

Inserción Comercial Internacional de la Argentina.

¿Cómo debería insertarse Argentina en la economía global?

Gabriel G. Taboada, Funcionario del Servicio Exterior de la Nación¹. Noviembre de 2015.

1. Introducción

El primer desafío de la política exterior es metodológico: hay que analizar objetivamente la realidad internacional y verificar las consecuencias de las decisiones que se adopten, para no comprometer nada que la República Argentina –y no sólo un gobierno- no pueda cumplir en el corto, mediano y largo plazo.

En los últimos tiempos, se ha dado una saludable evolución en el pensamiento de la clase dirigente con relación a las relaciones exteriores de nuestro país: la importancia de mejores y diversas relaciones con los demás países del mundo. Ahora es necesario que se definan ciertos consensos sobre cuestiones sensibles.

El segundo desafío es la variedad de los bienes públicos e intereses generales y sectoriales en juego y los diferentes marcos de negociación. Su interrelación, complejidad temática y la necesidad de enfoques sofisticados de la política exterior exigirán un novedoso esfuerzo intelectual que supere las formulaciones simples o parciales.

2. El comercio de mercancías.

La experiencia en las mesas de negociación indica que existen serias dificultades en la integración comercial en el comercio *de mercancías*, especialmente fuera de nuestra región latinoamericana. Esto es así, porque, en general, la industria argentina no está en condiciones de competir y sólo podrá estar en condiciones de hacerlo cuando se concreten efectivamente una serie de reformas que reduzcan (i) sus costos energéticos, tributarios y del costo de capital; y (ii) se incorpore tecnología e inversiones, que aumenten la productividad laboral para que ésta sea consistente con la expectativa social de ingresos decentes para los trabajadores, sin precarización laboral y con paz social. Todo ello en forma sustentable, sin subvenciones de ningún tipo.

La mejora de las condiciones de competitividad probablemente no ocurrirá en un futuro inmediato para la mayor parte de nuestra industria, porque las reformas son muy complejas y deben hacerse cuidadosamente preservando el nivel de ocupación. Una verdadera “revolución productiva”, focalizada en la mejora de la competitividad industrial, llevará mucho tiempo. La integración industrial con el mundo sólo es posible, si existe una industria competitiva, de manera que primero hay que hacer los deberes domésticos y sólo después analizar detenidamente cómo integrarse a acuerdos comerciales, con una negociación profesional de sus condiciones. Primero hay que definir con el sector industrial cómo se va a exportar, identificar cuáles son los mercados accesibles y probables y luego diseñar los acuerdos internacionales que sostengan el accionar comercial de las empresas argentinas. El orden de estos pasos altera el resultado.

3. El baluarte del proteccionismo.

Hay un segundo problema, mucho más complejo, que no es imputable a la Argentina, sino que a la mayoría de los países y que perjudica en particular nuestras economías regionales: las enormes dificultades que existen para que otros países abran sus mercados a las exportaciones agropecuarias argentinas. Incluidos sus productos procesados, cuyo proteccionismo cumple la doble función de proteger a los productores domésticos de la materia prima, pero cuyo objetivo

¹ Este artículo sólo refleja la opinión personal del autor y no representa necesariamente la opinión de autoridad o entidad alguna.

central es el de proteger empleos industriales, toda vez que, en general, el valor de la materia prima en el valor final del producto procesado suele ser reducido. Este proteccionismo es el que impide que Argentina pase a ser exportador de alimentos con mayor valor agregado, en vez de mero exportador de materias primas que se procesan en otros países para agregarles valor con empleos industriales.

No sólo existe el proteccionismo con aranceles: el más problemático es el de barreras técnicas sin justificación científica o técnica, especialmente las sanitarias y fitosanitarias. Afecta a todos los productos de exportación, pero tiene un impacto muy desalentador en los pequeños productores y en las economías regionales. El sector pesquero, por ser un importante productor y exportador de alimentos, también es susceptible de padecer este tipo de barreras.

Es éste el aislamiento internacional más complejo que padece Argentina y sola poco puede hacer para solucionarlo, porque son muy pocos los países en el mundo que favorecen en forma prioritaria la liberalización del comercio productos alimenticios y sus materias primas. Aún si la Argentina abriera totalmente su mercado a las importaciones industriales (hoy imposible por los problemas en competitividad), en general, no obtendría más que acceso administrado y limitado para sus exportaciones agropecuarias y pesqueras. Todo ello con un acceso supeditado a la buena voluntad de las autoridades técnicas, sanitarias y fitosanitarias de otros países, que suelen tener dificultades en la correcta aplicación de los acuerdos pertinentes de la OMC: el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el de Obstáculos Técnicos al Comercio.

4. Exportar eficiencia y proteger ineficiencias.

Esa es la realidad de las mesas de negociación: en general, el “mundo” quiere exportar su eficiencia (cimentada sobre eficientes cadenas de valor) y proteger sus ineficiencias, éstas últimas concentradas en los sectores productores de alimentos y sus materias primas, especialmente cuando los precios internacionales están bajando. Esto no lo padece solamente Argentina, también lo sufren los países agroexportadores del Mercosur, con la diferencia que algunos de ellos no necesitan proteger a su sector industrial con la intensidad de la Argentina, por la intensidad de su propia ineficiencia.

A pesar de los constantes esfuerzos de la Secretaría de la OCDE en favor de la liberalización del comercio de productos agropecuarios, no hay respuesta coherente de la mayoría de sus países miembros al proteccionismo en las cadenas globales de valor con productos agropecuarios y pesqueros. Su proteccionismo y sus subvenciones son el principal obstáculo para la integración de los países en desarrollo al mercado global. El paradigma vigente es indefendible desde el propio enfoque de cadenas globales de valor propiciado en la OCDE y en otros foros internacionales como el G-20, porque todo producto alimenticio y sus materias primas contienen insumos industriales. Es decir, no hay justificación para diferenciar al comercio de alimentos y de sus materias primas cuando se proclama la lucha contra el proteccionismo.

5. El enfoque diferenciado.

Así, el actual paradigma en el mundo es el del enfoque diferenciado: una profunda liberalización industrial (salvo productos alimenticios procesados en ciertos mercados), pero manteniendo el proteccionismo y subvenciones en el sector agropecuario y las subvenciones a la pesca (éstas con el efecto agravado de ser responsables de la depredación de los mares). Es imprescindible retomar el contacto con la realidad: esto nunca ha sido tomado en cuenta por quienes acertadamente propician agregar valor a nuestras exportaciones agropecuarias y pesqueras. No depende sólo de la Argentina la exportación de los productos que nuestro país es más eficiente, también depende de la aceptación de nuestras exportaciones por los países importadores. La buena relación

política, especialmente con los países en desarrollo, que son los mercados de alimentos en expansión, es central, pero siendo a la vez muy claros con ellos cuando se aferren a su proteccionismo o planteen aumentarlo, sobre todo en las negociaciones multilaterales.

6. La causa del proteccionismo en el mundo.

Surge aquí la pregunta siguiente: ¿por qué es esto así? Los sectores protegidos en países muy diversos suelen tener motivaciones adicionales variadas, pero, en general, suelen tener entre sí un elemento en común: protegen empleos de baja productividad en sectores ineficientes. Protegen el empleo de los más pobres y con menor capacitación en cada sociedad. A ello se agregan sectores no tan relegados, pero con gran capacidad de influencia en las decisiones gubernamentales. Entonces, una primera explicación del proteccionismo en el comercio de mercancías es la defensa del empleo de los sectores sociales menos preparados para insertarse en el mercado globalizado, porque estos sectores encuentran su inserción laboral en la producción de mercancías – elaboradas o productos básicos- con bajo contenido tecnológico y que implican tareas repetitivas que no exigen mucha preparación técnica. No es el caso del personal empleado en las industrias tecnológicamente más desarrolladas, pero sí de muchos sectores productores de mercancías.

Por lo tanto, una negociación internacional en el comercio de mercancías, industriales o agropecuarios/pesqueros, puede abarcar una negociación sobre empleos de la población laboralmente vulnerable. Como ejemplo de ello sirven las dificultades, a lo largo de tres lustros, de las negociaciones multilaterales sobre mercancías en la Ronda de Doha de la OMC que siguen sin alcanzar consenso. Sólo se logra avanzar en la liberalización en mercancías en acuerdos regionales preferenciales (o sea, discriminatorios) entre países que carecen de sectores para proteger y cuyos socios en dichos acuerdos no representan un riesgo para los sectores menos competitivos, especialmente para su sector agropecuario. Y si algún riesgo existiera, la apertura del sector agropecuario termina siendo muy condicionada, “administrada”. Esto significa que la inserción internacional de Argentina mediante el comercio de mercancías está limitada por el temor de otros países a su gran eficiencia en sus exportaciones alimenticias y de sus materias primas.

Todo ello agravado por el creciente riesgo de nuevas barreras técnicas por acuerdos ambientales y nuevos instrumentos de protección -la eventual utilización sesgada de reglas ambientales a partir de los resultados de la Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21)- sumado al estancamiento de las negociaciones en la OMC sobre la agricultura en la Ronda de Doha. En quince años de negociación, ni siquiera ha sido posible eliminar las subvenciones a la exportación agropecuarias, que se eliminaron hace 55 años para productos industriales, aunque existe alguna esperanza de alguna forma de eliminación en la 10ª Conferencia Ministerial de la OMC (Nairobi, 15-18/12/2015). Tampoco hay avances en la eliminación de ciertas subvenciones a la pesca, que sería la principal contribución de la OMC al medio ambiente.

En la 10ª Conferencia Ministerial de la OMC no está asegurada la continuación de la Ronda de Doha con su actual mandato (Declaración de Doha, 2001), que es conveniente para Argentina. Es decir, por primera vez, desde el inicio en 1986 de las negociaciones en el GATT sobre la reforma multilateral de las políticas agropecuarias, aparece el riesgo de debilitamiento o condicionamiento de este esfuerzo de tres décadas que ha sido y seguirá siendo prioritario para Argentina. Lo mismo puede decirse del mandato de la Ronda de Doha sobre subvenciones a la pesca, el cual fue reafirmado en la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Río + 20, en junio de 2012², y por la Agenda 2030³ en la Cumbre de Naciones Unidas en septiembre pasado.

² “El futuro que queremos” 22/06/2012, párrafo 173, luego aprobada por la Resolución de la Asamblea General de la ONU, A/RES/66/288.

7. Nuevas alternativas y oportunidades. Apostar a los empleos menos vulnerables.

Pero un nuevo horizonte se ha abierto al talento y el trabajo argentino en las últimas décadas: la exportación de servicios. En los planteos sobre nuestra inserción internacional en el mundo se ha soslayado que Argentina ha exportado en 2013 6.300 millones de dólares en servicios de alto valor agregado.

Siguiendo a Vélez Sarsfield, así como el comercio de mercancías consiste en contratos que contienen la *obligación de dar* un bien (cosa con valor económico), el comercio de servicios contiene *obligaciones de hacer*, que no requieren *dar* una mercancía. En general, el comercio de estas *obligaciones de hacer* exige un mayor conocimiento y ocupa a la población mejor preparada de una sociedad, empezando por los profesionales de todo tipo. Aún en servicios en que no es necesario ser profesional o técnico, la exigencia en formación suele ser superior a la que se necesita para labores rurales o industriales no especializadas. El comercio de servicios es la única integración factible de la Argentina al mundo en el corto plazo, mediante la integración de sus clases medias: todo tipo de profesionales, técnicos, docentes y empleados con alguna calificación, que son la clase social que está mejor capacitada para enfrentar la competencia internacional. Ello, sin arriesgar los puestos de trabajo de los argentinos en situación más vulnerable, en general, trabajadores en nuestras PYMEs industriales.

Es importante tener en cuenta lo siguiente en lo referente al comercio de servicios:

- Es mucho más vasto que el mundo del comercio de mercancías. En comparación al de servicios, aquel está concentrado generalmente en pocas líneas arancelarias. Son muchas y más variadas las *obligaciones de hacer*, que las *obligaciones de dar*, porque es el de servicios el comercio en el cual las necesidades humanas exhiben en mayor medida su sofisticación y variedad con el aumento del poder adquisitivo.
- Es mucho más dinámico por la incesante innovación de las necesidades humanas. En el comercio de mercancías son pocas las mercancías que se están innovando sustancialmente, en comparación con su universo arancelario. Es por ello que una de las razones por las que son necesarias las negociaciones multilaterales en servicios es la innovación de los servicios. Ejemplo: cuando se creó el Acuerdo de Servicios de la OMC en 1994, no existía el comercio de servicios que hoy se transmite por internet, sin pasar por ninguna aduana, sin que el *exportador* de servicios deba salir de su lugar de trabajo en Argentina.
- La Secretaría de la OCDE ha establecido el rol central que cumplen los servicios en las cadenas globales de valor que ya no son ni de mercancías ni de servicios, son simplemente cadenas de todo tipo de trabajo que agrega valor.
- La negociación de acuerdos comerciales en servicios es necesaria para dar más seguridad a las empresas argentinas exportadoras de servicios, en general PYMEs, especialmente ante la eventualidad de que los países a los que exportan modifiquen las condiciones actuales de su acceso, en base a sus listas de concesiones en servicios en la OMC, que no se han modificado desde el fin de la Ronda Uruguay en 1994. O que esos países concedan acceso preferencial a los competidores de nuestros exportadores de servicios, mediante acuerdos comerciales regionales.

³ Objetivo n° 14: “Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”.

- También brinda una oportunidad al sector de servicios agropecuarios: la exportación de servicios que son insumos para la producción agropecuaria (veterinarios, agrónomos, reparación de maquinaria, etc.). Más relevante aún es la exportación de servicios relacionados al producto terminado, como servicios de logística y de distribución de alimentos en nuestros mercados de exportación de alimentos, para obtener la mayor parte del precio de la góndola del supermercado. De paso, se podrían eludir los estándares privados arbitrarios que puedan establecer las cadenas de distribución en dichos mercados. Esta inversión en la logística y las cadenas de distribución en los países a los que Argentina exporta, asegura el elemento más importante de la exportación para la captura del valor agregado: el contacto directo con el consumidor final.

- En general, Argentina tiene en la OMC una de las listas de concesiones de servicios más liberales de América Latina, especialmente en los servicios que podría exportar. Es decir, hay un desequilibrio con respecto de los demás países de la región que debería enmendarse con negociaciones regionales sobre servicios.

- En muchos servicios es importante el idioma. Argentina debe aprovechar su ventaja idiomática en Hispanoamérica, que debería ser nuestro mercado prioritario de exportación de servicios. Lamentablemente, no hay una ALADI para el comercio de servicios ni resulta posible emularla, porque las normas de la OMC carecen de una “cláusula de habilitación” para servicios como la que existe desde 1979 en mercancías. Entonces, habría que negociar un acuerdo hispanoamericano de servicios con una liberalización sustancial de todos los servicios. Para Argentina, no debería ser muy costoso, por ser el país que ha hecho en la OMC (Ronda Uruguay) mayores concesiones en el comercio de servicios.

8. Nuevas oportunidades requieren nuevas estrategias.

Toda estrategia de negociación en servicios deberá estar acompañada de reformas internas para alentar su exportación: modificar las normas cambiarias para alentar el ingreso de divisas y eximir de todo impuesto a la exportación de servicios. En la OMC, la eximición de ciertos impuestos sería una subvención prohibida a la exportación, si se aplicara para mercancías, pero no así para servicios: hay que aprovechar el vacío legal del Acuerdo de Servicios de la OMC, que carece de normas sobre subvenciones.

Esto no significa precipitarse: primero es necesario organizar en la Cancillería el equipo de funcionarios negociadores experimentados, verificar la situación de cada sector de servicios, especialmente los que ya están exportando, y diseñar una estrategia. La gran variedad de servicios exige que el sector exportador de servicios, actual o potencial, se aglutine y se organice a fin de poder establecer esquemas eficientes de cooperación con el sector público, especialmente con quienes negociarían acuerdos en servicios.

Lo aquí expuesto es una primera aproximación y sólo pretende ser el inicio de un debate en el que deberían participar todos los sectores exportadores de servicios de la Argentina, así como los entes oficiales reguladores de servicios. Esto también llevará algo de tiempo, pero nuestros exportadores de servicios están en mejores condiciones de competir que la mayor parte del sector industrial y no enfrentan los problemas de proteccionismo o subvenciones de nuestros productores y exportadores de los sectores agropecuario y pesquero.

Esto no significa abandonar el esfuerzo exportador de los sectores y agropecuario y pesquero, sino que hacerlo con realismo: son los sectores que más ayuda política necesitan del Estado para exportar, porque son los que encuentran enormes dificultades para atravesar la maraña de subvenciones y proteccionismo, cada vez más creativo. Tal como lo ha hecho desde la Declaración del Punta del Este de 1986, la política exterior de Argentina en lo económico debe continuar

teniendo como prioridad n° 1 el desarme del baluarte del proteccionismo y de subvenciones en el comercio internacional: el comercio de alimentos y sus materias primas.

El esfuerzo exportador del sector agropecuario y pesquero debe ser complementado con el esfuerzo exportador de los muy diversos sectores de servicios. Para amortiguar caídas en los precios internacionales de alimentos y de sus materias primas, Argentina debe diversificar sus ingresos de divisas.

Esto enriquecería también la arquitectura comercial regional: El Mercosur como plataforma de exportación de mercancías y un acuerdo de servicios con países hispanoamericanos, como plataforma de exportación de servicios al resto del mundo. Sólo como ejemplo: juntos exportar la enseñanza del idioma castellano, que pocos hablan en las economías emergentes fuera de América Latina.

9. Condiciones institucionales y cooperación pública-privada.

Va de suyo que todo esto sólo es posible con funcionarios públicos competentes elegidos con el único criterio admisible: la idoneidad, conforme lo establece el artículo 16 de Constitución de la Nación. Las mesas de negociación exigen negociadores profesionales experimentados. Igualmente importante es tomar en cuenta a los sectores económicos y sociales interesados en tales negociaciones. Para la construcción de consensos internos que le den sustentabilidad a la política comercial exterior habrá que emular a los países desarrollados e incorporar a quien tiene la última palabra en todo acuerdo internacional: el Honorable Congreso de la Nación. En el poder ejecutivo, funcionarios en toda la administración pública, con la idoneidad de su experiencia en el sector público, deberán implementar los acuerdos que se alcancen. En suma, negociar un acuerdo comercial, lograr su aprobación e implementarlo, requiere importantes mejoras en lo institucional y en la cooperación pública y privada acorde a la que tienen los países con los que se negociará.

10. No perder de vista lo importante.

La atención está concentrada ahora en los problemas económicos más evidentes y de corto plazo. A medida que se vayan solucionando, se harán visibles los problemas de fondo y las oportunidades del comercio internacional. Nuestra improvisación creativa será necesaria en el corto plazo, pero luego es imprescindible una sofisticada elaboración de estrategia diplomática basada en las realidades del comercio internacional para establecer una política comercial externa en la Cancillería, cuyo consenso interno le de sustentabilidad económica y social. Sólo así podrá durar en el tiempo y ser creíble para los demás países.

- 0 -