



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR

GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE

**Contribuyendo a la producción global sustentable de alimentos
Contributing to the global sustainable food production**

www.grupogpps.org | info@grupogpps.org

Los cuatro "*Game Changers*" del contexto internacional y la inserción argentina

Agosto, 2023

Martín Piñeiro y Agustín Tejeda



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR
GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE



LOS CUATRO “GAME CHANGERS” DEL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA INSERCIÓN ARGENTINA

Por Martín Piñeiro y Agustín Tejeda - Agosto de 2023.

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera global del 2009 puso en marcha un conjunto de transformaciones económicas y geopolíticas que, sumadas a la pandemia del COVID y más recientemente la invasión rusa de Ucrania, han resultado en el fin de un período de la historia de la humanidad que estuvo caracterizado por una extraordinaria difusión de la innovación tecnológica, una creciente globalización económica basada en la construcción de cadenas globales de valor, y un rápido aumento del comercio internacional desarrollado al amparo de las reglas comerciales multilaterales administradas por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Surge ahora un mundo más fragmentado y conflictivo, cuya evolución es incierta y, en cierta forma, amenazante para los países en desarrollo que no tienen ni la presencia ni el poder suficiente en el ámbito internacional para poder definir una estrategia de inserción internacional autónoma e independiente.¹

Por lo tanto, una de las principales tareas para estos países y sus gobiernos es desarrollar un importante y permanente ejercicio de análisis y evaluación del escenario internacional, sus cambiantes condiciones, las potenciales áreas de conflicto, las probables alianzas con otros países y regiones, distinguiendo entre las que son circunstanciales y las que son más permanentes, y la futura evolución del comercio y las inversiones internacionales. Todas estas dimensiones son la base informativa a partir de la cual es posible y necesario

¹ Para una discusión de este tema ver M. Piñeiro y A. Tejeda, coordinadores. Reflexiones y propuestas para una inserción internacional competitiva de Argentina. Documento institucional de GPS, Noviembre 2022.

definir una estrategia de inserción internacional que permita superar los desafíos que se plantean y aprovechar las oportunidades comerciales que presentan las mejores perspectivas.

Este análisis, sin embargo, no puede hacerse en forma independiente de la situación y la estructura económica del país, así como de sus potencialidades, dadas por su dotación de recursos naturales y humanos, sus capacidades científico tecnológicas, y la competitividad internacional de sus distintos sectores productivos, que condicionan y nutren las alternativas posibles para una estrategia de desarrollo económico exitosa.

En este sentido, Argentina tiene en la agroindustria un sector productivo dinámico, innovador y con una altísima competitividad internacional, a pesar de las políticas adversas que se han aplicado durante la mayor parte de los últimos 60 años.² Este sector tiene un rol protagónico en la economía argentina, por su contribución al valor agregado, a las exportaciones, a la creación de puestos de trabajo y al desarrollo territorial. Pero, dado su potencial y sus efectos multiplicadores a lo largo de todas las regiones productivas, estos aportes podrían ser aún mayores.³ Con una estrategia de desarrollo basada en la Bioeconomía, el sector podría aumentar su ya muy significativa participación en el PBI, las exportaciones y el empleo, afianzándose como un pilar fundamental de la economía del país.⁴

Por lo tanto, la estrategia de inserción internacional debe de tener como un eje central el reconocimiento de los sectores a priorizar, por su competitividad internacional, su potencial contribución al desarrollo y el dinamismo que presente el mercado internacional. Consecuentemente, la selección de los

² Ver R. Bisang, R. Carciofi, M. Piñeiro y A. Tejeda. Agroindustria: Transformaciones recientes y su papel en el desarrollo argentino. Editorial TESEO, Buenos Aires, 2022.

³ Ver M. Regunaga y A. Tejeda. La Bioeconomía para una estrategia de desarrollo sostenible para los países de ABPU. Documento institucional de GPS, 2023 y R. Bisang y S. Felici. Agroindustria: aportes para un país diferente, 2023.

⁴ Otros sectores que podrían constituirse en ejes centrales de la estrategia de desarrollo de Argentina son la minería, la energía, incluyendo las no renovables, la industria del conocimiento y el turismo.



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR
GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE



principales socios comerciales y la búsqueda de acuerdos comerciales deberá privilegiar las oportunidades existentes para estos sectores y la política comercial deberá concentrarse en defender sus intereses ofensivos. Esta política podría contemplar también la transición a la nueva estructura productiva, adoptando programas para compensar temporalmente a los sectores más vulnerables y facilitar la reasignación de los recursos disponibles.

I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL: CUATRO “GAME CHANGERS”

Como se mencionó, para definir y construir una estrategia de inserción internacional exitosa, el primer paso es evaluar el escenario internacional y su posible evolución, para lo que es prioritario identificar aquellos factores que condicionan, de manera directa, el comercio internacional.

Desde esta perspectiva, la profunda reconfiguración hacia un mundo cambiante, conflictivo y crecientemente riesgoso para los países en desarrollo está determinada por cuatro elementos centrales, que irán definiendo las condiciones geopolíticas y el marco político e institucional en el cual se desarrollarán el comercio y las inversiones internacionales, en particular, en el sector agroindustrial.

Estos cuatro factores, que hemos denominado “*game changers*”, por su capacidad de influencia sobre el escenario internacional, son: 1) la fragmentación de la economía mundial y el desacople (*decoupling*) de distintos sectores, con mayor fuerza en los sectores vinculados a la seguridad nacional; 2) la implementación de una nueva política industrial en las principales economías del mundo; 3) un creciente debilitamiento del multilateralismo y el resurgimiento del regionalismo; y 4) el crecimiento de las preocupaciones ambientales, incluyendo la transición energética y su impacto sobre el comercio.

Entender con claridad la posible evolución de estos cuatro elementos, los posibles escenarios alternativos resultantes y sus impactos sobre el comercio tiene una importancia estratégica.

1. La geopolítica de la fragmentación económica

Durante la última década, el mundo se está reconfigurando en una estructura multipolar, pero que gira en torno a dos centros de poder principales. De manera simplista, podrían identificarse como los países que integran el G7 por un lado, China y Rusia por el otro, y un conjunto de países con relevancia regional como India, Brasil, Sudáfrica y Arabia Saudita. El resto de los países del Sur Global parecen tener, en general, un alineamiento incierto y cambiante según las necesidades e intereses de corto plazo.

En este contexto, los países del G7, particularmente EE.UU. y, aunque con menor convicción, la Unión Europea (UE), han comenzado un proceso de reconstrucción de las cadenas de valor más sensibles desde el punto de vista de la seguridad nacional. Esta reconstrucción, basada en los principios asociados al nearshoring y al friendshoring⁵, está dirigida a lograr un desacoplamiento económico con China y Rusia⁶ y reasegurar el liderazgo tecnológico en estos sectores.

Si bien una progresiva bifurcación de la economía mundial hacia la conformación en el extremo dos bloques económicos autónomos es muy poco probable, y sus impactos económicos y comerciales son difíciles de prever, diversos estudios sugieren que un proceso de desacople tendría enormes costos y un impacto negativo significativo sobre el PBI mundial.⁷

Particularmente, una fragmentación económica y comercial del mundo representaría dificultades sustantivas para los países en desarrollo, como la

⁵ Estos conceptos hacen referencia a realocar los procesos productivos y priorizar el comercio con países cercanos y aliados, con quienes se comparten valores y posicionamiento en temas estratégicos.

⁶ Para una discusión de este tema ver: a) Pineiro, M y A. Tejada, coordinadores. Op.Cit. y b) Para una visión centrada en una perspectiva agroalimentaria ver Pineiro, V y M. Pineiro. Geopolítica de los alimentos en un mundo en transición. GPS Junio 2022.

⁷ Ver ICC Trade report: A fragmenting world, 2023.



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR
GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE



Argentina, que deben definir una estrategia de inserción internacional conveniente desde el punto de vista de los intereses económicos y comerciales, pero posible en un marco geopolítico más restrictivo que podría imponer mayores condicionamientos políticos.

En el extremo, estos países tendrían dos opciones. La primera sería priorizar aquellos vínculos comerciales, y especialmente los acuerdos comerciales, que privilegien las relaciones históricas culturales y políticas que el país ha tenido a lo largo de su historia. Es decir que los intereses comerciales reconozcan ciertos límites definidos por el contexto geopolítico. La segunda alternativa sería priorizar los intereses y oportunidades comerciales independientemente de las condiciones geopolíticas. En el caso de Argentina, dada la importancia de las exportaciones agroindustriales, estas oportunidades estarían en Asia y particularmente en China.⁸

Por supuesto, estas dos opciones extremas no son las únicas posibles en términos prácticos. Seguramente la estrategia más favorable y conveniente es una que logre un adecuado equilibrio entre ambas, reconociendo las restricciones geopolíticas pero manteniendo la flexibilidad y la ambición en términos de las relaciones comerciales. El desafío será maximizar las relaciones de comercio e inversión con la mayor cantidad de países posibles aprovechando los márgenes de maniobra que brinde un mundo como el que se describe.

2. La relevancia de la política industrial

Durante el último año, el gobierno de EE.UU. ha adoptado una serie de medidas que muestran un cambio significativo en su política económica, con un resurgimiento de políticas de incentivos a industrias estratégicas, que tendrán

⁸ En relación con esta situación, algunos autores como Mark Leonard argumentan que China tiene una visión más flexible sobre la evolución geopolítica y se está preparando para un mundo desorganizado en el cual no hay ideas, propuestas o países claramente dominantes, y en donde las relaciones internacionales estarían construidas a partir de la cooperación y la competencia, las cuales existirán en muchos planos convergentes. Mark Leonard. China is ready for a World disorder. America is not. Foreign Affairs, July/August 2023.



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR
GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE



consecuencias en la economía global. Entre estas iniciativas se destacan la *Inflation Reduction Act (IRA)* y la *Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors and Science Act (CHIP)* de 2022.

Esta nueva política industrial fue explicitada, tanto desde el punto de vista político como por su significado para la presencia económica de los EE.UU. en el mundo, por Jake Sullivan, Secretario de Seguridad Nacional, en su discurso de Abril del 2023 en la Brookings Institution.⁹ La presentación fue una clara descripción de una política de apoyo al desarrollo de un conjunto de sectores económicos considerados estratégicos. Los instrumentos de apoyo son principalmente el financiamiento para la producción de bienes públicos tecnológicos, subsidios directos y la imposición de restricciones legales a la producción, inversión y provisión de conocimientos técnicos para la producción de esos sectores en China y algunos otros países seleccionados. No se mencionan de manera explícita la utilización de restricciones específicas al comercio, como podría ser la política arancelaria.

Estas decisiones surgen como una respuesta al nuevo escenario geopolítico y a la competencia directa con China. En particular, pueden interpretarse como una reacción a las activas políticas de promoción industrial implementadas por China aún después de su ingreso a la OMC, entre ellas el Plan “*Made in China 2025*”, a las que se asocia directamente con el crecimiento déficit comercial con China, la pérdida de puestos de trabajo en EE.UU., e incluso la erosión del liderazgo tecnológico estadounidense.

De esta manera, estamos en presencia de una nueva ola de políticas industriales, a la que se suman otros países, como los que pertenecen a la UE, motivados no sólo por la necesidad de neutralizar las ventajas otorgadas por otros países a industrias de interés, sino también por la búsqueda de otros objetivos como

⁹ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR
GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE



guiar la transición hacia una economía más verde, aumentar la resiliencia de las cadenas de valor o generar empleos de mayor calidad.

Esta situación coloca al mundo frente al peligro de una guerra de subsidios, en donde el incentivo a adoptar políticas similares para contrarrestar los efectos de "empobrecer al vecino"¹⁰ conduzca a un incremento desmedido de ayudas distorsivas para el comercio, con consecuencias negativas para la economía mundial, especialmente para aquellos países en desarrollo con menores posibilidades de otorgar subsidios. Este escenario es una amenaza directa a las reglas multilaterales del comercio administradas por la OMC, que imponen disciplinas para el otorgamiento de este tipo de subsidios, y en consecuencia para un sistema multilateral de comercio transparente, previsible y de competencia.

Por otro lado, el resurgimiento de la política industrial ha provocado un renovado debate en torno a la importancia de las políticas de desarrollo productivo, y a cuáles son los mejores instrumentos para lograr sus objetivos en el marco de las actuales disciplinas.¹¹ En la Argentina este debate no debe ser entendido como una invitación a volver a discutir la vieja política de sustitución de importaciones, sino más bien como una oportunidad para definir y formular las políticas para una nueva estrategia de desarrollo basada en una moderna promoción de sus sectores competitivos internacionalmente.

3. El debilitamiento del multilateralismo y el fortalecimiento del regionalismo

Es evidente que un desacople económico, o la construcción de cadenas globales de valor bajo criterios que disminuyan los riesgos sistémicos, como se ha propuesto denominar el concepto,¹² sumado a la nueva política industrial

¹⁰ Definición en teoría del comercio internacional para políticas que buscan un beneficio para el país en el corto plazo a expensas de los demás países.

¹¹ Ver, por ejemplo, *The New Economics of Industrial Policy*, Réka Juhász, Nathan Lane, and Dani Rodrik, 2023.

¹² En inglés "de-risking". Ver, por ejemplo, Carl Bildt. *The risk of de-risking*. Project Syndicate June 20, 2023.



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR
GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE



adoptada por EE.UU., resultarán inevitablemente en un debilitamiento del multilateralismo. Tal como indica Alan Wolff, lo más grave para el comercio internacional no es tanto las políticas de desacoplamiento económico, sino más bien el creciente abandono de las reglas multilaterales del comercio por parte de los países del G7, especialmente por EE.UU. y progresivamente por la UE.¹³

Esto se refleja en los posicionamientos que se han adoptado en el marco de la OMC y, más aún, en la concreción de una multitud de acuerdos regionales como el QUAD¹⁴ y el AUKUS¹⁵, más focalizados en defensa y seguridad nacional, o el IPEF¹⁶, el CPTPP¹⁷, o las iniciativas RCEP o BRI¹⁸ promovidas por China, que si bien no son acuerdos comerciales del tipo tradicional, establecen alianzas y marcos de cooperación económica que incluyen áreas y temas que no están regidos por las reglas multilaterales del comercio.

Estas tendencias hacia una mayor cooperación a nivel regional son una respuesta consistente para enfrentar un mundo más fragmentado, y donde las consideraciones políticas y las afinidades culturales e históricas tienen una mayor relevancia en la construcción de relaciones económicas y comerciales.

4. Las preocupaciones ambientales y su incidencia sobre el comercio

La creciente preocupación por el cambio climático y la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad ha generado acciones y políticas por parte de los países para atender estos desafíos.

Diversos foros internacionales pretenden abordar los retos presentes y futuros en materia ambiental, y su relación con los sistemas alimentarios. Además de las negociaciones en el marco de la Conferencia de las Partes sobre Cambio

¹³ Wolff, Alan Discarding an Utopian Vision for a World Divided: The effect of geopolitical rivalry on the World trading system. Kings College. June 16, 2023.

¹⁴ Quadilateral Security Dialogue, conformado por EE.UU., Japón, India y Australia.

¹⁵ Australia, Reino Unido y EE.UU.

¹⁶ Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity.

¹⁷ Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership.

¹⁸ Regional Comprehensive Economic Partnership and Belt and Road Initiative.



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR
GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE



Climático (COP) para lograr compromisos cada vez más ambiciosos en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, se destacan las conversaciones que se desarrollaron en el marco de la Cumbre de los Sistemas Alimentarios organizada por las Naciones Unidas en 2021. Existe una percepción creciente sobre la necesidad de establecer acuerdos internacionales que den respuesta a estas nuevas preocupaciones.

Pero mientras que las negociaciones multilaterales avanzan a paso lento, amenazadas por el contexto aquí descrito, hay cada vez más iniciativas públicas unilaterales basadas en legítimas preocupaciones ambientales, adoptadas principalmente por países desarrollados, que implican cambios en la producción y el consumo de alimentos y las políticas relacionadas, con posibles impactos negativos en el comercio internacional. Entre ellas se destacan las medidas unilaterales que está adoptando la UE para internacionalizar las estrategias definidas en su Pacto Verde, tales como las iniciativas para garantizar importaciones cuya producción no este asociada a deforestación, el ajuste de carbono en frontera y las cláusulas espejo. A estas iniciativas gubernamentales se suma la proliferación de estándares adoptados por actores del sector privado. Sin duda, tales políticas y decisiones unilaterales, que en muchos casos no tienen bases científicas sólidas y no tienen en cuenta las realidades ambientales, productivas y culturales de los demás países, y tampoco sus legislaciones nacionales, afectarán al comercio de productos agroindustriales, pudiendo implicar costos y barreras adicionales. Es decir, que se encarecerá y dificultará el comercio de estos productos, lo que profundizará el deterioro de los índices de seguridad alimentaria, agravando la crisis de alimentos que atraviesan varias regiones del mundo, sin que estas medidas garanticen una mayor sostenibilidad de la producción a nivel mundial.

El desafío consiste en el desarrollo de un marco que atienda los *trade-offs* existentes entre los distintos objetivos vinculados a los sistemas alimentarios, incorpore una visión holística de la sostenibilidad, con soluciones que se adapten a las realidades y necesidades locales, basadas en argumentos



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR
GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE



científicos sólidos, y que evite la proliferación de nuevas barreras injustificadas al comercio. Para esto serán fundamentales los consensos a los que puedan arribarse a nivel hemisférico.

En paralelo, la necesidad de realizar el tránsito a una economía menos dependiente de los combustibles fósiles, y las nuevas demandas de los consumidores por productos y sistemas más sostenibles, también traen oportunidades para aquellos países con mayor dotación de recursos y sistemas más amigables con el ambiente. La transición hacia fuentes de energías renovables, la importancia de los procesos de captura de carbono y otros servicios ecosistémicos, y las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para nuevos productos biobasados revalorizan las cadenas vinculadas a los recursos naturales.

II. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La evolución y potencial profundización de las cuatro tendencias señaladas en este documento son una incógnita difícil de desentrañar. Sin embargo, ya es evidente que éstas han comenzado a afectar, de manera significativa, el marco bajo el cual se desarrollan los flujos de comercio e inversión a nivel regional e internacional, condicionando las posibilidades de América Latina, en general, y de Argentina, en particular. Por este motivo, la definición de una estrategia exitosa de inserción internacional debe comenzar por una adecuada evaluación de cómo estos factores pueden definir los escenarios futuros y de las ventanas de oportunidad que surgen de cada uno de ellos para maximizar las exportaciones en los distintos sectores de la economía.

Resulta claro que el nuevo contexto internacional presenta para Argentina grandes desafíos y nuevos condicionamientos, pero también interesantes oportunidades para una inserción basada en el potencial de las cadenas basadas en recursos naturales que se revalorizan en las condiciones actuales.



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR
GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE



En particular, es destacable el espacio que se abre para una inserción basada en la Bioeconomía, dados los atributos que tiene el país para consolidarse como un proveedor confiable y sustentable de alimentos, bioenergías, productos biobasados y servicios ecosistémicos; en un mundo que requiere atender una demanda creciente mitigando al mismo tiempo el cambio climático y conservando los recursos naturales.

Aprovechar estas oportunidades requeriría de una política de inserción internacional inteligente y flexible, que busque profundizar las relaciones comerciales con los dinámicos mercados asiáticos pero contemplando los intereses geopolíticos; sacar provecho de las posibilidades que se abren a nivel regional en el marco de las políticas de *nearshoring* y *friendshoring*; explotar los espacios de integración y cooperación regional, inclusive a nivel hemisférico; y promover consensos para devolver importancia al multilateralismo reforzando el sistema de comercio basado en reglas.

Esta política debería enmarcarse en una estrategia de desarrollo económico más amplia, basada en la priorización de los sectores competitivos internacionalmente, a través de una moderna política de desarrollo productivo centrada en la provisión de bienes públicos para el desempeño exportador, para la cual la estabilización macroeconómica es una condición “sine qua non”.