

## INFORME GRUPO CICLOS 2021

### Introducción

Durante el 2021 la Fundación ICBC continuó con el Ciclo de diálogo virtual entre un grupo académicos, funcionarios, analistas, profesionales del mundo corporativo<sup>1</sup>, convocados con la meta de reflexionar sobre las dinámicas globales y regionales que impactan en la vida política y económica de la Argentina.

El objetivo de este informe es sistematizar los distintos conversatorios y plasmar los consensos (con sus matices) sobre los diagnósticos y los horizontes trazados en relación al complejo y cambiante escenario internacional condicionado por la prolongación de la pandemia COVID-19. En los 16 encuentros que tuvo el Ciclo - y en sus 32 horas de diálogo y debate - la identificación y ponderación de las amenazas y oportunidades externas fue una preocupación compartida entre los participantes.

De acuerdo a las exposiciones de los diferentes invitados/as así como las preguntas y argumentos planteados por los participantes, identificamos cuatro grandes ejes transversales que merecen ser destacados y explicitados, a saber: la preocupación sobre la estabilidad política de los países vecinos, las transformaciones en la gobernanza económica global, tensiones e incertidumbre en el Mercosur y la centralidad de la agenda del Cambio Climático para el futuro.

---

<sup>1</sup> Esteban Actis, Ignacio Bartesaghi, Eduardo Bianchi, Roxana Blasetti, Diego Cagliolo, Rosario Campos, Ricardo Carciofi, Mariana De Andrés Varela Paola, Di Chiaro, Ezequiel Eborall, Marcelo Elizondo, Martín Fraguío, Romina Gayá, Juan Pablo González, Alan Hofman, Bernardo Kosacoff, Tomás Kroyer, Federico Lavopa, Andrés Malamud, Federico Merke, Fernanda Monti, María Cecilia Martín, Jorge Neme, Paloma Ochoa, Carlos Omano, Celina Pena, Félix Peña, Martín Piñeiro, Norberto Pontiroli, Alejandro Ramos, Priscila Ramos, Raúl Roccatagliata, Shunko Rojas, Osvaldo Rosales, Ricardo Rozemberg, Macarena Santos Muñoz, Martín Schapiro, Matías Spektor, Agustín Tejeda, Eduardo Tempone, Mariano Turzi, Diana Tussie, Alejandro Vicchi, Natalia Zacarías, Julieta Zelicovich.

## **Estabilidad política Sub-regional**

La pandemia del Covid-19 acentuó los problemas económicos, sociales y políticos que América Latina experimentaba con fuerza desde el año 2019. La ebullición política en dicha geografía sigue siendo un tema ineludible en relación al contexto externo. En ese marco, el Ciclo 2021 se adentró en conocer con mayor precisión el proceso constituyente y electoral en Chile y las tensiones del presidente Bolsonaro con las instituciones brasileñas de cara a las elecciones presidenciales del 2022. Dichos temas -que fueron analizados por especialistas que viven en aquellos países- generaron inquietudes sobre los impactos de la crisis sanitaria, sobre la macroeconomía, el sistema de partidos y la política exterior tanto de Brasilia como de Santiago de Chile. El consenso del grupo es que la inestabilidad y la incertidumbre de los vecinos es un problema tanto para la economía argentina como para su relacionamiento externo.

Por su parte, el diagnóstico de la situación plantea que a mayor introspección política de los países de la región menor es la capacidad de romper con la inercia de fragmentación y dispersión tanto en materia de concertación política como en las dinámicas de integración económica y comercial. La idea de “emergencia permanente” - agravada por la inédita pandemia - dificulta cualquier compromiso/acuerdo en el mediano/largo plazo para las políticas exteriores. En ese marco, la canalización democrática, política e institucional del terremoto político chileno como así también de la polarización política brasileña se señalan como escenarios deseables.

Por su parte, la acentuación de la defección de Brasil como líder regional o paymaster representa sin lugar a duda una variable que de manera explícita o implícita fue ponderada en los debates del Grupo en las diversas temáticas que se abordaron. Las fuerzas centrífugas en el Mercosur, la crisis de la gobernanza regional, la dificultad colectiva para lograr márgenes de autonomía ante mayores presiones de actores extra-regionales como así también el débil posicionamiento de América Latina ante agendas globales como la Pandemia y el Cambio Climático no pueden explicarse sin la pérdida de influencia brasileña. Esta última subyace (entre otros factores) a las dificultades que tiene Sudamérica para avanzar en agendas cooperativas al interior del propio subsistema como también para salir del menor peso gravitacional en el sistema internacional.

## **Las transformaciones de la gobernanza económica global**

Los cambios de la economía internacional, así como los mecanismos de gobernanza de la misma conjugan otra de las grandes cuestiones de discusión respecto de los desafíos presentes y futuros de la Argentina. Uno de los supuestos compartidos en el ciclo 2021 es que las transformaciones en los procesos económicos generan efectos sobre la distribución de poder político a nivel global, regional y local, y ello provoca, por su parte, desafíos a los mecanismos de cooperación e instituciones existentes de la gobernanza global. La crisis del multilateralismo y la compleja situación del Mercosur condensan las preocupaciones.

Respecto de las transformaciones en la economía internacional, el siglo XXI es testigo del paso de una economía basada en la producción material hacia una cuyos factores más dinámicos se ubican “más allá de la producción”<sup>2</sup>: los flujos de datos, los servicios basados en conocimiento, la innovación tecnológica se identifican como aquellos factores con mayor capacidad de generación de riquezas. Estos factores no acontecen en el vacío, sino que se vinculan e internalizan en las cadenas productivas existentes, resignificando los patrones de producción y acumulación y generando cuestionamientos respecto de qué reglas y qué mecanismos de cooperación resultan necesarios en las relaciones económicas internacionales.

Las instituciones existentes en el orden global evidencian limitaciones de tipo técnico y de tipo político para encauzar la cooperación necesaria para la administración de los conflictos y tensiones que emanan de las transformaciones en curso. Ya sea para la dinámica del comercio en las cadenas globales de valor, el aprovisionamiento de vacunas y otros insumos sanitarios en el marco de la pandemia -incluida la discusión por las patentes-, o la generación de consensos para la adaptación al cambio climático, el multilateralismo ha sido un mecanismo con efectividades acotadas ante la falta de liderazgos globales y las tensiones entre la Estados Unidos y China.

Las dinámicas geopolíticas son consideradas como una amenaza para el multilateralismo y un condicionante importante para la globalización. La comprensión de la naturaleza del vínculo entre las mencionadas potencias es clave para identificar los escenarios futuros de la inserción externa de Argentina. Argentina supo construir espacios de influencia en esos mecanismos de gobernanza (como el G20, o la Organización Mundial de Comercio), en base a una solvencia técnica diplomática y a la articulación con socios regionales. Sin embargo, la citada crisis de las instancias multilaterales, y la crisis que atraviesa la política subregional, van erosionando la capacidad de dicha estrategia. El seguimiento de los procesos de la cumbre de líderes del G20 en Italia, la COP-26 de Glasgow, así como la Conferencia Ministerial de la OMC en Ginebra marcan la agenda de las expectativas, sobre un multilateralismo que presenta poca capacidad de generar resultados conducentes.

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que “Beyond Production” es el título del reporte sobre desarrollo de cadenas globales de valor publicado en noviembre de 2021 por la Organización Mundial de Comercio, en conjunto con el Banco Asiático de Desarrollo, el Instituto de Investigaciones sobre Cadenas Globales de Valor de la Universidad de Negocios Internacionales y Economía, el Instituto de Economías en Desarrollo de la Japan External Trade Organization y la China Development Research Foundation.

## Tensiones e incertidumbre en el Mercosur

A la par de dichas transformaciones, las miradas se vuelcan al plano de la integración regional. Creado tras la firma del Tratado de Asunción, el Mercosur supo ser uno de los instrumentos prioritarios de la inserción económica internacional de la Argentina. 30 años más tarde, sin embargo, la valoración del estado y vigencia del bloque es otra. Para el ciclo 2021, el Mercosur se encuentra en crisis y dicha situación es uno de los desafíos más relevantes para el futuro de la Argentina y la región.

El diagnóstico de crisis y de las causas que llevan al mismo encuentra varios puntos de consenso: se parte de la noción de que las transformaciones económicas globales generan fuerzas centrífugas sobre los intereses económicos de relevantes sectores de los países miembros, a la vez que se registra un menor grado de interdependencia y un incremento de las asimetrías. A estos factores cabe agregarle las particularidades de una Unión Aduanera que presenta un debilitado funcionamiento de las instituciones, ya sea por baja internalización de normas, por la falta de actualización a nuevas prácticas de la economía global, y/o por una mala adecuación de los procesos institucionales a las necesidades de la región (exceso o carencia de burocracias). Otros argumentos vertidos en el diagnóstico regional apuntan la ausencia de amenazas externas y de visiones estratégicas compartidas, especialmente entre Argentina y Brasil, pero también de Uruguay y Paraguay, que puedan dar cohesión al bloque.

Las discusiones respecto de la revisión del arancel externo común así como de la flexibilización de la agenda externa del Mercosur, temas que atraviesan las cumbres del bloque regional, fueron también los que con mayor recurrencias se presentaron en el ciclo de debates. Mientras que todos sostienen la necesidad de revisar el Mercosur, y la mayoría asiente además sobre la noción de Mercosur como instrumento, el principal clivaje se produce entre quienes sostienen el futuro del bloque sobre el comercio intrazona o quienes argumentan al Mercosur como plataforma exportadora. Para el grupo, pensar el futuro del Mercosur sin consensos respecto de las cosmovisiones del mundo, de las acciones estratégicas de política internacional, y de los modelos de desarrollo y de especialización productiva, resulta una tarea propia de Sísifo, personaje de la mitología griega condenado a cargar una piedra cuesta arriba de una montaña, para que ésta volviese a caer antes de llegar a la cima.

Por último, una de las innovaciones en el debate sobre el Mercosur que fue muy discutida entre los participantes es la de repensar al bloque no sólo como un potenciador del tráfico lícito de flujos fronterizos (comercio, inversiones) sino también la necesidad repensar la necesidad de tener políticas comunes contra los “flujos ilícitos” (drogas, todo tipo de crimen organizado, etc) en una coyuntura de debilitamiento de las capacidades nacionales y fortalecimiento de dichas amenazas transnacionales.

## Cambio climático

La llegada de “cisnes verdes”, término que acuñó el Banco Internacional de Pagos (BIS) para referirse a eventos disruptivos vinculados a desequilibrios medioambientales, sociodemográficos y de salud ambiental que provocan efectos sobre el sistema financiero y sociopolítico, son cada vez más probables en el panorama internacional. El informe 2021 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la COP-26 en Glasgow y la irrupción de fenómenos climáticos extremos en todo el mundo han ocupado centralidad en el debate público. Ello ha movido el tema ambiental al tope de las agendas de la política global; y ha sido, en consecuencia, un eje estructurante en los debates de este ciclo de diálogo.

¿Cómo las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático generan amenazas y oportunidades para la inserción externa de la Argentina?; ¿Cuál es el rol del comercio en hallar un balance entre los imperativos ambientales y económicos; y entre el corto y el largo plazo?; ¿Cómo se resuelve el problema distributivo global y doméstico que generan los costos de adaptación al cambio climático?; ¿Cómo se resuelve el dilema de la acción colectiva frente al Cambio Climático? han sido algunos de los interrogantes sobre los que los participantes de este espacio se han interpelado. La mayor parte de las veces sin respuestas definitivas.

Entre otros, emerge la idea de que para la Argentina la agenda climática presenta tanto desafíos como oportunidades. Entre los primeros están las carencias sociales y financieras preexistentes como elemento que condicionan negativamente las posibilidades de una trayectoria de adaptación ambiental exitosa, al plantear otras agendas sobre el corto plazo como prioridades. También se identifica la persistencia de intereses influyentes atados a una matriz en hidrocarburos. En tercer lugar, la ausencia de mecanismos de concertación de política en materia de adaptación al cambio climático a nivel regional es planteado como factor que puede multiplicar las amenazas.

Entre las oportunidades, en cambio, se alude a la posibilidad de disponer de recursos naturales, geográficos y cognitivos estratégicos atractivos, como el litio, la posibilidad de explotación de energía eólica y solar, el hidrógeno verde y la energía nuclear. La adaptación de la cadena de valor agrícola en base a una dinámica de captación de emisiones de carbono es señalada por su alta potencialidad para Argentina. Asimismo la posibilidad de diversificar agendas de trabajos y socios a partir de la cooperación en temas ambientales, son considerados como factores de posibilidad hacia la construcción de una Argentina de futuro.

## Conclusiones

Este informe ha intentado sistematizar los consensos y matices en los principales debates transversales a lo largo de diversos encuentros del ciclo 2021. Como tal, se trata de un ejercicio que busca extraer generalizaciones que pueden omitir argumentos y agendas particulares. Mientras que el ciclo 2020 estuvo signado por lo virulento de la pandemia y la incertidumbre de sus impactos sobre la globalización y la inserción de las región; el ciclo 2021, dio lugar a la discusión de procesos de más larga data y con probable mayor incidencia sobre el devenir del panorama internacional. El cambio de agenda en el Ciclo fue paulatino y terminó concentrándose en torno a la incertidumbre y las tensiones en los procesos políticos nacionales de la región, siendo los casos de Brasil y Chile los más resonantes en el Ciclo; la crisis del multilateralismo y de los espacios de gobernanza económica, así como las transformaciones en el sistema productivo actuar como trasfondo de la discusión por la dinámica del Mercosur como principal preocupación del corto plazo; finalmente, el cambio climático irrumpió como la dimensión urgente, con mayor capacidad de moldear la agenda de políticas públicas a futuro.

Estas reflexiones permiten esbozar un panorama de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para la inserción externa argentina, que requiere ser incorporado a las discusiones académicas, políticas y productivas nacionales de corto, mediano y largo plazo.

Argentina frente a las cuatro agendas del ciclo 2021.

	<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
<b>Estabilidad política regional</b>	-La resiliencia de la democracia a pesar de las recurrentes crisis económicas.	-Proyección regional y hemisférica de la estabilidad institucional argentina.	-Menores interacciones políticas con los vecinos.	-Eventual contagio de las inestabilidad política.  -Imposibilidad de concertar agendas a mediano y largo plazo.
<b>Transformaciones económicas y gobernanza</b>	-Capacidades en el territorio para el desarrollo de industrias y servicios basados en conocimiento.  -Argentina tiene presencia y capacidad de incidencia en los foros de discusión global.	-Inserción internacional en nichos de alta competitividad.	-Falta de infraestructura, estabilidad macroeconómica y acceso a financiamiento  -Multilateralismo debilitado  -Falta de concertación regional en los foros globales.	-Tensiones geopolíticas.  -Incremento de las asimetrías económicas globales con profundización de condición periférica de argentina.  -Crisis domésticas cíclicas.
<b>Mercosur</b>	-El pasado como fortaleza: metas de paz regional e inercia institucional.  -Efecto de reducción de volatilidad de la política comercial.  -Apoyo a la integración regional en la opinión pública.	-La crisis posibilita un nuevo momento fundacional y de aggiornamento de agenda.	-Dependencia de la diplomacia presidencial.  -Baja internalización de normas.  -Bajo comercio intrazona.  -Ausencia de visiones estratégicas compartidas.	-Dependencia de la diplomacia presidencial.  -Baja internalización de normas.  -Bajo comercio intrazona.  -Ausencia de visiones estratégicas compartidas.
<b>Agenda del Cambio Climático para el futuro</b>	-Recursos naturales, geográficos y cognitivos estratégicos atractivos para un proceso de adaptación (hidrógeno verde, solar, eólico).	-Conversión de la cadena agrícola en captación de emisiones de carbono.  Posicionamiento de mercado en activos estratégicos.	-Falta de acceso a fuentes de financiamiento para la reconversión energética productiva.  -Costo social y laboral de adaptación a cambio climático sin capacidad de absorción del estado.	-Impactos negativos en provincias hidrocarburíferas.  -Transiciones energéticas no concertadas a nivel regional.  -Proteccionismo ambiental.

Al cierre de este segundo Ciclo queda de manifiesto la importancia de incluir los procesos que acontecen en el plano internacional como variables que impactan y modifican los problemas locales y regionales. Uno de los rasgos de la globalización, acentuado incluso en el marco de la pandemia, es la interconexión de procesos nacionales, regionales y mundiales. Por otra parte, también el Ciclo 2021 demuestra la riqueza de adoptar una mirada políticamente plural, interdisciplinar, intergeneracional y con distintos perfiles y trayectos profesionales a la hora de reflexionar sobre las oportunidades y amenazas de dicho escenario.

**Diciembre de 2021**

**Elaboración: Esteban Actis y Julieta Zelicovich**