

## Hacia un nuevo intento de integrar Argentina al mundo ¿Pero a qué mundo?

Francisco Mango<sup>1</sup> y Federico Lavopa<sup>2</sup>

*En este artículo sostenemos que ni los proponentes de la desglobalización ni los defensores de la vigencia de las cadenas globales de valor brindan herramientas útiles a los tomadores de decisión que deben definir hacia dónde apuntar la política económica externa argentina. El mundo está cambiando, pero de diferente manera a la simple idea de “fragmentación” de la economía internacional. La economía y la sociedad internacionales son hoy más complejas y dinámicas que tan solo 20 años atrás. El verdadero desacople no es entre países o regiones económicas, sino entre crecimiento económico y comercio de bienes. En este contexto, las estrategias de inserción internacional, lejos de ser anacrónicas, redoblan su relevancia, especialmente para un país como Argentina, que arranca la carrera con unos 20 años de retraso, en términos de integración comercial, interdependencia y disponibilidad de acuerdos comerciales.*

---

1 Economista (UBA) y Magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO-San Andrés). Estudiante de Doctorado en Estudios Internacionales (UTDT) y candidato a MSC in Public Policy and Human Development (UNU-MERIT).

2 Abogado (UBA), Licenciado en Ciencia Política (UBA) y MSC in Global Politics (London School of Economics). Socio y Director de Comercio Internacional de Quipu y Profesor de la Universidad de San Andrés y la Universidad de Buenos Aires.

Argentina asiste a un debate profundo sobre su modelo de desarrollo económico. Como pocas veces en las últimas décadas, se ponen en dudas muchos de los supuestos hasta hace poco indiscutibles acerca de la dirección que debe tomar el país para cambiar el rumbo de un largo ciclo de estancamiento económico y deterioro social. Uno de estos supuestos es el modelo de inserción internacional cerrada, aislada, “autosuficiente”, el cual sostenemos fija un techo muy bajo para el crecimiento del enorme potencial productivo del país.

Ahora bien, mientras el debate, la energía y los recursos de la política argentina estuvieron monopolizados en administrar una situación de crisis permanente, el mundo fue sufriendo profundas transformaciones. Los supuestos sobre los cuales se planteó un relanzamiento de la integración de Argentina al mundo en 2015 deben ser revisados. Hay al menos tres procesos centrales en la dinámica del comercio y la integración globales que requieren un “doble click”: (i) deglobalización; (ii) reshoring – nearshoring; y (iii) el ocaso de los acuerdos comerciales.

### ¿Deglobalización o re-globalización?

En los primeros 9 meses del 2023, el volumen global de importaciones de bienes promedió una caída del 0,5%. Para el conjunto del año, la OMC prevé una leve suba del 0,4%, el tercer peor año para el comercio internacional en las últimas 4 décadas sin contar los shocks de la pandemia de 2020 y la Crisis Financiera Global de 2009 ¿Es esto indicativo de un proceso de desglobalización y fragmentación de la economía global, motorizado por las tensiones sociales, conflictos geopolíticos, y la disrupción tecnológica? Este es uno de los grandes debates de la actualidad.

Muchos indicadores han sido propuestos de uno y otro lado de la biblioteca que busca contestar este interrogante. A nuestro entender, ninguno de ellos muestra -al menos hasta el momento- evidencia suficiente para sustentar la proposición crecientemente predominante de que asistimos a un proceso de de-globalización.

Por ejemplo, el Índice de Reshoring de AT Kearny para los EE.UU., que decrece en la medida en que haya *reshoring*, *nearshoring*, o *friendshoring*, se contrajo solo en dos de los últimos 10 años, y aun así, esas caídas fueron en apenas unos pocos puntos porcentuales.<sup>3</sup> Mas aún, 2022 registró la segunda marca más alta de toda la serie, mientras que la baja del índice en 2023 fue tan leve que podría estar reflejando tan solo el cambio de precios relativos en la canasta importadora de los EE.UU. (por ejemplo, en 2022, la inflación en automóviles -principalmente provenientes de Mexico - fue 0,5 puntos porcentuales más que la inflación núcleo).

Por otro lado, el último Informe sobre el Comercio Mundial de la OMC destaca que el comercio de bienes intermedios (un indicador por excelencia de las cadenas globales de valor) fue del 48,1% en la primera mitad del 2023, apenas por debajo del periodo prepandémico. Como un indicador del posible impacto de las crecientes tensiones geopolíticas globales, el Informe también calcula la participación de Asia -por un lado- y países que votan de manera

---

<sup>3</sup> El Índice relativiza el valor de las importaciones industriales provenientes de 14 países de Asia sobre el producto manufacturero de los EE.UU.

similar a EE.UU. en las Naciones Unidas -por el otro- en el comercio con EE.UU. de piezas y partes, no reflejando cambios significativos a los años anteriores al 2020.

Primera conclusión: el mundo no se está deglobalizando. O al menos los indicadores disponibles no permiten confirmar esta hipótesis tan livianamente. En todo caso, el ritmo de la integración económica global se ralentizó.

¿Esto significa que Argentina debería continuar su ciclo de aislamiento, a la espera de una nueva era de re-globalización? De ninguna manera. La Argentina parte de una base de profunda desacople de la economía global. En 2022, mientras el mundo alcanza una apertura comercial del 62,6% (medida como la suma de exportaciones e importaciones sobre el producto), en nuestro país fue de la mitad: 31,7%. Tras la postergación de la firma final de los TLC con la UE y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), el acceso preferencial al mercado mundial para las exportaciones argentinas continúa siendo inferior al 10% del PIB mundial (contra entre 45 y 75% que tiene los cuatro países de Alianza del Pacífico, por dar un ejemplo). De igual manera, los productores nacionales se enfrentan a los aranceles a insumos y bienes de capital más altos del mundo, en promedio del 9%, el doble de los aplicados en la Alianza del Pacífico. En definitiva, Argentina tiene mucho camino por recorrer para alcanzar niveles de integración económica similares a los del resto del mundo, antes de preguntarse si debería reducir su dependencia externa y “de-globalizarse”.

### **¿Caída estructural de la interdependencia (más conocida como “reshoring”, “nearshoring”, “friendshoring” o “x-shoring”)?**

El llamado al reshoring y nearshoring busca mitigar los riesgos en los cortes de la cadena de suministro. Sin embargo, lejos de mitigarlos, la cercanía los amplifica, ya que los shocks se concatenan al interior de un mismo país o una región con mayor fuerza que entre distintas regiones.<sup>4</sup> Sin perjuicio de ello, es innegable el giro hacia las políticas de autosuficiencia en los países centrales, como lo demuestran una larga serie de leyes y regulaciones que especialmente EE.UU. y la UE adoptaron en los últimos 3 años, con el objetivo muchas veces explícito de “desacoplarse” de China y Asia.

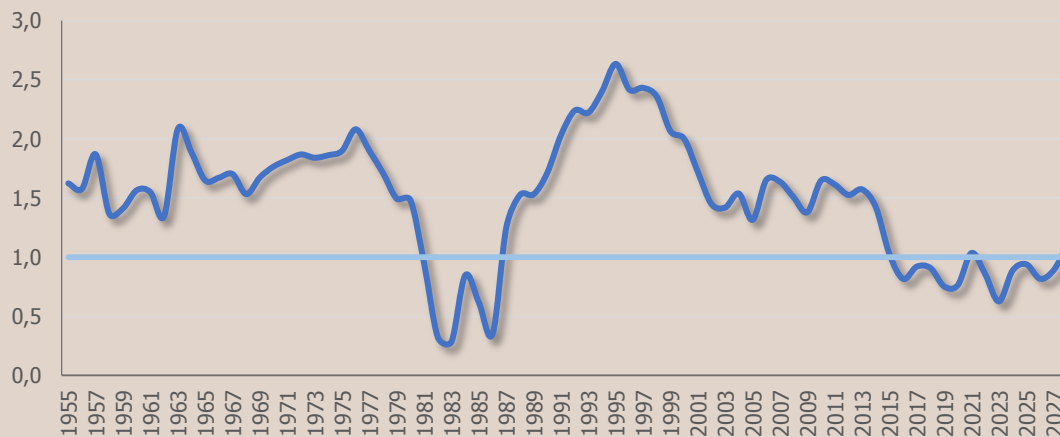
Para entender mejor la situación actual, proponemos una perspectiva de más largo plazo a los indicadores actuales. Para ello, construimos un indicador más general para testear la salud de la globalización, que correlaciona muy bien con la historia del conflicto y la cooperación en el comercio internacional: la elasticidad-ingreso del comercio.

Este indicador refleja el crecimiento del comercio mundial ante cada punto de crecimiento en el PIB global. Una elasticidad (muy) por encima de 1 indica que el dinamismo de las economías domésticas tracciona o depende del comercio mundial (sea por un aumento de la demanda de consumo, el crecimiento-liderado por las exportaciones, o por la necesidad de insumos importados). En cambio, una elasticidad (muy) por debajo de 1, es indicativo que los países actúan por separado, apalancándose más sobre determinantes nacionales del crecimiento.

---

<sup>4</sup> BACCHETTA, Marc, et al. *COVID-19 and global value chains: A discussion of arguments on value chain organization and the role of the WTO*. WTO Staff Working Paper, 2021.

**Gráfico 1: Elasticidad-ingreso del comercio mundial**  
**Media móvil 5 años**



Fuente: elaboración propia sobre la base de FMI y OMC

El Gráfico 1 llama la atención sobre el estado actual de la interdependencia. Desde la creación de las Instituciones de Bretton Woods que la baja elasticidad-ingreso del comercio no quedaban atrapadas en un letargo de más de una década. En anteriores crisis multilaterales en el sistema, la salida fue mayor integración, no menor. Por ejemplo, en los 50, los países europeos optaron por una apertura de mercado que excluía a los EE.UU. y Japón (la Comunidad Económica Europea, predecesora de la UE), y que en los 60 fuera “corregida” por sucesivas Rondas de negociaciones en el GATT; en el medio la elasticidad-ingreso del comercio paso de un promedio del 1,5 a fines de los 50 a un pico de 2 a mediados de los 70. Por otra parte, la crisis de agotamiento en el ciclo económico de los 70, que levantara el “nuevo proteccionismo”, desembocó en la creación de la OMC, llevando la elasticidad-ingreso a un récord absoluto de 2,5 a finales de los 90. Desde entonces, la elasticidad-ingreso fue descendiendo y, junto a ella, al éxito de la liberalización multilateral.

Segunda conclusión: desde la Crisis Financiera Global de 2009 que la proclividad y de los países a aumentar su interdependencia con el mundo descendió. La pandemia y la guerra entre Rusia y Ucrania solo acentuaron esta tendencia.

De nuevo surge la misma pregunta: ¿Esto significa que la Argentina debería continuar su ciclo de aislamiento, a la espera de una nueva era de expansión de la interdependencia? De ninguna manera. Argentina está lejos de estar expuesta a la sensibilidad a shocks externos que preocupan a otros países, porque -nuevamente-, parte de niveles de interdependencia sensiblemente menores que el promedio mundial.

Por el contrario, la mayor fuente de vulnerabilidad de Argentina es un exceso de near-shoring: es altamente dependiente de Brasil o, lo que implica una fragilidad aun mayor, es asimétricamente interdependiente de su gigante vecino: Argentina es mucho más dependiente de Brasil que Brasil de Argentina. Aun cuando Brasil sea el principal destino de nuestras exportaciones manufactureras, el país acumulo un déficit comercial de 50 mil millones en los últimos 20 años. Mientras que los insumos brasileños cuentan como el 5% del valor industrial argentino, la proporción es de solo el 0,5% en el caso inverso. De igual manera, el

40% de la producción automotriz depende de lo que sucede en el mercado brasileño, el país vecino solo depende de Argentina en un 7%. Un eje de la integración de Argentina al mundo debería, por tanto, el “de-near-shoring”.

### **¿El ocaso de los acuerdos comerciales?**

En este contexto ¿los países decidieron abandonar la herramienta por excelencia de integración comercial utilizada en las últimas décadas, esto es, los TLCs? Nuevamente, la respuesta es negativa. Lejos de una desintegración, el mundo continuó su trayectoria hacia un proceso de apertura y convergencia regulatoria. En efecto, el 10% de los (antiguamente denominados) TLC en vigor fueron firmados en los últimos 5 años, y ello sin contar con los TLC que el “canje” de acuerdos del Reino Unido tras el Brexit. Entre estos acuerdos, encontramos algunos de gran envergadura, como el RCEP, el CPTPP (del cual el Reino Unido ahora es parte) y los acuerdos de la UE con Japón y Vietnam. Importante para el MERCOSUR, los países de la región continúan con el proceso de integración: Chile y Perú forman parte del CPTPP y firmaron acuerdos con Indonesia y Australia, respectivamente. Por otra parte, las negociaciones de la UE con Australia y Nueva Zelanda se encuentran avanzadas, agregando riesgos de potencial impacto en términos de desvío de comercio para nuestra región.

Esto no niega todas las tensiones que existen en las sociedades domésticas, que culpan a la globalización como causante de la desigualdad, desempleo estructural, y hasta el cambio climático (y, en palabras de Dani Rodrik<sup>5</sup>, la explotación política de este descontento). Sin embargo, estos debates siguen dándose con un grado de apertura comercial estabilizado en el 56% mundial, y con un contenido importado en las exportaciones, también estabilizado, del 25% promedio por país.

¿Debe Argentina abandonar la herramienta usada durante décadas por prácticamente todo el mundo para integrarse a la economía global? De ninguna manera. Una vez más, Argentina parte de una plataforma de acuerdos comerciales sustancialmente más baja que el promedio mundial, y particularmente, de sus vecinos de la región. En efecto, las exportaciones de Chile y Perú tienen libre acceso en el 75% del PIB global, y es del 45% para México y Colombia.. En todo caso, lo que sí debe hacer Argentina es, de manera urgente, repensar los modelos de acuerdos comerciales que busca suscribir, para adaptarlos a las necesidades actuales del comercio internacional.

### **Ni deglobalización, ni reshoring, ni ocaso de los tratados de libre comercio ¿Entonces todo sigue igual?**

Lo que cambia, son las formas y el contenido. En las formas, la OMC dejó de ser el foro de producción de las regulaciones de vanguardia. La competencia entre los acuerdos regionales y multilaterales coexiste desde 1950, pero hoy las ventajas del primero parecen ser definitivas. La OMC es un actor demasiado pesado como para seguir el paso de las transformaciones en la economía mundial. Y las crecientes tensiones globales que resultan de la competencia hegemónica entre EE.UU. y China se trasladan, en una especie de “guerra fría

---

<sup>5</sup> RODRIK, Dani. *Straight talk on trade: Ideas for a sane world economy*. Princeton University Press, 2018.

comercial”, a Ginebra, bloqueando cualquier posibilidad de acuerdo en temas de relevancia económica.

En el contenido, los cambios son mas drásticos. En primer lugar, la pérdida de dinamismo en el comercio de bienes respecto del crecimiento de la economía global cambia el foco de las negociaciones y acuerdos de liberalización comercial de bienes, por el de servicios, tecnología, información, datos y ciberseguridad. Esto no es una novedad, pero la velocidad de transformación y necesidad de adaptaciones regulatorias sí lo es. Mientras el comercio de manufacturas creció un 3,2% anual entre 2010 y 2022, los bienes asociados a las tecnologías de información crecieron al 4,4%, los servicios digitales lo hicieron al 6,5%, y para los servicios de software y transmisión de datos fue del 9,7%. Entre 2005 y 2019, el crecimiento acumulado del valor agregado en el comercio total de servicios fue del 50%, frente solo un 15% para la industria de bienes.

Un segundo cambio importante es la transición climática. La cercanía al 2030 y al 2050 presiona a los países a implementar acciones decisivas y, a medida que pase el tiempo, el tenor de las medidas para cumplir con las metas deberá ser mayor.<sup>6</sup> Esto traerá impactos concretos sobre el comercio de bienes que serán diferenciados entre redes de países involucrados en acuerdos de libre comercio y los que no.

Un caso resonante para el MERCOSUR son las materias primas críticas. Actualmente, se encuentra en estado de aprobación por el Parlamento y el Consejo Europeo de la Ley de Materias Primas Críticas Fundamentales (*Critical Raw Materials Act*), por la cual se empodera a la Comisión para la firma de acuerdos estratégicos para la provisión de minerales como el litio, el cobre, y las tierras raras, dando prioridad a los países que cuentan con acceso a mercado y estabilidad de las políticas públicas en el marco de TLC vigentes con la UE. Los proyectos desarrollados en forma conjunta entre la UE y los países de origen para exploración, explotación, y procesamiento, contarían con líneas de financiamiento y procesos agilizados dentro de la Comisión, a la vez que el inversor debe asegurar, para acceder a estos beneficios, que una parte significativa del valor agregado quedara en manos de las comunidades locales y el país de origen. Otro caso paradigmático es la *Inflation Reduction Act* de Estados Unidos, que otorga subsidios a las nuevas motorizaciones, siempre y cuando hayan sido producidas con insumos -en particular, litio- originario de los EE.UU., o de países con los que EE.UU. tenga acuerdos de libre comercio.

En suma, no vemos poder explicativo ni indicaciones de hacia dónde debería apuntar la política económica externa de Argentina ni en los proponentes del reshoring, ni en los defensores del “statu quo”. El mundo está cambiando, pero de diferente manera a la simple idea de “fragmentación” de la economía internacional. La economía y la sociedad internacionales son hoy más complejas y dinámicas que tan solo 20 años atrás. Y el verdadero desacople no es entre países o regiones económicas, sino entre crecimiento económico y comercio de bienes tal y como lo conocemos.

Esto hace que las estrategias de inserción internacional, lejos de ser anacrónicas, redoblen su relevancia, especialmente para un país como Argentina, que arranca la carrera con unos

---

<sup>6</sup> IMF. *Near-term macroeconomic impact of decarbonisation policies*. World Economic Outlook, Autumn 2022.

20 años de retraso, en términos de integración comercial, interdependencia y disponibilidad de acuerdos comerciales. Esta estrategia debe ser, no obstante, customizada a las necesidades del país y de los socios comerciales que se elijan; más proclive a la innovación que a la imitación de los modelos existentes y, sobre todo, abierta al aprendizaje, iteración, y flexibilidad para el cambio.