

LOS NUEVOS DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL.

Embajador Daniel POLSKI.
Subsecretario de Integración Económica Americana y MERCOSUR.
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Luego de estos dos días de conferencias, pensé que podría resultar útil rescatar y enfatizar algunos de los aspectos que los expositores trajeron al debate:

- **Interacción entre los sectores público, privado y académico;**
 - **Estrecha interrelación entre las negociaciones para abrir mercados y la promoción de exportaciones, esto es, el apoyo del sector público, especialmente a las pymes, para ocupar esos espacios.**
 - **La participación de la sociedad civil.**
 - **La necesidad del bloque de focalizar su trabajo sobre tres o cuatro temas centrales;**
 - **El trabajo en el MERCOSUR sobre las cadenas de valor;**
 - **El poder de negociación del MERCOSUR como bloque en su relacionamiento externo;**
 - **La importancia creciente de las restricciones no arancelarias en desmedro de las arancelarias.**
 - **Capacitación, no solo en el sector público, sino en el privado, teniendo en cuenta el espectro de temas nuevos que forman parte de las agendas negociadoras.**
 - **El rol de BRASIL, por mencionar algunos.**
-
- Qué nos deja el Seminario? La necesidad de continuar realizándolos y mi sensación, y, por lo tanto, mi propuesta, es que cada uno de los paneles de estos dos días debería ser objeto de un Seminario, de una jornada completa, por se.
 - También, obviamente, nos deja varios temas de reflexión y varias líneas de trabajo a explorar en términos de integración regional de la Argentina.
 - En primer lugar, una caracterización realista de la Argentina, que nos sirve para analizar con crudeza nuestras perspectivas de relacionamiento externo: Argentina es un país de tamaño intermedio, con un ingreso medio, un mercado poco apetecible y escaso atractivo estratégico.
 - Esta Argentina es la que se enfrenta a perspectivas de integración en un escenario de bajo crecimiento mundial y regional, que no favorece la disposición de los países y regiones a hacer importantes concesiones en términos económico – comerciales.
 - En segundo lugar, el reconocimiento de la interdependencia económico – comercial entre Argentina y Brasil en un momento en que MERCOSUR atraviesa una etapa de crisis que, si bien se ve acentuada por los problemas nacionales de sus Miembros, no responde únicamente a estos factores, sino a deficiencias internas del bloque.
 - Frente a este cuadro de situación, es necesario comprender que la salida para Argentina está en un crecimiento sostenido, uno de cuyos pilares es una inserción inteligente en el mundo, que nos permita incrementar las

exportaciones y ganar mercados permanentes, sobre la base de la eficiencia y la competitividad.

- Este diagnóstico nos lleva a concluir que la mejor alternativa de integración está dada por una negociación multipolar, que nos permita aprovechar las oportunidades derivadas de cada uno de estos procesos, a partir de una plataforma de partida que es un MERCOSUR sólido y cuya profundización nos permita afrontar estas negociaciones desde una posición fortalecida.
- (sobre el cómo se llega a un MERCOSUR sólido hablaré luego con mayor detalle)
- Esta estrategia de relacionamiento requiere, asimismo, de políticas internas que alienten la producción y del desarrollo de normas estables y previsibles que garanticen la seguridad jurídica y doten de certidumbre la relación con Argentina, favoreciendo la radicación de inversiones y la reconversión de industrias.
- Esta inserción en el mundo debe tener en cuenta, desde mi punto de vista, tres elementos:
 - a) fuerte voluntad política,
 - b) alto nivel de consenso y
 - c) el reconocimiento de que, en estos procesos de relacionamiento, no hay ganadores ni perdedores absolutos. El desafío es lograr que estos esfuerzos redunden en mayor bienestar general.
- El nivel de consenso necesario para llevar adelante procesos de integración exitosos requiere de la intervención de tres sectores:
 - a) el sector público – encargado de conducir las negociaciones económico-comerciales -;
 - b) el sector privado – indicador de dificultades y destinatario directo de las oportunidades que las negociaciones generen – y
 - c) el sector académico – para la reflexión y análisis, con una visión más integral y, me atrevo a decir, desapasionada, que permite un análisis de costos y beneficios de las distintas alternativas -. (Este Seminario es la mejor prueba del aporte que el sector académico puede hacer).
- Con relación al sector privado es fundamental, como dije, que exista una interacción permanente con el sector público.
- Y aunque entendemos que, en este campo, hemos hecho progresos sustanciales, creemos que todavía hay camino por recorrer. De hecho, y a partir de trabajos hechos por el BID en la materia, estamos analizando con el INTAL llevar a cabo una jornada exclusivamente sobre este tema.
- Dije “progresos sustanciales” porque sólo quienes hayan estado involucrados en el proceso de integración desde sus inicios pueden percibir las diferencias en lo que hace a esta interacción: hoy hay un involucramiento activo en las negociaciones, que incluye participación en las mismas, mediante aportes permanentes y acompañamiento a los negociadores.
- El consenso debe incluir, necesariamente, otros dos actores: los Parlamentos y la sociedad civil.

- Los Parlamentos, no sólo porque son los que, en definitiva, deben aprobar los Tratados que se firmen (ALCA y UE) y, en el ámbito del bloque, a través de ellos deben internalizarse las normas que se aprueben, sino también como vehículo de los intereses regionales de cada uno de los países.
- La sociedad civil, como vehículo transmisor de las preocupaciones que generan los procesos de integración. No podemos ignorar las críticas que, cada vez más enfáticamente, formula la sociedad civil a estos procesos, a los que observa como una amenaza, quizás porque no ha habido políticas nacionales efectivas de apoyo a los "perdedores" de anteriores iniciativas de este tipo, lo que nos lleva a reconocer que, entre nuestras tareas, está la de considerar políticas que ayuden a mitigar los efectos adversos de la inserción internacional (las "flanking policies" de las que hablaba ayer el Sr. Defraigne).
- Así, las pequeñas y medianas empresas, que son uno de los motores del crecimiento, fundamentalmente por el nivel de empleo y de diversificación sectorial que presentan, requieren de esfuerzos adicionales que les permitan aprovechar los potenciales beneficios derivados de las economías de escala. (Aquí me voy a remitir a la presentación de Hernán Lacunza sobre las tareas que está desarrollando la Cancillería en materia de acompañamiento de las pymes en su tarea de ganar y yo diría, en muchos casos, recuperar mercados externos).
- Como se ha dicho en este mismo Seminario, la integración no es sustituto de una efectiva política doméstica.
- Aunque no voy a entrar en detalles sobre los procesos negociadores, trataré de responder brevemente a las preguntas ¿Cómo y con quién nos integramos y por qué?
- Por qué integrarnos con la Unión Europea? Por dos razones básicas: es nuestro segundo socio comercial después del MERCOSUR y presenta, al igual que el Hemisferio, importantes restricciones al ingreso de nuestras exportaciones agrícolas y del complejo agroindustrial.
- Entonces, la necesidad de neutralizar los efectos distorsivos de la política agrícola comunitaria en el comercio birregional, como la de lograr acuerdos de reconocimiento mutuo en materia sanitaria son elementos prioritarios en esta negociación.
- Además, porque Europa es y ha sido históricamente un protagonista principal en el tejido industrial y de servicio de la Argentina y sus IED's podrán contribuir a incrementar el valor agregado y la competitividad de las exportaciones.
- Por qué integrarnos con el ALCA? Básicamente por tres razones:
 - a) Porque en el Hemisferio están algunos de los principales socios comerciales de la Argentina. A él destinamos el 60% de nuestras exportaciones y adquirimos el 54% de nuestro total de importaciones (por supuesto, esto incluye el comercio con los socios del MERCOSUR);
 - b) Porque subsisten en la región importantes barreras arancelarias y no arancelarias al ingreso de nuestros productos en ese mercado y porque existen diferencias sustantivas en términos legislativos que generan discriminaciones importantes a nuestros nacionales en esos países.

- Hay una razón adicional: porque, a pesar de que exportamos a todos los países del Hemisferio, existen mercados fuertemente desaprovechados – México, la Comunidad Andina y Canadá, principalmente – y porque el MERCOSUR está un paso atrás en el nivel de preferencias que otros países de la región tienen en materia de acceso a los mercados del NAFTA, con lo cual el ALCA debería servirnos, por lo menos, para nivelar el campo de juego en la región.
- Hay un elemento adicional vinculado con ambas negociaciones: ambas miran de reojo a la otra y, por supuesto, ambas miran lo que está pasando – poco, desde mi punto de vista, en la OMC -. Y, a pesar de que el MERCOSUR está en una impasse y un poco “devaluado” (y acá estoy hablando en sentido figurado), dado que se trata de negociaciones de largo plazo, el interés por el bloque se incrementa, en la visión de ambos actores, en la medida que avanzan las negociaciones en uno y otro ámbito, por el objetivo de no perder presencia en la región (recordar la génesis de la negociación UE – México).
- Cuáles son los costos – como dijo Lacunza, siempre los hay - de estos dos procesos? Las mayores aprensiones que generan están dadas por el hecho de que incluyen actores de tamaño y desarrollo económico muy superiores a los de nuestro país.
- Pero, por otro lado, estos actores son, a su vez, los que ofrecen mayor potencialidad en términos de acceso a mercados. La mejor manera de relacionarse con ellos, cuando uno es un actor intermedio, es a partir del desarrollo de reglas de juego estables – incluyendo mecanismos eficientes de solución de controversias - que mitiguen la discrecionalidad de dichos actores.
- Por qué, entonces, negociar previamente con otros actores, como México y la Comunidad Andina?
- Lograr acuerdos con estos países no es requisito esencial para lograr un ALCA satisfactorio, pero, sin dudas, es una ayuda importante, por dos razones: en primer lugar, porque permite acceso más rápido a esos mercados, en un momento en que Argentina necesita aumentar sus exportaciones y diversificar sus destinos de exportación; en segundo lugar, porque nos permite fortalecer, en aquellos temas en que logremos posiciones comunes, nuestro rol en la negociación hemisférica. En el caso de la Comunidad Andina, permitiría, asimismo, consolidar corrientes de comercio antes del 2005 – 2006.
- En cuanto al mercado brasileño, sabemos que uno de los riesgos de estos procesos es la pérdida de nuestro acceso preferencial al mercado de Brasil, pero, como ha quedado demostrado estos días, el potencial de crecimiento derivado de los mismos es mayor que las pérdidas en nuestro país vecino, ayudando, asimismo, a reducir la “Brasil – dependencia”.
- Hace unos minutos dije que me iba a referir con más detalle a la profundización del MERCOSUR. Sólo a partir de un bloque regional sólido podremos aprovechar las ventajas de los procesos de integración.
- Por supuesto que tenemos asignaturas pendientes y durante este día y medio quedaron muy claras. Pero creo que también está claro:
 - a) que el bloque es un proyecto político de inserción de la región en el mundo.

b) que, como dijo Pierre Defraigne, estos procesos de integración no son lineales; tienen altos y bajos, y que no hay "blueprints".

- Para ello, en lo que hace a la profundización de nuestro trabajo interno, coincido con Roberto Bouzas en cuanto a la necesidad de priorización de algunos objetivos, y menciono cuatro:
 - a) mejorar la estabilidad de las condiciones de acceso y, por lo tanto, la certidumbre para aquellos que necesitan que el bloque constituya efectivamente un espacio integrado cuando toman decisiones de inversión;
 - b) adoptar algún mecanismo del tipo "fast track" que el Congreso de los Estados Unidos otorga al Ejecutivo, adaptado a las características regionales, que establezca una forma más rápida para permitir la incorporación y, por lo tanto, la vigencia, de las normas MERCOSUR.
 - c) aunque no es una expresión muy ortodoxa, tacklear urgentemente el tema del AEC, por las implicancias en términos de credibilidad de nuestro relacionamiento externo.
 - d) aumento - si es necesario, gradual - de la coordinación macroeconómica -.
- En lo que hace a dicho relacionamiento, mi experiencia en la coordinación de algunas negociaciones me indica que vale la pena mencionar algo que no es demasiado conocido: la capacidad que siempre ha mostrado el bloque de consensuar sus posiciones negociadoras. Y aquí voy a mencionar un solo ejemplo, básicamente por las dificultades del ejercicio, que fue la presentación de la oferta arancelaria a la UE, en octubre del año pasado. Se trató de un ejercicio caracterizado por la comprensión - y hasta tolerancia - de las posiciones del "prójimo".
- Por supuesto que la estabilidad regional es requisito esencial para insertarnos en forma inteligente en el mundo, no sólo porque nos dota de certidumbre y previsibilidad, sino porque nos permite analizar como MERCOSUR las oportunidades derivadas de una integración más amplia.
- Y hablando de previsibilidad, como ya lo hizo Beatriz Nofal, quiero retomar la ya mencionada teoría de la bicicleta: la continuidad y la irreversibilidad del proceso es lo que lo hace previsible a los ojos de los operadores económicos.
- Condiciones estables entre los cuatro países nos permitiría desarrollar estrategias comunes, no sólo en términos de posiciones de negociación, sino de aprovechamiento de los beneficios, a partir de una mayor eficiencia en la asignación de recursos, que nos permita pensar, como ha sido señalado en este Seminario, en producciones conjuntas.
- Una integración más profunda del MERCOSUR hace que se esté pensando en un desarrollo de cadenas productivas o cadenas de valor, que facilitarían la inserción internacional de la producción, generando mayores exportaciones y, por ende, mayor número de empleos e ingresos (y acá me permito reiterar lo expresado por el Dr. Kosacoff en cuanto a evitar dejar pasar oportunidades - casos industrias aérea y petrolífera -).
- Este desarrollo conjunto tendría, asimismo, otras ventajas: quitaría el énfasis de la discusión producto por producto, que genera importantes controversias intra - zona; permitiría detectar y anticipar dificultades reales en el comercio bilateral; facilitaría la solución de temas como exportación a terceros mercados, incentivos y subsidios a la producción; permitiría captar nuevas inversiones

extranjeras; induciría a la especialización productiva e incentivaría inversiones en modernización productiva y ciencia y tecnología.

- Condiciones macroeconómicas de relativa estabilidad generan, naturalmente, proyectos de asociación, basados en las ventajas comparativas que presentan nuestros respectivos países.
- Pensar en un aprovechamiento conjunto de los procesos de integración cambia, naturalmente, la ecuación costo – beneficio de los mismos, ya que los restantes países del bloque se convierten en socios, también, en el aprovechamiento de las oportunidades y no en eventuales competidores frente a esas nuevas opciones.
- En esta estrategia, Brasil tiene un importante rol a cumplir, tanto en lo interno del MERCOSUR, como en los procesos de relacionamiento externo. No desconocemos que el mercado brasileño es el mayor atractivo para nuestros potenciales socios en integraciones más amplias y tampoco ignoramos que las consecuencias generadas por la política interna de Brasil son mayores para nuestros países que a la inversa.
- En ese contexto, el compromiso de Brasil con el proyecto MERCOSUR, tanto en lo que hace a la profundización del bloque como al diseño de una estrategia MERCOSUR frente a otros actores, es de fundamental importancia para garantizar un resultado satisfactorio de las negociaciones.
- **Para cerrar, me permitiría una última reflexión: es evidente que estamos frente a una situación de enorme complejidad, tanto por la difícil coyuntura interna, como por las dificultades que enfrenta el MERCOSUR.**
- **Llevamos, sin embargo, más de quince años de experiencia integracionista, y no tengo dudas que ese esfuerzo – y el aprendizaje de el derivado – no ha sido en vano, al menos, por dos razones:**
- **En primer lugar, porque nos ha permitido observar que juntos tenemos más posibilidades de éxito que actuando separadamente. El lugar que ocupa MERCOSUR, aún el MERCOSUR debilitado de hoy, es, sin dudas, mucho más importante que el que hubiéramos alcanzado los cuatro países actuando autónomamente. Este solo elemento debería bastarnos para entender por qué debemos seguir adelante.**
- **En segundo lugar, porque nos ha permitido ver cuáles son los errores que pueden cometerse en aras de una integración al mundo y creo que tenemos la capacidad – y la voluntad política necesaria – para corregirlos, en el ámbito del MERCOSUR, y no repetirlos en otras experiencias de integración más amplia.**
- **Una combinación adecuada de estos dos elementos debería permitirnos avanzar en la inserción inteligente en el mundo que necesita la Argentina. Ese es nuestro desafío y en él concentraremos todos nuestros esfuerzos.**