



**INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE BUENOS AIRES**

**REFLEXIONES SOBRE LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA DE LA REPUBLICA  
ARGENTINA. BRASIL Y EL MERCOSUR**

**Dr. Marcelo Ramón Lascano**

**05 Nov 07**

...Francia no es ella misma sino esta en primera fila ... nuestro país, rodeado como esta de otros países, que lo son, debe apuntar alto y mantenerse erguido, bajo pena de peligro mortal...

Charles De Gaulle

**INTRODUCCION**

Esta presentación tiene por **objetivo examinar las líneas de acción** que expresan la política comercial externa del país en los últimos años. A propósito de ello, se intenta formular algunas reflexiones dirigidas a mejorar el enfoque general que se repite, sin contemplar, quizá por fidelidades extemporáneas o mal entendidas, qué sucede en la arena internacional, los cambios y las oportunidades disponibles, de manera de saber sacar un provecho que por el momento parece que podría ser duradero.

El fenómeno no es nuevo. **El desconcierto frente a la realidad**, que es casi connatural con la preponderancia de intereses arraigados, cuando responde a adhesiones ajenas a ponderadas consideraciones históricas y estratégicas, casi por definición genera una fuerte propensión a conservar hábitos antes que ha innovar convenientemente según vayan aconsejando las circunstancias. Esta inclinación sin crítica, puede resultar incompatible con la invariabilidad de la doctrina de los intereses permanentes, que desde hace un largo par de siglos, viene dominando las definiciones que inspiran la política de las naciones que responde a estrictas reglas estratégicas.

Desde antes del Tratado de Asunción (1991), la Argentina ha puesto el acento en el MERCOSUR para configurar sus orientaciones en materia de comercio, no sólo regional sino también global. Esa opción no es necesariamente incorrecta, pero resulta extremadamente limitada según las condiciones jurídicas, diplomáticas y económicas imperantes en la región, sobre todo con respecto a

Brasil, dado su peso específico y sus legítimas aspiraciones de liderazgo y hegemonía que los socios no buscan.

**Los conflictos periódicos** que perturban el funcionamiento del MERCOSUR no necesitan demostración. Sí merece algún comentario la diferente concepción y comportamiento que lucen los dos socios mayores. Brasil no ha hecho esfuerzo alguno para que sean los Tribunales específicos quienes resuelvan las **controversias** y la Argentina sigue la rutina de admitir que las mismas se vayan solucionando **en sede administrativa o política**. El imperativo de **coordinar las políticas macroeconómicas** tampoco ha inquietado a las dirigencias, aunque es de la esencia de la integración bien entendida.

Como consecuencia se anarquizan los acuerdos y quedan vigentes sólo aspectos residuales. En este sentido, Chile ha dado un ejemplo de originalidad. Acuerda de cualquier modo siempre que convenga a los intereses nacionales. Así lo testimonian entendimientos sobre libre comercio suscritos con **cincuenta y siete países**. De paso, es oportuno recordar con Celso Amorin, Canciller de Brasil, que el MERCOSUR hizo lo mismo, pero con sólo cinco países y con diferentes modalidades: Chile, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia.

No debería suponerse que si se pusieran en práctica esos aspectos en el adecuado contexto de la integración, podría bloquearse la iniciativa. De ninguna manera, el tratamiento y resolución de los temas pendientes, sería útil para afirmar y fortalecer la economía regional y para abrir con más fuerza el abanico de posibilidades comerciales internacionales. A la vez, otro enfoque por parte de la Argentina permitiría ensanchar el horizonte en un momento de extraordinaria pujanza y de multiplicidad de actores en la escena global.

Para esto último, las oportunidades para la Argentina resultarían, además, extraordinarias, sobre todo si el país se decidiera explícitamente y con rigor geopolítico y estratégico, sin vergüenza y sin nostalgias, **a incorporarse a la denominada sociedad del conocimiento**, produciendo bienes de alta calidad para aprovechar sus recursos de alta calificación y atreverse a competir con soltura en el mundo. El último reactor atómico en actividad en el mundo lo acaba de construir una empresa argentina en Australia. Varios satélites de producción nacional surcan el espacio y la perspectiva de exportar radares, por no mencionar sino algunos casos, demuestra el potencial sectorial, pues los logros han respondido a iniciativas independientes y sin el aval de una **estrategia nacional que desde hace años parece ausente**.

El adecuado **enlace entre las esferas científico-tecnológicas y un proyecto industrial racional con brújula exportadora**, no podía menos que rendir generosos frutos. Hacerse cargo de un proyecto así, largamente pendiente si se recuerda nuestra precursora incursión en el mundo de la aviación y del automovilismo hace muchas décadas, permite despejar las dudas de los incrédulos, máxime si se recuerda la aventura tecnológica –no aprovechada– de haber **enriquecido el uranio** hace casi un cuarto de siglo. Por cierto, explotar estas ventajas afirma y no cuestiona la experiencia regional, cualesquiera fuere el número y la localización geográfica de sus integrantes.

Para que esa aspiración se concrete, **el núcleo del comercio debería pasar** no por privilegiar irrevocablemente el MERCOSUR, por cierto sin negar su relevancia, sino por transitar el mundo como si se tratara de una unidad, un mosaico que ha pesar de su diversidad, tendría singular importancia, podría afirmarse casi sin distinción de regiones, habida cuenta el **vigoroso**

**crecimiento, sin excepciones en el planeta** y la simultánea multiplicación de acuerdos de toda laya que, por sí mismos, revelan un contradictorio escenario. En efecto, de un lado se aboga por irrestrictos desarmes arancelarios y por el otro, se estrechan vínculos contractuales más o menos informales, dando lugar a un mundo comercial de dos velocidades.

El virtual fracaso de la Ronda Uruguay, las debilidades casi congénitas de la Rueda Doha, en una atmósfera de movilización diplomática sin pausas dirigida a fogonear los intercambios más variados, hacen propicia **la ocasión para un replanteo maduro** sobre el MERCOSUR y la específica relación con Brasil, según sugieren las respectivas políticas económicas, financieras y comerciales. Siguiendo una arraigada tradición, el vecino ha sabido posicionarse inteligentemente y quedar a la vanguardia, observando **coherencia y continuidad en sus objetivos**.

La cálida aproximación del presidente Bush a su colega Lula en la irregular Cumbre de Mar del Plata celebrada en noviembre de 2005, confirma el refinado sentido de la oportunidad para articular acuerdos formales o informales. A mediados de 2006 ambos gobiernos suscribieron una carta de intención con objetivos comerciales donde el etanol sobresale; en diciembre se estableció la Comisión Interamericana de Etanol con sede en Miami. Enseguida, en enero de 2007, el Presidente Bush consagró la nueva estrategia para contrarrestar la vulnerabilidad petrolera de los EEUU privilegiando la relación energética con Brasil. A propósito de ello, se constituye un ente cuya misión se aproximaría a una suerte de OPEP, habida cuenta que los EEUU y Brasil son importantes productores, alrededor del 70% del total mundial, del combustible derivado del maíz y de la caña de azúcar, respectivamente.

En otro orden de cosas, los lazos, se estrechan. Así es como, junto con México, Brasil participó de la reunión de ministros de finanzas del G-7 celebrada en Alemania entre el 9 y el 10 de febrero para ocuparse de los mercados de bonos. De esta manera, los “Brics” como denomina Goldman Sachs al cuarteto integrado por Brasil, Rusia, India y China, y Sudáfrica por otro lado, aunque menos ostensiblemente, siguen ganando influencia y preponderancia también en el mundo del dinero, o sea yendo “a las cosas” y dejando de lado ambigüedades e inconsistencias que derraman pérdidas de oportunidades por doquier.

La realidad y no está mal, es que **Brasil proyecta y ejecuta sus políticas con independencia** de prejuicios o sujeciones estrictas y limitantes que le impedirían el ejercicio pleno de su **libre albedrío internacional**. Así lo testimonia la rápida y categórica respuesta a Fidel Castro cuando intentó cuestionar la estrategia que lleva adelante Brasilia con respecto a los biocombustibles. El asesor presidencial, Marco Aurelio García, le recordó “*que las opciones energéticas de Brasil no deben, empero, ser convertidas en escenario para discusiones político-ideológicas*”. Luego, para disipar cualquier duda, recordó también que pronto su país será **autosuficiente en gas** con avances significativos en los dominios solar, eólico y nuclear. A buen entendedor pocas palabras, como debe ser. La renuencia a participar en el denominado banco del Sur, es compatible con la idea de aprovechar el Bndes para afirmarlo como banco regional y de paso expandir los intereses de Brasil en esta parte del planeta. Como estrategia impecable.

La distancia mantenida respecto de actitudes de Chávez nada protocolares y casi rayanas en el fastidio, no ha sido obstáculo para que Petrobras extraiga 28.000 barriles diarios de petróleo y para que otras empresas brasileñas construyan también en Venezuela un moderno puente sobre el Río

Orinoco, lo mismo que presionar enérgicamente a Evo Morales como represalia por amenazas vinculadas con la provisión de gas a Brasil. Sea por lo que fuere, el gas que la Argentina importa a 5 dólares por millón de BTU, Brasil lo pagaba 3,72 a fines de 2006 y u\$s 4,30 en enero siguiente. Los acuerdos que se encararan con Perú, suponen coronar una antigua aspiración geopolítica brasileña: abrir una ventana al Pacífico con todo lo que ello promete desde todo punto de vista. Ahora un avanzado acuerdo entre PDVSA y el grupo de ingeniería brasileño, Andrade Gutierrez, establecerá en Venezuela un astillero para construir buques petroleros y plataformas off shore, es decir de ultramar, que meritoriamente posiciona a Brasil en un negocio de vanguardia, altamente rentable y de prestigio. Así se repite el acierto con Embraer, en la actualidad la cuarta empresa fabricante de aviones del planeta. Alemania acaba de colocar órdenes de compra por 30 aeronaves de transporte para cien pasajeros cada una.

Las **incursiones de Petrobras en la región** confirman una estrategia rigurosamente llevada a cabo. En Perú dispone de una cartera exploratoria de casi 60.000 Km<sup>2</sup> y extrae 15.000 barriles diarios. En Salta acaba de conseguir la adjudicación de dos áreas, una compartida, que totalizan poco más de 10.000 Km<sup>2</sup>. En Uruguay el avance no cesa. La misma firma adquirió los activos de Shell y controla ochenta y nueve estaciones de servicio. En reciente encuentro, a fin de febrero de 2007, el presidente Lula se comprometió ante su par uruguayo, Tabaré Vázquez, para que Petrobras erija en Uruguay una central eléctrica térmica, dejando abierta una puerta para que la firma brasilera Camargo-Correa (actual propietaria de Loma Negra, de Santisa Textil- ex Grafa y pretendiente de Alpargatas), se asocie con la petrolera oficial uruguaya ANCAP para producir cemento, coque molido y clinker. A fin de marzo, se firmaron los primeros acuerdos para el comercio automotriz y unos cincuenta empresarios brasileños de los sectores automotriz, textil, supermercados, alimentación, construcción e infraestructura participaron de seminarios en Montevideo en línea con la estrategia que venimos subrayando.

En la Argentina, el presidente inauguró recientemente en Caleta Paula, en la provincia de Santa Cruz, una planta de almacenamiento y despacho de la petrolera estatal brasileña. Como si fuera poco, la filial local aumentó también su presencia en el negocio del gas, comprando a Conoco Phillips de los EEUU participaciones por casi 80 millones de dólares en las áreas de Sierra Chata y Parva Negra, con lo cual aumenta la expansión iniciada con la temprana adquisición de Pérez Companc. Las áreas de influencia no tienen límite. La reciente alianza con la energética Italiana – ENI- para estudiar la instalación de cuatro plantas de producción de biocombustibles, además de proyectos para refinación de petróleo, confirman la exitosa incursión mundial del habilidoso vecino.

No debe ser casual que en el marco expansivo descrito, el Director Gerente del FMI, Rodrigo de Rato, haya designado como adjunto a Murilo Portugal de Brasil en la conducción del Organismo Multilateral, lo cual no supone un reconocimiento menor para el funcionario y mucho menos para su país, dada la trascendencia de la función encomendada. En junio de 2006 se constituyó el “External Review Committee on Bank-Fund Collaboration”(Banco Mundial y FMI), con al finalidad de articular criterios operativos ajustados a las nuevas circunstancias mundiales. El titular del mismo resultó ser Pedro Malan. El ex ministro de hacienda de Brasil fue escogido entre un grupo de seis personalidades de jerarquía internacional, lo cual confirma la presencia ecuménica de nuestros socios y en alguna medida la calidad de sus exponentes más significativos.

La inocultable influencia en el G-20, los éxitos contra los subsidios al algodón en los EEUU y contra las trabas para el ingreso de azúcar de remolacha en la Unión Europea parecen concluyentes muestras de ofensivas provechosas. En la misma línea se inscribe la integración de Brasil junto con

la India, los EEUU, la Unión Europea, Australia y Japón como grupo que presiona para acortar las diferencias entre la agricultura, la industria y los servicios en el escenario internacional. Este nuevo nucleamiento de seis miembros, o G-6 en la jerga, ha irritado al resto de los miembros de la OMC porque afirman que las negociaciones han sido “*secuestradas*” por los países ricos y emergentes como la India y Brasil. Se trata, en definitiva, de cerrar la Ronda Doha y buscar un nuevo acuerdo internacional que la reemplace.

La propuesta de un enfoque aduanero especial para bienes producidos extra zona que ingresen por Brasil con destino a Uruguay y Paraguay denuncia, por su parte, una hegemonía estratégica nacional que supera el declamado espíritu de asociación. Diferentes resoluciones orientadas a seducir a los socios menores apuntan a corregir trabas burocráticas para facilitar las exportaciones de Paraguay y Uruguay a Brasil, en un contexto donde al mismo tiempo se propicia flexibilizar líneas de crédito del Bndes para financiar compras de bienes en ambos países. **Las autoridades argentinas han entendido rectamente que estas políticas unilaterales violan las normas del MERCOSUR.**

## **EVOLUCION RECIENTE DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

En alguna medida y más allá de las lógicas y razonables pretensiones de buscar formas de organización consistentes con algún orden internacional aceptable, creíble y pacífico, lo cierto es que el comercio se mueve por andariveles que no siempre se ajustan a esos propósitos. El intercambio, entonces, está menos sujeto a formas y solemnidades, dejando un amplio espacio para la concreción de acuerdos en cualquiera de sus múltiples modalidades, sorteando, a la vez dificultades ajenas al mundo de los negocios que pudieran llegar a obstaculizar o comprometer el futuro de las eventuales transacciones. Este parece ser el escenario, salvo que medien cuestiones de seguridad nacional.

En esa inteligencia, el mundo observa la proliferación de **enfoques bilaterales** o multilaterales que no son necesariamente excluyentes. Así la Unión Europea admite tratos con algún tercer país sobre asuntos específicos, al tiempo que negocia tratados parecidos con otra asociación de intereses jurídicamente organizada. En el primer caso se inscribe la Unión Europea con Chile y con México, y en el segundo en caso de prosperar, también con el MERCOSUR, lo cual rivalizaría con las intenciones de los EEUU de profundizar lazos con el último, según el acuerdo denominado (4+1) de 1991, ideado para abrir un régimen de consultas sobre comercio e inversiones directas. Es difícil que la incorporación de Venezuela al mercado regional pueda activar este canal, habida cuenta las tirantes relaciones existentes con los EEUU, ello al margen de que el país caribeño ya tiene un fluido comercio con la superpotencia.

La admisión de China en la OMC patrocinada por los estadounidenses, ratifica y convalida la estrategia del gigante asiático dirigida a ganar posiciones, lo mismo que la India. Estos países vuelven a demostrar la vigencia del antiguo postulado de Federico List, quien rescataba **la potencia, la pujanza, por encima de la riqueza como motor del desarrollo** económico y del comercio. En realidad y “*mutatis mutandi*” la irrupción de estos países reitera la experiencia que en tandem llevaron a cabo Japón seguido de Corea y sucesivamente el resto, los denominados “*gansos voladores*”, porque se expandían en repetidas olas simplemente empleando los recursos de capital y

tecnológicos que liberaban los precursores regionales para estrenar nuevas formas de producción e insumos.

El mismo dinamismo sigue imperturbable. En estos días los EEUU acordaron con Vietnam un acuerdo bilateral para acelerar el comercio mutuo. De paso, en la misma atmósfera del foro de la APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) que nuclea a veintiún países, Rusia y los EEUU acordaron estrechar lazos que le servirían a la primera para ingresar a la OMC y participar de los beneficios del grupo integrado por ciento cuarenta y nueve miembros. La cumbre entre la Unión Europea y Rusia programada para fin de noviembre en Helsinki, tuvo como propósito reemplazar el acuerdo sobre asociación y cooperación que vence en 2007 por otra definición más ambiciosa. Es probable que **una relación menos tirante entre los EEUU e Irán se presente en algún momento**, con vistas a resolver de alguna manera la encrucijada que representa Irak y lleve vía comercio e inversiones a alguna suerte de tregua en el difícil e inquietante ámbito que predomina en esas regiones. Vale decir y ello no es nuevo, el comercio y la política no son necesariamente variables inescindibles.

Por volver a nuestra región, **Chile constituye un ejemplo irrefutable** de que su despegue exportador se debió más a su firmeza y capacidad de penetración y negociación, que a la sofisticada técnica contractual, que sus dirigentes han llegado a administrar con ejemplar eficiencia. El asalto al Pacífico y la inteligente adaptación de productos al gusto del cliente junto con una perseverante e innovadora presencia, le han permitido al país trasandino consolidar sus intereses nacionales con solvencia y continuidad. Ya antes de cerrar el acuerdo con el NAFTA, los entendimientos bilaterales preferenciales también habían resultado altamente provechosos para diversificar mercados y ganar sinergia. La proximidad de un acuerdo con Vietnam corrobora, por su parte, lo afirmado. Un reciente convenio con Colombia que además de libre comercio incluye servicios, inversiones y compras estatales lo ratifica.

En el marco de la política comercial mencionada, en marzo Chile y Japón han firmado un acuerdo de libre comercio en cuya virtud el 92% de las exportaciones chilenas podrán ingresar al gigante asiático con arancel cero. Según algunas previsiones, desde enero de 2015, Chile se convertirá en el único país en el mundo favorecido con arancel cero para sus exportaciones hacia las economías que representan el 90% del comercio mundial: Norte y Centro América, Japón, Corea del Sur. Singapur, Unión Europea, China y Nueva Zelanda.

En la misma dirección se inscribe **la habilidad brasileña**, como se puntualizó. El convenio suscrito con los EEUU a fin de 2005, en cuya virtud se establece un mecanismo de consultas sobre inversiones y comercio, ratifica la voluntad expansiva y tiende a madurar las relaciones entre ambas potencias. El acuerdo entre Petrobras y la poderosa compañía rusa Gazprom para desarrollar técnicas de exploración de gas natural, no debería dejar dudas respecto de la valiosa ofensiva de nuestro socio, emprendida más allá de la integración regional que no termina por definirse. Australia no ha resultado un objetivo indiferente para los empresarios brasileños. Ahora CVRD adquirió un holding carbonífero AMCI que los posiciona inteligentemente en un próspero mercado. Petrobras y Mitsui & Co. han avanzado negociaciones para que en los próximos años Brasil exporte unos 3.000 millones de litros de etanol a Japón por año. De concretarse, el país sudamericano consolidaría su presencia en Asia y en el negocio favorecida por el precio del combustible en su mercado.

Por lo demás, la exhortación reciente del presidente Lula junto con Merkel y Bush dirigida a reanudar la Ronda Doha, coloca a Brasil como destacado jugador global y como *“interlocutor privilegiado”* entre la superpotencia y América latina, según reconoció el presidente norteamericano a fines de marzo en la selectiva y también íntima atmósfera de la residencia de Camp David, donde es oportuno recordar que el anfitrión elige cuidadosamente a sus invitados. El acercamiento parece no resultar condicionante, pues *“Petrobras va a seguir invirtiendo en Irán, que es un importante socio comercial de nuestro país”* (Lula). El anfitrión lo escuchó, quizá con sorpresa y resignadamente respondió que cada país es dueño de *“defender sus intereses”*. Por otra parte, la defunción del ALCA, mientras tanto, dejó virtualmente huérfano al MERCOSUR, en el sentido de inhabilitarlo como tal para negociar más cómodamente con los EEUU y con el NAFTA. Chile y Brasil supieron, cada uno a su manera, escapar de la restricción resultando menos problemática sus inserciones en el norte.

Con independencia del juego regional, las rápidas e intrépidas gestiones que están llevando a cabo Panamá, Perú y Colombia para poder cerrar rápidamente los acuerdos de libre comercio con los EEUU, confirman también que **el bilateralismo sigue** firme y renueva su vitalidad cuando resulta conveniente a los intereses en juego, aunque no siempre responda a cuestiones comerciales. Por supuesto, la reciente derrota del partido republicano, en noviembre, y el avance de la oposición demócrata en el Congreso pueden jugar en contra, al igual que el vencimiento del régimen *“fast track”* o de trámite rápido, que ocurrirá en junio de 2007. En este contexto de apuro e incertidumbre, Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia, consiguieron hasta esa fecha, al menos, seguir exportando algunos productos bajo el régimen **de preferencias arancelarias** lo cual supone algún no desdeñable alivio. Pero las ofensivas siguen adelante y sólo un severo replanteo proteccionista podría dificultarlas, lo mismo que neutralizar las expectativas de otros actores inclinados a profundizar relaciones con el NAFTA y sus miembros.

La marea China confirma las tendencias dominantes, inclusive articulando un sistema de intereses con la India, lo cual era impensable hace algunos años. Obsérvese que la **Unión Europea acaba de definir políticas específicas** con el objetivo de detener o amortiguar la imparable ofensiva china en África que se inicia tímidamente con Mao en 1949. Es que está en juego nada menos que la provisión a Europa de indispensables materias primas para su subsistencia. Con algún sentido de la oportunidad, ahora en el viejo mundo buscan participar de los negocios, habida cuenta que la penetración china no cesa. Hu Jintao durante 2006 visitó quince países africanos no precisamente con finalidades deportivas. Una sutil alianza alimentaria-granaria con Brasil, subrayada recientemente por el Internacional Herald Tribune, da cuenta cómo se van tejiendo cadenas de intereses que no pueden responder sino a ingeniosas y previsoras razones estratégicas. Las distracciones en estos territorios y la falta de acción adecuada y oportuna suelen ser muy onerosas, como le consta a esa Argentina que crece, pero sin afirmarse en el sistema internacional, ni es capaz de aprovechar sus ventajas diferenciales en el campo de la ciencia y de la técnica aplicadas.

Sobre este último particular, parece útil destacar una reciente decisión nacional que podría denunciar errores de apreciación que suelen no ser gratuitos por sus consecuencias mediatas e inmediatas. El gobierno ha establecido una sede diplomática en Angola en lugar de hacerlo en **Guinea Ecuatorial**, donde las afinidades y las perspectivas de negocios son mucho más atrayentes. Guinea no sólo perteneció al Virreinato del Río de la Plata y por ende se entiende en español, o mejor castellano, sino que además, tiene fuertes reservas y producción petrolera y una actividad económica en ascenso, que no debería ser indiferente, pues la Argentina podría proveerla de

innumerables bienes y servicios que seguramente atraerán a otros competidores que desde hace tiempo merodean el lugar.

## LA ARGENTINA DESORIENTADA

La palabra desorientación no es nueva en la literatura política. A fines de los años veinte del siglo pasado, el poeta Oliverio Girondo en “Espantapájaros”, la empleó para denunciar el **comportamiento miope de su generación frente a diversos acontecimientos nacionales**, de manera que como manifestación sociológica existen precedentes. Así es como el entusiasmo acompañó al ABC en la primera mitad del siglo XX y después con otras iniciativas a las cuales la fortuna les ha sido adversa, tales como ALALC, ALADI, ALCA, LA CONFEDERACION SUDAMERICANA, por no citar sino las de mayor envergadura.

Ahora bien, con excepción del MERCOSUR y sus limitaciones y ALADI todavía con vida pero sin la vitalidad prevista, lo cierto es que no sólo no hemos sabido aprovechar estos instrumentos. Lo peor es que por falta de idoneidad o de fidelidad a fantasiosas quimeras, también **nos hemos desentendido de las alternativas**, o sea de operar apelando a todos los recursos y combinaciones disponibles, como suelen hacer los países cuyas acciones responden a criterios estratégicos flexibles y generalmente invariables. Por fidelidad a la agenda comercial del bloque no siempre apuntamos con certeza y desperdiciamos energías y oportunidades. Tal el caso de los acuerdos con Israel, Pakistán, Marruecos y Egipto de escasa trascendencia práctica, habida cuenta que la expansión viene por el lado de los EEUU, la UE, últimamente México y China.

En este sentido, los cursos de acción internacional de las grandes y medianas potencias no se desvían de sus **objetivos permanentes** y es la consecución de éstos la que impide caer en eventuales desalineamientos. La sujeción a convenios bilaterales o multilaterales, de ninguna manera supone consentir limitaciones que vayan más allá de las convenidas contractualmente, razón por la cual conviven las diferentes formas de asociación observando un adecuado equilibrio. Los miembros del NAFTA y los de la UE no declinan ninguna posibilidad de encarar nuevos negocios dondequiera fuere. La reunión de la APEC celebrada el 18 de noviembre en Hanoi, congregó a sus veintiún miembros que representan el 48% del comercio mundial y el 52% del PBI global, para afirmar una mayor integración y eliminación de las barreras aduaneras en beneficio del grupo. Con parecidas intenciones existe alguna agenda que interesa a Bush, Hu Jintao y al premier de Japón Abe, para acercar vínculos. La presidente Bachelet también está atenta desde que Chile está en inmejorable posición para obtener alguna ventaja en semejante escenario.

La consolidación del MERCOSUR y su articulación con la Comunidad Andina constituye un objetivo específico en los enfoques predominantes en la Argentina, caso Grupo Fénix por ejemplo. Dejando de lado un juicio categórico en favor o en contra, desde que demandaría un análisis que excede los propósitos de esta presentación, es necesario afirmar, sin embargo, que **cualquier definición no debería ser independiente de la historia de la asociación**, de sus limitaciones y engorros y lo más importante de una recta evaluación macroeconómica. Si se prescindiera de algunos de estos elementos, se reiteraría el error de convalidar una institución y los privilegios que la acompañan sin la concurrencia de las razones que inspiraron su creación.



La visita del gobernador de Córdoba al Presidente Lula en Planalto abogando para que Petrobrás opere en la Provincia, denuncia la inconciencia argentina y la falta de una estrategia nacional como la que luce Brasil, habida cuenta la fuerte presencia de esa compañía en el país y en la región. No se trata de excluir a la compañía insignia de Brasil. Sí debería actuarse con prudencia, precisamente para evitar otros eventuales conflictos que no favorecían el denso clima existente entre los miembros de la imperfecta asociación desde los diferentes enfoques posibles.

Veamos. **Desde el punto de vista organizacional**, la inoperancia de un Tribunal real o virtual para resolver las controversias, denuncia una fuerte precariedad institucional. Lo mismo sucede con la renuencia de los miembros para establecer políticas intra zona, comunes o compartidas y acciones internacionales razonablemente compatibles, por cierto en un contexto que reclama, asimismo, un **Código Aduanero Común** y algún mecanismo que contemple **cómo redistribuir** la recaudación, lo cual no es poco. La reciente confesión del Presidente Lula aspirando a “*una relación privilegiada con los EEUU*” o **íntima** según el canciller Celso Amorin, sino es interpretada como una cortesía para ganar puntos y eventualmente poder acceder Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, muestra escasa afinidad con las posiciones argentinas.

Por supuesto, no se trata de una cuestión grave, pero subraya una diferencia que cuenta. **La estelar presencia del Presidente Lula en la reunión de Davos** (enero 2007) y la **ostensible ausencia oficial argentina en el evento**, confirma no sólo sentido de la oportunidad y enfoques diferentes, sino también legítimas ambiciones por parte de nuestro pujante vecino y socio que no deberían pasar inadvertidas. Una firma cordobesa que desarrolló tecnologías precursoras y específicas para ingresar en el área de biocombustibles, según su presidente, fue **tentada para radicarse en Brasil** después de chocar con la indiferencia pública local. No es un tema de mercado. El contacto lo encaró el Instituto de Pesquisas Tecnológicas de San Pablo. No es la primera vez que sucede, lo mismo que con nuestros científicos y técnicos, quienes optan por refugiarse en otros ámbitos al margen de la legitimidad de origen o de gestión de los gobiernos.

**La evolución del intercambio dentro del grupo** o entre ambos países ha ido perdiendo importancia relativa, de manera que calificar a la asociación como estratégica parece una exageración, sin negar las ventajas de la misma sobre todo desde otro escalón. Las exportaciones a Brasil de un 30% del total en el año 2000 han disminuido hasta llegar a menos del 20% durante los primeros nueve meses de 2006. La autonomía alimentaria ya es un hecho, como que las exportaciones significativas se reducen a trigo y arroz, habiendo quedado borrados otros importantes renglones hace una década. **Las manufacturas de origen** industrial siguieron la misma suerte. De 40 a menos de 30%. Las exportaciones clasificadas según tecnología incorporada no exhiben mejor suerte. Las de **alta tecnología** siempre han mostrado una participación que varió entre el 2,6 y 2,8% del total. Estas referencias no están dirigidas a subestimar las relaciones en el área, pero sí para mejorar los términos cualitativos, al menos, del intercambio.

El exultante ambiente que se ha formado en torno del ciclo mundial en el cual estamos inmersos, puede **confundir los ánimos como ya ocurrió en varias ocasiones** y llevarnos a pensar que la presente bonanza es a perpetuidad. Generalmente no es así. Pero si llegara a ser así, que mejor oportunidad para encarar criterios orientados a perfeccionar y **enriquecer nuestro desempeño mediante un refinado enfoque estratégico** que, sin resignar tradiciones productivas y la libertad de elegir, como diría el finado Milton Friedman, nos lleve a concebir escenarios y alianzas sobre bases más realistas que las que ilustran la historia económica de la mayor parte del siglo XX. Bien,

de esto **se trata, no de abolir, de perfeccionar los cursos de acción**, de despejar el camino de proyectos ilusorios, cuando no impracticables, como las gigantescas inversiones chinas celebradas infantilmente en los medios sin el apoyo de información concreta fidedigna.

Por lo demás y para concluir esta sección, hacer del MERCOSUR el centro de gravitación de nuestras acciones en momentos en que la asociación experimenta severos desencuentros internos, para colmo en una atmósfera distinta a la de los 80' y los 90', habilita una instancia como la presente para **examinar lo andado y definir los rumbos futuros** con el mismo realismo que siempre demandan los enfoques diplomáticos no atados a cuestiones circunstanciales o protocolares. A propósito de ello, **no debería pasarse por alto el elevado nivel de conflicto imperante en la región**. Por no limitar la referencia sino a la situación argentina, corresponde mencionar el clima de subida discordia y expansión con Uruguay por el tema papeleras o pasteras; con Paraguay por la porosidad de las fronteras y la presa de Yaciretá y una deuda incobrable que supera los 10.000 millones de dólares; con Brasil por los subsidios fiscales y financieros encubiertos.

Si incluyéramos a Chile y a Bolivia las cosas no dejarían de tener también aristas conflictivas. Con los trasandinos existe un intercambio de acciones para poder incursionar en el Pacífico y aprovechar la regla de origen que beneficia a su producción exportable. Empero, **sigue sin resolver el tema del uso abusivo de salvaguardas, derechos antidumping y derechos compensatorios, que obstaculizan el ingreso de productos agropecuarios argentinos**. Con Bolivia el tema del gas sigue rodeado de incógnitas, sino de acechanzas que Brasil ha encarado con energía y por eso todavía paga un 15% menos por el precio del insumo, sin considerar las ventas al estado de Mato Grosso, todavía en enero de 2007, a u\$s1,90 el millón de BTU según reconoció Evo Morales en la Conferencia de Río. Sólo otro enfoque energético puede traer tranquilidad y equidad para que la integración se consolide y las correcciones con el pretexto de las asimetrías pierdan espacio.

Aquí cabe recordar, que si Bolivia apelara al financiamiento del Bndes para tender el gasoducto del Sur, Brasil lo condicionaría imponiendo a sus empresas Camargo-Correa y Odbrecht para concretar la obra. A pesar de las incomodidades de Chávez con el etanol y con Brasil, esta última firma participará con PDEVSA con el 50% en una planta petroquímica a instalarse en Venezuela. En una palabra, como se actúa en la arena internacional, cuestión que Lula ha practicado con éxito con Bush y Prodi, entre otros, aunque a algunos expertos nativos les incomode el enfoque porque no se resuelve el tema de la pobreza como a ellos les gustaría. Para formular un juicio imparcial –menos ideológico- sería bueno escoger un análisis contra fáctico para ver qué resulta de las alternativas sugeridas.

## **ADONDE APUNTAR**

**El mercado regional constituyó el paradigma frustrado**, precisamente por la imprecisión argentina a la hora de calibrar las consecuencias emergentes de sus opciones estratégicas y aún geopolíticas. **La ilusión un tanto infantil, optimista, doblegó a la realidad tangible**. En materia política, sobre todo internacional, ello sucede cuando se actúa **sin considerar las enseñanzas de la historia**. De haberse contemplado los temas a la luz de las fluctuantes relaciones con los ascendentes vecinos, Brasil y Chile, p. ej., desde un principio deberían haberse adoptado medidas para evitar preventivamente conflictos y suspicacias inconducentes.

Existía suficiente experiencia, al menos desde los años cincuenta del siglo pasado, en torno de la articulación de sistemas de integración como para no prever desintelencias. Como hubiera dicho el célebre amigo de Adam Smith, el Dr. Samuel Johnson, el proyecto resultó **“el triunfo de la esperanza sobre la experiencia”**. Por cierto inadmisibles. Los costos se vislumbran y lo peor, la inoperancia nacional, también. Aquí debería recordarse que hace más de veinte años un canciller argentino sostuvo incomprensiblemente que nuestro país no tenía hipótesis de conflicto. En seguida los hechos desautorizaron la especie.

La República Argentina, dentro o fuera de las actuales alianzas, debería encaminar sus acciones, por supuesto pensando alguna vez en el largo plazo, en **recuperar la vocación de liderazgo regional** que lució hasta hace medio siglo. Para ello no basta seguir creciendo, como por lo demás pasó muchas veces, sino que se debería **privilegiar un crecimiento de alta calidad** que no supone, de ninguna manera, postergar o subestimar la contribución de otros sectores al PBI.

Se buscaría **explotar las ventajas productivas y competitivas que jerarquizarían nuestra producción**. Se trata, para que se entienda, **de aprovechar las posibilidades científicas y tecnológicas disponibles** aplicadas a la producción. Para ello se debería sancionar **un realista sistema de prioridades nacionales**, conjuntamente con compatibles **critérios de inversión, investigación y desarrollo y pautas de incursión externa** adecuadas en todos los campos donde la diplomacia profesional deba actuar.

Para evitar suspicacias, no se trata de desactivar el MERCOSUR, simplemente se busca **movilizar la estrategia de penetración internacional, si estuviera definida**, con dos propósitos. De un lado, como se dijo, **diversificar mercados y productos** con alto valor agregado tecnológico que, de paso, atenúan la dependencia frente a canales rígidos de comercio y a la irrupción de ciclos adversos. Del otro, es indispensable definir por donde pasan **los intereses permanentes** del país, que están inequívocamente vinculados con el espacio a través de la geopolítica y con la estrategia encargada de diseñar y definir los cursos de acción a emprender, por cierto todo ello con la flexibilidad necesaria de manera que no impida variar los objetivos y su instrumentación cuando las circunstancias lo aconsejen.

Con Brasil hay que **acordar para refinar y aclarar objetivos comunes o complementarios**, lo mismo que reglas de juego transparentes para evitar conflictos estériles sino desgastantes. Al mismo tiempo, parece que debería enfocarse con más interés el universo asiático, vía Chile por ejemplo, y en África donde la abundancia de ciertos recursos naturales no siempre explotados abre interesantes perspectivas de inversión, para emprender proyectos conjuntos, de asistencia tecnológica y de exportaciones complementarias. Las dificultades propias de la Ronda Doha, la pacífica invasión de China y alguna cercanía de ese continente con el cono sur, no deberían ser indiferentes para aprovechar las oportunidades allí localizadas, como está haciendo la UE sin ruido y sin pausa en estos momentos. **Guinea Ecuatorial** podría constituir una cabecera de playa con formidables resultados dadas las afinidades culturales explicadas. Pero esto no lo resuelven los mercados por sí mismos. **Es indispensable un rigor que excede la óptica de los más respetables intereses meramente comerciales.**

Mientras las rondas globales no acierten a destrabar el comercio internacional, hay que aprovechar el abanico de oportunidades que ofrece la situación actual. Todos los caminos menos los estrictos y puramente ideológicos son aptos. Chile constituye un buen ejemplo en la zona. Ha sabido diversificar sus centros de interés, rehuendo de ataduras que le restaban grados de libertad. México

en otra dirección, optó por vincularse a un complejo mercado regional sin resignar alianzas extra zona. Desde hace años el país azteca es miembro de la OECD y del Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento. Esta membresía le permite acceder a adquisiciones públicas (procurement) en Asia. Brasil tiene un pié firme en África, aceitados mecanismos con los EEUU y con Europa, sin descuidar relaciones con China y una silenciosa penetración en Sud América. Por supuesto Itamaratí por medio. Uruguay en estos precisos momentos insiste en acordar con el NAFTA o con los EEUU algún acuerdo, aunque limitado como el denominado TIFA. Este si bien circunscribe su radio de acción a comercio e inversiones, importa haber sabido conquistar un importante eslabón en la relación bilateral.

Ahora bien, ampliar los cursos de acción sin condicionamientos ni preferencias ideológicas no supone dejar de profundizar las consecuencias mediatas e inmediatas de las políticas y de las estrategias que las concretan. Esto quedó claro y denuncia una peligrosa ingenuidad en la atmósfera que rodeó el **Entendimiento suscrito con China en noviembre de 2004. Las cuantiosas inversiones que inspiraron el acuerdo finalmente no aparecieron.** Empero, el reconocimiento de China como “economía de mercado”, neutraliza las posibilidades de oponer mecanismos de **defensa comercial discriminatorios** frente a eventuales agresiones de la contraparte, generando una fuerte, irritante y onerosa limitación. Si China llegara a formalizar acuerdos de libre comercio con el MERCOSUR, por ejemplo, correríamos el riesgo de **perder preferencias arancelarias** y ver debilitadas nuestras ventajas en la región. Ser cuidadosos es perfectamente compatible con la vocación expansiva que reclaman el presente y el futuro para no seguir cediendo posiciones.

## CONCLUSION GENERAL

El amplio escenario descrito, demuestra que en materia de intercambio el aspecto dominante entre las naciones es la voluntad de expansión con prescindencia de las formas jurídicas. Ninguna de éstas es limitante. Todas son aprovechables. Rigen asociaciones tan complejas en su articulación como alianzas menos elaboradas, circunscriptas a renglones específicos que denuncian intereses comunes. **Siempre se trata de ganar sinergia**, de generar inversiones y nuevas oportunidades de empleo, de explotar ventajas, de optimizar el uso de los recursos y la solvencia externa, en fin de pegar los saltos que sucesivamente se denominan crecimiento, desarrollo y finalmente, progreso.

Las elaboradas definiciones que gobiernan las intenciones de asociación están intrínsecamente vinculadas **con consideraciones geopolíticas y estratégicas**. Esto tiene su razón de ser. Por un lado afirmar los intereses permanentes y prevenir conflictos antes de que aparezcan. Por el otro, elegir campos de acción donde las vulnerabilidades no esterilicen a corto plazo los esfuerzos y recursos comprometidos, de modo que el efecto multiplicador previsto no se desvíe. En esta cuestión, no se podría apelar a la **teoría de la imprevisión** para corregir juicios equivocados, sencillamente porque la previsión es el núcleo de las decisiones en los temas que hacen a las vinculaciones duraderas, mucho más cuando lo que se buscan son formas de asociación ambiciosas, complejas y duraderas.

Para salvar tantos escollos y debilidades estructurales, hace más de una año se implantó el **Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC)** dirigido a resolver los conflictos entre los principales miembros del MERCOSUR. Se trata más bien de una instancia subsidiaria de la **Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral de 2003** y sólo interviene cuando no se encuentra una solución mutuamente conveniente para las partes. Sin negar la utilidad que pueden tener estas instituciones, lo cierto es que su implantación denuncia imperfecciones enraizadas que **tampoco se resolverán con un eventual Parlamento** cuya dinámica seguiría burocratizando con mayores

costos y sin réditos la demorada integración. La reciente decisión unilateral de Brasil de eliminar los aranceles sobre importaciones extra zona que ingresen en su territorio desde zonas francas establecidas en Uruguay y Paraguay, no hace más que confirmar que **son los desacuerdos y no la armonía los que dan la nota sobre la integración que nos ocupa.**

Desafortunadamente, como **el MERCOSUR carece de algunos de los requisitos mencionados**, el conflicto de intereses se ha convertido en desgastante norma. Esto es importante de tener en cuenta, porque en algunos círculos políticos, las dirigencias no expresan otra idea que afirmar a ultranza la alianza regional, como si no hubiera alternativa, cuando como se ha visto, las posibilidades existen siempre que la creatividad y las ideas claras las inventen y promuevan. El estancamiento relativo del comercio con el MERCOSUR en el contexto de crecimiento actual, desmiente categóricamente esa suerte de condicionamiento. Durante los primeros nueve meses de 2006 se exportó a ese destino el 20% del total, casi lo mismo que a la UE, el 18%. El NAFTA representó el 13% y Chile casi el 10%.

Despejado el camino de dudas, parece que sin perjuicio de afirmar los intereses en la región, **hay que variar la metodología** porque la que viene gobernando las decisiones no sirve o, en el mejor de los casos es anticuada y no representa la realidad. Un análisis con enfoques más ambiciosos y asomado a lo que sucede en el mundo, permitiría observar que **vale todo en materia de relaciones bilaterales o multilaterales siempre que las definiciones** satisfagan los intereses nacionales permanentes y también circunstanciales, pero deben ser los primeros los que den perfil a la política elegida. El empuje que hoy muestran las economías emergentes más significativas, Brasil, Rusia, India y China, o sea las “Brics”, constituye un testimonio irrefutable de cambios en la estructura y dinámica del poder económico mundial. Estos países no sólo crecen. También han empezado a concurrir a reuniones cumbres como las convocadas por el G7 o el G8, extremo que no debería ser indiferente para la gestión de la política internacional argentina si de jerarquizar al país se tratara.

Finalmente, si se considerara un enfoque global como el aquí se recomienda, no por capricho, sino porque es lo que corresponde y constituye la práctica de las naciones despiertas, se observaría sin menoscabo del MERCOSUR, que ALADI reúne las **condiciones para acometer otra política económica externa**, desde que dispone de las instituciones para ello, cuenta con un interesante régimen de compensación de pagos y una experiencia de trato con más de diez países miembros que no debería desdeñarse. Empero, cualquier intento de rescate de la estrategia regional, debería contemplar algunos **presupuestos derivados de la práctica internacional**, precisamente para limitar o corregir de entrada el tema no menor de las **asimetrías** que son las que agregan incertidumbre al tema.

En esa inteligencia, la **movilidad sin trabas** de los factores productivos entre las partes debería constituir una regla inicial no negociable. Luego, los acuerdos, mediando **estructuras productivas similares**, ganan en sinergia y los efectos multiplicadores se extienden favorablemente, sobre todo cuando **coexisten exportaciones** de bienes afines libres de trabas arancelarias o para arancelarias. Las **políticas regulatorias** compartidas y acuerdos de **armonización fiscal** no pueden menos que ratificar una correcta dirección en obsequio de la transparencia que, además, demanda un **compromiso cambiario** que evite los camuflajes que desvirtúan las paridades nominales.. La renuencia a aceptar estas premisas básicas, elementales, entre otras tantas que gobiernan los regímenes de integración, equivaldría a volver a empezar, a un costo que denunciaría la imprevisión inicial, sobre todo argentina. En el río revuelto, la integración respondería a los intereses y

respuestas de compañías **multinacionales con alta movilidad operacional, lo cual no siempre puede jugar en favor de las ideas fundacionales.**

La afirmación del MERCOSUR, expresado así para evitar suspicacias, debería eventualmente modificar sus lineamientos a partir de la experiencia propia y ajena acumuladas. Es legítimo que Brasil haya sabido ganar en tan poco tiempo tanto espacio internacional y sobre todo regional, pero no parece equilibrado que la Argentina no tome conciencia de cómo y porqué suceden las cosas, cuando por su particular dinámica inevitablemente traban la sinergia de las alianzas bien planteadas y nuestro posicionamiento internacional. Es muy probable que la **sociología** pueda agregar valor a los enfoques aquí formulados, pues la contradicción entre decadencia y buena dotación de recursos excede las posibilidades de un razonamiento técnico que casi siempre se aparta de la historia.

Hemos desaprovechado nuestra ubicación en la vanguardia que supuso enriquecer el uranio hace un cuarto de siglo; todavía no se difunde nuestra capacidad satelital, misilística y en la fabricación de radares y de reactores atómicos; finalmente, sin nuestra presencia, se constituyó el 16 de marzo pasado un foro de cooperación para expandir la producción y uso de biocombustibles. Suscribieron el acta los EEUU, Brasil, China, India, Sudáfrica y la Unión Europea, precisamente cuando la Argentina estaba por anunciar el testeo feliz de un biocombustible aeronáutico en base a derivados de aceites de soja. Aquí vale la pena preguntarse si el novedoso **biojet** tendrá la misma precaria suerte que otros logros propios de la sociedad de la inteligencia, o si la Argentina se decidirá, de una buena vez, a explotar el hallazgo tecnológico con más ambición estratégica y provecho para recuperar los roles extraviados, sino perdidos, debido a los enredos intelectuales que son los que explican los resultados de nuestra decadencia.

**Para concluir y volviendo a la región, si no se registraran intelectualmente los cambios que aquí se ha intentado comentar,** resultará más ventajoso operar en la región pero sin privilegiar la estrategia integracionista y entonces observar el horizonte global, por supuesto, con un poco de espíritu de conquista bien entendido que parece configurar una categoría extraña para nuestra acción presente. Que, parafraseando a Bastiat, el crecimiento de los últimos años no termine siendo **un efímero espejismo por imperio de exaltar sólo lo que se ve,** despejando del escenario como si no existiera **lo que no se ve.** Parece que razonar de otra manera podría salvarnos del trágico camino que inexorablemente conduce a una **insignificancia que nos persigue como la sombra al cuerpo.**

**Expuesto en IAEF EL 6 DE SEP. 2007**