápita, tanto en exportaciones como en importaciones. Igual comparación puede hacerse con un país con ventajas comparativas naturales similares a la Argentina, que es Australia.

Un efecto de la marginalidad relativa ha sido el desarrollo de una actitud pasiva con respecto al resto del mundo, especialmente el más desarrollado. La actitud ha sido por mucho tiempo la de esperar que el mundo venga al país (inmigrantes, capitales, ideas, compradores) más que el país ir al mundo, derramando hacia otros países ventajas competitivas para la producción de bienes y la prestación de servicios. Por ello tampoco se ha valorado la noción de mejor conocer y entender el resto del mundo, en particular, aquellas regiones o países de mayor importancia relativa para su inserción internacional. No han existido en el país *think tanks* especializados en los Estados Unidos, en Europa ni en Brasil, en Chile o en América del Sur. Menos aún en el Asia. La presencia de bancos nacionales en el exterior estuvo limitada al negocio financiero. Hay pocos corresponsales de diarios argentinos en el exterior.

Sección Sexta

Concentrados casi siempre en el corto plazo, los argentinos han tenido dificultades para encontrar tiempo y espacio para interrogarse sobre lo que puede ofrecerles como oportunidades el mundo que los rodea, ni sobre cuáles son las fuerzas de cambio que operan en el entorno internacional, y que pueden desplazar ventajas competitivas, a su favor o en contra. Incluso al proyectarse al mundo se ha desarrollado por años más actitudes de cazadores de blancos fijos (período de sustitución de importaciones) que de cazadores de blancos móviles, atentos a hechos cargados de futuro —normalmente originados en innovaciones tecnológicas o en factores estratégicos-militares— que preanuncian desplazamientos de ventajas competitivas.

La cuestión de la credibilidad internacional de la Argentina

La cuestión de su credibilidad internacional ha sido un problema recurrente en la Argentina de los últimos cincuenta años. Se ha agravado tras la reciente crisis, afectando la capacidad del país para mantener los flujos de financiamiento e inversión productiva originados en terceros países.

Lo es, por cierto, para cualquier país que aspira a ser percibido como protagonista significativo de las relaciones internacionales (Peña, 1995). Lo es más, si tal país pretende ser percibido como protagonista responsable, es decir que, con su comportamiento, impulsa más a las fuerzas que llevan a la anarquía y al desorden. Y más aún, si en el pasado ha sido percibido desde el exterior como un país de discontinuidades, cambios bruscos e imprevisibles.

La credibilidad en las señales que un país emite al resto del mundo —con comportamientos y palabras de sus líderes sociales, y con la calidad y estabilidad de sus políticas, reglas de juego e instituciones—, se traduce a través del tiempo en su imagen de previsibilidad. Es más importante aún en períodos de grandes mutaciones internacionales, como lo es el actual.

La previsibilidad en los comportamientos de un país, basada en la credibilidad que tienen —por su calidad y solidez— las señales que emiten su gobierno y sociedad, es esencial en relación a dos cuestiones centrales de la agenda internacional post 11 de septiembre 2001: la primera, es la de la competencia global por atraer inversiones para aumentar la capacidad para la producción eficiente de bienes y servicios, y por el acceso efectivo a los mercados de alto nivel de consumo. La segunda, es la de la capacidad para controlar la producción de armas nucleares y a sus portadores, sean estos misiles o terroristas. En torno de ambas cuestiones se articula la principal tensión entre la lógica de la desintegración y la de la integración en el mundo actual, de cuya evolución depende la alternancia entre guerra y paz, y las posibilidades de estabilizar un orden internacional.

Para la Argentina estas dos cuestiones son vitales. La primera, pues el flujo de inversiones productivas y de progreso técnico, es condición fundamental para llevar adelante el triple proceso de consolidación de la democracia, de transformación productiva y de inserción competitiva en la economía global. Los capitales hoy están atraídos por muchas oportunidades de inversión que se abren en todas las latitudes. Casi sin excepción, todos los países del mundo están tratando de convencer a inversores y a quienes poseen tecnología de producción y de organización, que el suyo es el que les ofrece el mejor *habitat*, en términos de seguridad jurídica y estabilidad, y de acceso a mercados. Es una de las principales fuerzas motoras del fenómeno de bloques económicos como la Unión Europea, el NAFTA y el propio Mercosur, y los mega-mercados del Este Asiático.

La segunda es importante, por un lado, por haber desarrollado la Argentina en las últimas décadas, una relativa capacidad tecnológica en el campo nuclear y misilístico. Pero también por el hecho de que los atentados a la Embajada de Israel y a la AMIA, y luego los dramáticos actos del 11 de septiembre de 2001, la confrontan a la realidad de poder estar, sino en la línea de principal tensión estratégico-militar de las grandes potencias, en el área de impacto de conflictos potencialmente peligrosos originados en la escalada tecnológica del terrorismo mundial.

Por mucho tiempo, la Argentina cultivó la imagen de una especie de *maverick* internacional. Su comportamiento interno e internacional, carecía de suficiente previsibilidad. Probablemente un origen remoto de tal comportamiento está en el estado de perplejidad que produce en la elite argentina el fin de su relación especial con el Imperio Británico. El debate nacional sobre el pacto Roca-Runciman en la década del 30 del siglo pasado, es sólo un ejemplo. Además, la ambigüedad del comportamiento argentino en la Segunda Guerra Mundial afectó por mucho tiempo su credibilidad internacional, especialmente en la perspectiva de quienes resultaron vencedores. La percepción era que la Argentina había apostado a una eventual paz germánica. Contribuyó ello, junto con razones más profundas e históricas, a la difícil relación que la Argentina tuvo desde entonces con los Estados Unidos. En los años más recientes, hechos como la inestabilidad política con sus consecuencias en la dialéctica subversión-represión; la evolución del conflicto del Atlántico Sur y sus secuelas; la indisciplina macroeconómica y la hiperinflación, y luego la crisis de 2001-2, contribuyeron a la imagen de un país poco confiable y previsible.

Mucho se había avanzado en las últimas dos décadas en la credibilidad y previsibilidad internacional de la Argentina. Entre otros factores, contribuyeron a ello: el restablecimiento de la democracia y del Estado de Derecho; la política de convertibilidad a partir de 1991, y sus efectos en la re-

Sección Sexta

construcción de instituciones básicas de una economía de mercado, en particular la moneda, el crédito y el presupuesto; la política de integración económica con el Brasil, en el Mercosur y con Chile, y los acuerdos que en materia nuclear se han desarrollado con el Brasil, como parte de una política más amplia y racional en el campo nuclear, de los armamentos y misilística. Son hechos que alimentaron la expectativa de un país más proclive a la disciplina que al voluntarismo. La crisis de finales de 2001 y principios de 2002, echaron por tierra los progresos alcanzados en la credibilidad internacional. Confirmaron que mantener la credibilidad y previsibilidad de un país, es tarea permanente que nunca concluye.

El de la credibilidad internacional es entonces uno de los grandes desafíos para la democracia argentina. Se alimenta en ella y la sustenta. Sólo en una realidad de legitimidad democrática y de cohesión social es posible enviar al mundo señales creíbles sobre su aspiración de protagonismo responsable. Es tanto más necesaria, cuanto que existe una "memoria colectiva" sobre los comportamientos del pasado. A finales de 1993, un informe sobre las inversiones europeas en la Argentina, producido por el Club Europa-Argentina, afirmaba que "hoy puede sostenerse con sólidos argumentos que la pasada trayectoria económica de la Argentina, con su marcada indisciplina fiscal y fuerte inflación crónica, ha sido superada. Pero es natural que la inversión –local y extranjera– sea muy sensible a cualquier indicio que pueda evocar un retorno a un comportamiento fiscal con rasgos similares a los del pasado". Los acontecimientos recientes demostraron que era una afirmación correcta.

La cuestión de la reconstrucción de consensos básicos para una inserción internacional eficaz

La cuestión de la reconstrucción de consensos sociales básicos es también prioritaria para la Argentina. Ellos parecían haberse logrado antes de la crisis reciente. Cómo restablecerlos y traducirlos en políticas públicas eficaces y en comportamientos sociales, es uno de los desafíos más fuertes que enfrentan hoy los argentinos.

Tales consensos parecían existir, más allá de los naturales ruidos de la vida política que se intensifican, naturalmente, en los frecuentes y prolongados períodos pre-electorales. Estaban basados, por un lado, en las experiencias acumuladas por los argentinos en las últimas décadas. Pero también se sustentaban en una lectura correcta de algunas de las grandes tendencias del mundo del comienzo del nuevo siglo:

- Creciente e inexorable globalización, en términos de reducción de todo tipo de distancia –física, económica y cultural– y de homoge-

neización de problemas sustantivos –y del espectro de respuestas posibles–, que enfrentan la mayoría de los países al insertarse en los cada vez más competitivos mercados mundiales de bienes y de servicios;

- Creación de entornos económicos regionales favorables a la competitividad, través del desarrollo de bloques comerciales, sea adoptando distintas modalidades de zona de libre comercio, de unión aduanera e incluso de unión monetaria;
- Desarrollo de redes transnacionales de producción y comercialización facilitadas por la mayor apertura relativa de los mercados, por los cambios en las culturas empresarias y por el impacto de nuevas tecnologías de información, especialmente en el acceso a la inteligencia económica necesaria para competir, en los flujos financieros, y en el transporte y la logística.

Fue en la pasada década del ochenta, en la que surgen en la Argentina –como por lo demás en buena parte de América del Sur– los consensos políticos fundadores, en torno a la democracia y la sociedad abierta. La cultura de la estabilidad política parecía fuertemente instalada en la sociedad, como en su entorno regional inmediato, especialmente en el Brasil, Chile y Uruguay. Sin embargo, a pesar de las recientes crisis en la región, a diferencia de lo que ocurriera en los años setenta, nadie entiende en estos cuatro países que sea posible ser ganador, en términos políticos, jugando fuera de la legitimidad democrática y de sus instituciones formales. El triunfo de Lula en el Brasil, pone de manifiesto la fortaleza del sistema democrático de la octava economía del mundo y el potencial de la democracia para encauzar las fuerzas de cambio que operan en una sociedad. Lula testimonia con su trayectoria y actitudes el valor de la democracia para la región.

Los consensos políticos fundacionales de la década de los 80 permitieron que afloraran en los años 90, al menos cinco consensos básicos, económicos y sociales, en la sociedad argentina. Se refieren a los requerimientos mínimos que se necesitan para navegar con éxito el mundo de la globalización y de la regionalización. Son los que deberán restablecerse para facilitar la consolidación de la democracia, la transformación productiva y la inserción competitiva en el mundo.

Ellos son:

- Disciplinas macroeconómicas y equilibrios fiscales, tanto en el orden federal como en las provincias y los municipios;
- Construcción de un entorno regional para competir y negociar, expresado en el Mercosur, como piedra angular en el desarrollo de un espacio de libre comercio hemisférico y de la alianza con la Unión Europea, en el marco de la OMC;

Sección Sexta

- Solidaridad efectiva con quienes enfrentan más dificultades para adaptarse a las nuevas condiciones de la economía nacional y mundial, expresada en el reconocimiento de políticas específicas para pequeñas y medianas empresas, y en políticas sociales en beneficio de los más pobres y de los desocupados;
- Educación como instrumento para atender, a la vez, los requerimientos de igualdad de oportunidades y de competitividad de la economía nacional y,
- Profundización de condiciones sistémicas para atraer inversiones productivas y facilitar estrategias de internacionalización de las empresas.

Logrados estos grandes consensos, el debate deberá concentrarse hacia el cómo, es decir, hacia las formas más eficaces y rápidas, para alcanzar objetivos estratégicos valorados. El debate se deberá deslizar hacia el plano de instituciones, políticas públicas, y reglas de juego. No es un debate sobre un modelo, entendido como definiciones sustantivas sobre opciones fundamentales y, eventualmente, excluyentes. Es un debate centrado en metodologías y en calidades, eficacias y efectividades de instituciones y políticas públicas.

La cuestión de las oportunidades abiertas por la globalización de la economía

Las tendencias actuales de la economía globalizada y de regionalismo organizado en un marco multilateral, bien aprovechadas, abren oportunidades para que en su inserción económica internacional, la Argentina pueda superar la marginalidad relativa que la ha caracterizado al menos en la segunda mitad del siglo pasado.

La globalización resultante de la amplia caída de los costos y del incremento de la velocidad del transporte y de las comunicaciones, así como de la desregulación de los sistemas financieros, se ha transformado en un dato inevitable de la realidad económica y política de cualquier país, incluyendo por cierto a la Argentina. No es un “producto” al que uno pueda optar si quiere. La opción real parece ser o aprender a aprovechar sus ventajas, o quedarse aislado con todos los costos sociales que ello implica.

Para un país como la Argentina, esta realidad global implica la posibilidad de superar en los próximos años el factor de la lejanía física, de la distancia económica y por momentos cultural con los principales mercados industrializados, una de las causas de su marginalidad relativa. Producir y competir desde la Argentina –integrándose en las grandes redes de producción y distribución mundial, aprovechando ventajas de recursos natura-

les y ecológicos, incluso recursos humanos y experiencia empresarial—, debería ser más atractivo para inversores y empresas, locales y extranjeras.

¿Cuáles son las oportunidades que la globalización de la economía mundial plantea para un país como la Argentina? ¿Cómo aprovechar las ventajas del regionalismo y de la relación entre grandes espacios económicos, para obtener los objetivos posibles de un país que optó por la sociedad abierta, con valores e instituciones democráticas, con modernización tecnológica y cohesión social, con vocación a insertarse competitivamente en el mundo? ¿Cómo organizarse para aprovechar las oportunidades de la globalización, compitiendo y negociando en base a la calidad de lo que el país puede ofrecer?

Son estas algunas de las preguntas que se le plantean hoy a la sociedad argentina. A favor de respuestas optimistas se visualiza la dotación de recursos naturales; la experiencia acumulada en años de industrialización; la pertenencia a una de las regiones que puede tener —con políticas apropiadas— un mayor potencial de crecimiento económico y una mayor capacidad para atraer inversiones productivas; la superación de la dicotomía agro e industria; el reconocimiento del valor agregado intelectual como un activo para exportar bienes y servicios; la calidad de los recursos humanos y sus muy diferentes orígenes culturales. Esos factores deberían brindar una ventana de oportunidad para alcanzar niveles de competitividad global y regional próximos a países más avanzados.

Teniendo en cuenta la dotación de recursos naturales y humanos, así como la ubicación geográfica de la Argentina, en el mediano y largo plazo las principales necesidades y requerimientos internos con respecto al entorno económico internacional del país, seguirán siendo:

- La atracción de inversiones productivas y de tecnologías modernas;
- La posibilidad de abastecerse de insumos, equipamiento y partes, donde sea más conveniente;
- La obtención para los productores localizados en el país de un acceso cierto y fluido, al número más amplio de consumidores con buen nivel de ingreso per cápita;
- La integración de cadenas de valor en redes de escala global y regional, y
- El desarrollo de una infraestructura física y de una logística, más eficientes y adaptadas a los requerimientos del comercio exterior del país.

En esta perspectiva, la presencia de competidores globales y la creciente internacionalización de empresas locales, serán un factor crucial en relación a las necesidades internas antes mencionadas. La internacionalización de empresas se concretará a través de inversiones, de alianzas estraté-

Sección Sexta

gicas con socios externos, y acuerdos estables de proveedores –en muchos casos con competidores globales que operan en el país–, y contribuirá al desarrollo de redes de producción y de comercialización a escala global y regional, facilitando así la penetración de mercados externos de los bienes y de los servicios originados en la economía local, incluyendo sobre todo los originados en empresas medianas y pequeñas, y en las que operan en las economías regionales. A su vez, la presencia de un mayor número de competidores globales con operaciones en el país seguirá siendo un objetivo muy valorado. Su función puede ser clave en el acceso a terceros mercados. El comercio intra-firma de las corporaciones transnacionales, y el comercio dentro de las redes de comercio y producción por ellas organizadas, representan hoy casi el 70% del comercio mundial de bienes y de servicios.

La cuestión de la calidad de la alianza estratégica con el Brasil y del Mercosur

La última cuestión a mencionar es la de la calidad de la alianza estratégica de la Argentina con el Brasil, y del Mercosur como su principal símbolo e instrumento operacional.

Es una alianza con profundo sentido político. Su principal logro ha sido el de desarrollar un espacio de paz, democracia e integración en el sur Americano. Su contenido ha sido más pronunciado en el plano económico y, en especial, en el comercial.

Para entenderla en tal perspectiva, es preciso que la Argentina sea un *global trader* –al igual que lo es el Brasil–. Sus intereses comerciales externos están diversificados en todo el mundo. El arco de sus exportaciones e importaciones, tanto de bienes como de servicios, se extiende a las Américas, Europa, el Oriente Medio y –por ahora en menor medida– al Este Asiático (exportaciones 2000: 28% Mercosur; 18% resto Sudamérica; 12% NAFTA; 22% Unión Europea; 8% Sudeste Asiático; 12% resto del mundo). Esta diversificación se acentúa, si se proyectan en el mediano y largo plazo, en las oportunidades que el Este Asiático –especialmente tras el ingreso de China en la OMC– presenta para las posibilidades de producción y exportación de alimentos del país.

De allí que acertadamente la Argentina ha actuado como un protagonista activo en la puesta en funcionamiento de la OMC y luego en la elaboración del Programa de Doha. Sus intereses en este plano –comunes a los del Mercosur– tienen mucho que ver con la cuestión del comercio agrícola. Pero trascienden a otros planos relevantes como son las políticas de defensa comercial y en general, las cuestiones vinculadas con los accesos a mer-

cados de bienes y de servicios. Comparte con otros países miembro de la OMC, incluyendo la Unión Europea, el interés por el fortalecimiento del multilateralismo en el sistema internacional.

Por lo demás, el desarrollo mediante negociaciones que respeten el equilibrio de todos los intereses en juego, del Mercosur y de una red sudamericana de libre comercio en el marco de la ALADI; de la apertura del comercio hemisférico en el marco del ALCA y en el marco de una asociación interregional con la Unión Europea, han sido prioridades nacionales en las últimas dos décadas. En general es reconocida como una política de Estado, con fuerte apoyo de la opinión pública. Ha habido, sin embargo ocasionalmente, posiciones más favorables a un inserción de la Argentina en el mundo que privilegie en particular una alianza con los Estados Unidos. Ello ha alimentado un recurrente debate existencial sobre el Mercosur, que no ha contribuido a su eficacia y credibilidad.

En particular, la región sudamericana y dentro de ella, el área definida por el actual Mercosur y Chile, ocupan un lugar prioritario en el comercio exterior argentino y, en especial, en sus exportaciones industriales. Representó en el 2000 cerca de la mitad de las exportaciones. Ha sido en los últimos cuarenta años objeto de esfuerzos de organización en torno a la ideas de integración económica. La ALALC primero y luego la ALADI fueron resultantes de estos esfuerzos. En todos ellos la Argentina tuvo fuerte iniciativa. Si el 80% del comercio exterior argentino está vinculado con regiones con mayor o menor grado de organización intra-bloque, y con condiciones de acceso y reglas de juego diferenciadas (NAFTA, UE, Sudeste Asiático, Sudamérica), es el sudamericano el único ámbito en el cual los negociadores argentinos tienen capacidad significativa para incidir en las condiciones de acceso a los mercados y en la definición de sus reglas de juego.

En 1986 la Argentina modificó sustancialmente su estrategia en el ámbito sudamericano. Gracias al cambio en la hipótesis de trabajo –del conflicto potencial a la cooperación activa– en la relación con el Brasil, introducido por el acuerdo tripartito sobre los recursos hídricos de 1979 y potenciado por el retorno de ambos países a la democracia, el Programa de Integración y Cooperación entre la Argentina y el Brasil (PICAB) y luego en 1991, el Mercosur introdujeron una nueva metodología de integración regional.

La clave de la estrategia ha sido desde entonces la calidad de la alianza con el Brasil y su proyección a una inserción abierta al mundo. El Mercosur, se transformó en la palanca para disminuir los efectos de la marginalidad relativa del país, acrecentar su credibilidad internacional, y aprovechar las oportunidades de la globalización, mejorando su posición para atraer inversiones y para negociar con los Estados Unidos y con la Unión Europea.

Sección Sexta

A pesar de las dificultades por las cuales ha atravesado el Mercosur en los últimos años, la alianza estratégica entre la Argentina y el Brasil sigue demostrando vigencia y vitalidad. Sobre todo, sigue mostrando legitimidad social.

En búsqueda de una agenda positiva y prospectiva

La crisis de 2001-2 puede tener un efecto positivo en el largo camino de los argentinos para construir una sociedad abierta, democrática, moderna en lo económico y social, y competitiva en un mundo globalizado.

Es una tarea posible, por el enorme potencial del país y de su gente, en la medida que se logren generar consensos sociales en torno al valor de la estabilidad política, económica y social, y del desarrollo de una inserción realista en el sistema internacional.

La inserción internacional de la Argentina, debe permitir traducir necesidades internas en posibilidades externas (Lafer, 2002). Ello requiere un diagnóstico correcto sobre el valor del país en el mundo y en la región; restablecer niveles mínimos de credibilidad y de previsibilidad; aprovechar las oportunidades que brinda la globalización y enhebrar un tejido de alianzas externas de calidad, comenzando por un Mercosur de dimensión sudamericana, y acuerdos equilibrados de libre comercio en el hemisferio y con la Unión Europea, a la vez que se contribuye al fortalecimiento de la OMC.

En función de tal marco, resultante de las actuales negociaciones comerciales internacionales, la Argentina deberá prepararse para competir con la proyección internacional de su capacidad para producir bienes y prestar servicios que sean valiosos, por el valor intelectual incorporado, para los consumidores de otros países.

Una estrategia de este tipo debería permitir generar efectos de cohesión interna en una sociedad caracterizada por su pluralismo y movilidad social, pero que ha perdido fuerza por su fragmentación y por errores de apreciación sobre su valor real en el mundo.

Restablecer la viabilidad de la democracia y la transformación productiva de la Argentina, puede significar una contribución valiosa al desarrollo de un espacio sudamericano de paz y desarrollo. Es un objetivo que merece el apoyo de la comunidad internacional, en especial de los Estados Unidos y de la Unión Europea. ■