

“Dos Modelos en Debate: MERCOSUR ampliado y la Alianza del Pacífico. Compatibilidades y Divergencias”

Julio 2014

Maximiliano Geffner (Universidad de Buenos Aires)¹

Síntesis

El mundo en que vivimos está transitando por aceleradas transformaciones. El siglo XXI presenta una serie de acontecimientos que nos invitan a reflexionar acerca del escenario regional actual. En el año 2001 se produjo el lanzamiento de la ronda Doha que no arrojó ningún resultado positivo y por contrapartida adormece. Asimismo, los mercados emergentes contribuyeron con un porcentaje muy alto al crecimiento y a la demanda mundial, particularmente el alza de los precios y la demanda de productos primarios han sido, en parte, la explicación de este resultado. El ascenso pacífico de China modificó el tablero de juego, no sólo para la región de Asia sino también en América Latina. En este sentido, se generó un fuerte impulso a la regionalización y la región del Asia-Pacífico y América Latina se han destacado en la conformación de distintas organizaciones de cooperación e integración económica. En Sudamérica se han producido transformaciones, tal el caso del Mercosur Ampliado, y han surgido nuevas experiencias, como la Alianza del Pacífico. Estos nuevos acontecimientos nos invitan a reflexionar respecto a las posibilidades de compatibilidades y divergencias entre ambos siendo cautos a la hora de esgrimir conclusiones.

El contexto global y regional

Los países en desarrollo juegan hoy un rol esencial a partir de las transformaciones globales, los cambios que se sucedieron en las relaciones de poder y la larga crisis que presentan los países desarrollados. En la actualidad observamos cómo ciertos países se transforman en parte de los nuevos centros dinámicos de la economía mundial.

El comercio internacional ha crecido enormemente entre 1980 y 2011, en promedio casi dos veces más que la producción mundial, y ese crecimiento ha modificado el mapa global pues los grandes países en desarrollo y las economías asiáticas en proceso de industrialización acelerada se han ubicado en los primeros puestos del comercio internacional. Las economías en desarrollo sólo representaban el 34% de las exportaciones mundiales en 1980, pero en 2011 su participación había ascendido al 47%. Además, estas economías han aumentado su participación comerciando más entre sí: el comercio "Sur-Sur" pasó del 8% al 24% en el período mencionado, el comercio Norte-Sur tuvo un incremento del 33% al 38% y el comercio Norte-Norte cayó del 56% al 36% (OMC, 2013).

¹ Este trabajo actualiza el documento “Dos Modelos en Debate: MERCOSUR ampliado y la Alianza del Pacífico. Compatibilidades y Divergencias” de Geffner y Peyrani, agosto de 2013.

Bajo un contexto de globalización y de interdependencia es clave comprender como dato esencial del tablero internacional del siglo XXI el ascenso pacífico de China. “Un estudio de la OCDE indica que en 2012 el país asiático superó a la eurozona en PIB, y que en 2030 superará a EEUU. Dentro de 50 años, China y la India serán los dos mayores actores económicos del mundo, dejando atrás a EEUU y la UE. Esto reafirma la importancia creciente de Asia-Pacífico y la tendencia actual de los países en desarrollo como motores de la economía global” (Aravena, 2013).

El desarrollo de China² ha generado un desplazamiento de los ejes comerciales, financieros, de inversiones y estratégico-militares a la Cuenca del Asia-Pacífico. El crecimiento de América Latina y el Caribe se debe especialmente a la explotación y exportación de los recursos naturales que han sido el motor económico de la región. El crecimiento de la región Asia-Pacífico en su conjunto ha generado una gran demanda de materias primas lo que explica el auge de sus precios desde el año 2000. “Se ha creado de esta forma una dependencia latinoamericana de las exportaciones a China y Asia-Pacífico. Sin embargo, el panorama regional es heterogéneo: América del Sur está ligada a China, el Caribe a la UE, y México y Centroamérica a EEUU. Pero el comercio intrarregional permanece bajo, en apenas 19%”³.

Estos cambios tuvieron su impacto en la política internacional donde se observa un tránsito de un mundo unipolar o bipolar a un escenario multipolar con el ascenso de países y regiones que hasta no hace mucho tiempo eran considerados periféricos.

La difusión de poder y los cambios en el sistema global han permeado e impactado en la región con una disminución de la influencia de los Estados Unidos en América del Sur, la mayor participación de otros actores como China e India y la emergencia de Brasil como jugador global y potencial líder regional. La reducción del peso de la deuda externa en la mayoría de los países de la región con la consiguiente reducción del rol tutelar del FMI y del BID implicó reconquistar la soberanía económica de la mayor parte de los países sudamericanos por lo que la influencia de EEUU languideció en la región y la iniciativa del ALCA fracasó.

Sin embargo, la política de Estados Unidos se reconfiguró a través de la negociación de tratados de libre comercio (TLC) con los países del continente más adeptos al librecambio (Perú, Colombia, Chile etc.). Y bajo el marco de las trabas que presentó la ronda Doha en la OMC a principios de 2013, Obama anunció el comienzo de la negociación con la Unión Europea de un “*Transatlantic Trade and Investment Partnership*” (TTIP), y el “*TransPacific Partnership*” (TPP) (Peña, 2013). Como sostiene el autor: “dado el hecho que sea difícil imaginar que la rueda Doha pueda concluirse en plazos razonables, parece recomendable trabajar con la hipótesis de que se está entrando en una era de macroacuerdos comerciales preferenciales interregionales que podrían tener claras connotaciones políticas.”⁴

² Como menciona Aravena (2013) y otros autores como Paramio (2012) es esencial notar el surgimiento de una nueva clase media en países como la India, Rusia, Brasil y China lo que impactará en las demandas de los mercados mundiales.

³ Ver Aravena (2013).

⁴ Ver Felix Peña (2013:2).

La región transita un camino propio en lo que respecta a su integración, donde prima la voluntad política, la tolerancia y el reconocimiento de la unidad en la diversidad, para lograr la construcción de una región de paz democrática capaz de resolver autónomamente sus diferencias a través del diálogo y del derecho internacional ganando así autonomía relativa. Es por ello que muchas veces los países intentan buscar formas institucionales que permitan dar cuenta de las nuevas realidades de poder y la CELAC y la UNASUR constituyen dos de los esfuerzos más importante de concertación política de la región.

La mayoría de los países busca converger y cooperar en distintos ámbitos, como son la economía, los temas comerciales, productivos, sociales y de infraestructura, entre otros. Cada Estado-Nación interactúa con la agenda regional más allá de las tensiones, asimetrías, trabas y conflictos que siempre se van a producir en esta dialéctica entre desarrollo nacional e integración regional. La irrupción de gobiernos progresistas en distintos países de Sudamérica y América Latina a partir del año 2000 fue clave para amalgamar este nuevo escenario, marcando un punto de inflexión en toda la región. La integración regional que hasta entonces giraba principalmente en pos de objetivos comerciales, se transformó en una de las principales iniciativas de política internacional de estos gobiernos. Se vislumbra una aspiración de protagonizar como región y como sujeto esta nueva reconfiguración del escenario mundial, a pesar de las divergencias y de la pluralidad.

Sin embargo, podemos mencionar dos tendencias que no alientan esta lógica integracionista y complejizan la construcción de un proyecto político estratégico regional: por un lado, la proliferación y superposición de instancias y procesos de integración regional, por otro lado, los pocos avances que todos ellos presentan lo que suele generar frustraciones entre sus miembros. Esta situación y el rol esencial en el comercio regional de la vinculación con el Asia-Pacífico, parecieran haber abierto el camino a proyectos de integración que propugnan políticas comerciales aperturistas, tal como lo sugiere la creación de la Alianza del Pacífico.

La Alianza del Pacífico genera ciertos interrogantes respecto a los desafíos que presenta para la región, sobre cuáles son los factores que inciden en estos nuevos diseños de integración, cuáles son los impactos que generan a los procesos de integración subregionales vigentes y asimismo obliga a preguntarnos si estos nuevos esquemas son realmente nuevos.

Para algunos analistas la diferencia fundamental del MERCOSUR con el proyecto de la Alianza del Pacífico es que aquí se cristalizan las visiones neodesarrolistas, por un lado, y liberales, por el otro, con distintas posiciones sobre el rol del Estado y el mercado y la relación con EEUU. Para otros, era totalmente predecible que estos países que poseen determinadas afinidades políticas e ideológicas y que vienen trabajando hace largo tiempo en este sentido a través de políticas de estado, se agruparan y aprovecharan sus ventajas estratégicas.

Avances en la Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico, creada en abril de 2011, es una iniciativa de integración regional que está conformada por Chile, Colombia, México y Perú. Es un mecanismo de integración económica y comercial que incluye un importante componente de cooperación y un compromiso en materia de facilitación migratoria que quedó formalmente constituida un año después, el 6 de junio de 2012, luego de que los Presidentes suscribieran el Acuerdo Marco.

Los artículos y documentos vigentes identifican al Perú como el gran catalizador de esta iniciativa de integración. A partir de su acuerdo de libre comercio con EEUU firmado en 2004, y en pos de conseguir acceso a nuevos mercados el gobierno peruano comenzó a considerar el Pacífico como eje articulador de su inserción internacional, dentro del cual se destacaba la propuesta de crear una “Asociación del Pacífico Latinoamericano⁵” (Briceño Ruiz, 2010). Luego en el año 2010 en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata, el Presidente de Chile, Sebastián Piñera, convocó a los presidentes de Colombia, México y Perú a una reunión para discutir el fortalecimiento de su relación a través de una integración profunda (SELA, 2013).

El **28 de abril de 2011** los Jefes de Estado de Chile, Colombia, México y Perú acordaron en la **Declaración de Lima** establecer la Alianza del Pacífico, con el objetivo de “avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas” y se anunció que se integrarían las bolsas de valores, inicialmente de Bogotá, Lima y Santiago que ya están funcionando en conjunto a través del Mercado Integrado Latinoamericano desde el 30 de mayo de 2011 y se espera la pronta incorporación de México que fue anunciada en la IX Cumbre.

En la **IV Cumbre** realizada en **Antofagasta, Chile el 6 de Junio de 2012** se suscribió el **Acuerdo Marco que establece la Alianza del Pacífico de manera formal** así como sus objetivos, además de fijar los requisitos de participación de aquellos países de la región que quieran incorporarse en el futuro.

En el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana se llevó a cabo la **V Cumbre de la Alianza del Pacífico en Cádiz, España el 17 de noviembre de 2012** y se anunció la supresión de visas por parte de México a Colombia y Perú.

El **23 de mayo de 2013 se realizó en Cali (Colombia) la VII Cumbre** de la Alianza del Pacífico donde los mandatarios aprobaron los lineamientos de adhesión de los nuevos países; se comprometieron a compartir sedes diplomáticas, consulares y de promoción comercial -lo que ya está en curso-; y a ampliar las oficinas de promoción comercial conjuntas; se creó un fondo para promocionar a los 4 países como destino turístico; y se estableció el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico; se avanzó en la definición de la desgravación arancelaria por la cual el 90% del universo debía tener

⁵ Ya en el año 2006, el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú José Antonio García Belaúnde manifestó que lo que se buscaba dinamizar era “un conjunto de vínculos comerciales, de cooperación y políticos que atravesasen toda la Costa del Pacífico latinoamericano, de México a Chile. A eso deberíamos aspirar, porque eso va a ser parte de la gran proyección que debemos de tener hacia el Asia Pacífico” (Briceño Ruiz, 2010).

arancel cero a la entrada en vigor del acuerdo y el 10% restante se acordaría entre las partes en un período no mayor a 7 años; y se suscribió el Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico.

En la **VII Cumbre realizada el 10 de febrero de 2004 en Cartagena, Colombia** se firmó finalmente el Protocolo Comercial⁶ por el cual: se elimina el impuesto de entrada al 92% del universo arancelario de bienes y se establece, salvo para el caso del azúcar (quedó por fuera de la negociación), un esquema de desgravación progresiva para el restante 8%; se brinda ventajas a las empresas del bloque a la hora de realizar contratos de compras con los gobiernos socios, de concretar proyectos de inversión y requerir servicios marítimos y financieros; se permite la acumulación de origen, una norma esencial para que las empresas del grupo puedan trabajar en conjunto, a través de encadenamientos productivos, en la transformación de materias primas para vender productos de alto valor agregado en mercados de gran crecimiento; se firmó el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, que complementa, mejora, actualiza y profundiza lo que ya estaba contenido en los TLC que han suscrito los cuatro países integrantes del bloque armonizando las disposiciones y estableciendo estándares comunes en las disciplinas comerciales; y se firmó la hoja de ruta que debe cumplir Costa Rica para incorporarse como miembro pleno al bloque.

Finalmente, **el 20 de junio de este año se realizó la IX Cumbre en Punta Mita, México** donde se identificaron nuevas áreas de trabajo como la minería, integración turística, transporte aéreo, el papel de la mujer y el impulso a las pequeñas empresas; y por primera vez un presidente –Bachelet de Chile- solicitó a sus pares iniciar conversaciones con el Mercosur para encontrar un espacio de convergencia pragmático y flexible con ese bloque.

La Alianza del Pacífico se presenta a sí misma desde su creación como un grupo de países estables, unidos por la afinidad más que por la proximidad, que respetan la democracia y el estado de derecho y que por lo tanto ofrecen oportunidades de inversión mucho más atractivas que otros países de la región y sostienen que con el libre comercio pueden lograr mayor competitividad para sus economías y así mejorar la calidad de vida de su población.

El Preámbulo del Acuerdo –como así también su artículo 8- establece que la Alianza del Pacífico tendrá como base los acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre las Partes a nivel bilateral, regional y multilateral.

Asimismo, los artículos 10 y 11 del Acuerdo Marco establecen la posibilidad de participar como Estado Observador y la de ingresar como miembro pleno solicitando la adhesión. El artículo 2 establece tres requisitos esenciales para ser parte de la Alianza: a) vigencia y respeto del Estado de Derecho, la Democracia y los respectivos ordenes constitucionales; b) la separación de los Poderes del Estado; c) la promoción, protección y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Un requisito esencial para ser miembro pleno es que los nuevos Estados Parte tengan

⁶ Se espera que el documento entre en vigor en un año, tras ser aprobado por los congresos de los cuatro países.

“vigente un acuerdo de libre comercio con cada una de las Partes”⁷. Los dos países que han sido autorizados para alcanzar las metas fijadas a fin completar este proceso de adhesión son Costa Rica y Panamá⁸.

La Alianza del Pacífico establece entre sus principales objetivos (Art. 3 Acuerdo Marco):

1. **Construir** de manera participativa y consensuada, **un área de integración profunda** para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.
2. **Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías** de las partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes.
3. **Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial** y de proyección al mundo, con énfasis en Asia-Pacífico.

Asimismo, también señala que es una plataforma estratégica porque busca conformar un proceso de integración abierto y no excluyente, constituido por países con visiones afines de desarrollo y promotores del libre comercio como impulsor del crecimiento. Reafirma que es una iniciativa dinámica y con alto potencial y proyección de negocios, cuyas economías en su conjunto ocupan el octavo lugar a nivel mundial ofreciendo ventajas competitivas para los negocios internacionales, con una clara orientación a la región Asia-Pacífico. El sitio web también menciona los siguientes datos:

- Chile, Colombia, México y Perú totalizan una **población superior a los 209 millones de personas** (lo que representa más del 36% del total de Latinoamérica) con un PIB per cápita, en promedio de 10 mil dólares.
- Conforman una población en su mayoría joven que constituye una fuerza de trabajo calificada, además de un mercado atractivo con un poder adquisitivo en constante crecimiento.
- Posee un PIB de U\$S 2,0 billones (representa **35% del producto de América Latina**), concentra el 50% del comercio de América Latina en el mundo (U\$S 1,1 billones) y atrajo casi 70 mil millones de dólares en IED en 2012.

La estructura de trabajo de la Alianza del Pacífico contempla: Cumbres Presidenciales (establecida por una presidencia pro tempore rotativa con mandato de un año), Reuniones Ministeriales, Reuniones del Grupo de Alto Nivel (GAN) y Rondas de Negociación de los Grupos Técnicos.

⁷ Ver Documento del SELA (2013).

⁸ Hay 20 países observadores: Costa Rica, Panamá, España, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Uruguay, Canadá y Guatemala (estos dos últimos aún sin formalizarlo han manifestado el interés de convertirse en Estado Parte). En la última reunión de la Alianza se aprobó el ingreso de 7 nuevos países observadores: Ecuador, El Salvador, Francia, Honduras, Paraguay, Portugal y República Dominicana, y recientemente fueron aceptados Estados Unidos, Turquía, Corea del Sur y China.

MERCOSUR: marchas y contramarchas

Uno de los problemas que enfrenta la integración de la región hoy es la dispersión de opciones como así también el solapamiento entre distintos organismos. Además de las disyuntivas y ciertas desconfianzas ante la aparición de nuevos actores como es la Alianza del Pacífico⁹. Por su parte, el MERCOSUR hoy intenta recuperar su equilibrio institucional a partir de la vuelta del Paraguay y la reciente incorporación de Venezuela como miembro pleno, dos temas que claramente representan sendos desafíos.

En el caso paraguayo, es importante recordar que fue suspendido del bloque en junio de 2012 por decisión de Argentina, Brasil y Uruguay luego del golpe institucional contra el ex presidente Fernando Lugo. La sanción estuvo enmarcada en la violación a la Cláusula Democrática que rige en el MERCOSUR por medio del Protocolo de Ushuaia. La decisión de tres de los socios fundadores establecía que Paraguay podría regresar al bloque una vez que su situación institucional se normalizara. Pasado el gobierno interino de Franco, en la Cumbre celebrada en Montevideo, el 12 de Julio de 2013, se aprobó el reingreso de Paraguay con la elección de Horacio Cartes como nuevo presidente de ese país. No obstante, durante todo el período previo a la asunción de Cartes, en los medios paraguayos primó como es costumbre una visión negativa respecto a la posible vuelta de Paraguay al bloque. Entre muchos de los planteos que se suscitaron el principal fue el cuestionamiento legal al ingreso de Venezuela como miembro pleno durante la suspensión de Paraguay pues fue este país quien durante muchos años bloqueó el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Por otra parte, el Tribunal Permanente del MERCOSUR se pronunció sobre este tema y no cuestionó la legalidad del ingreso del nuevo miembro.

A su vez, el 15 de agosto de 2013 se llevó a cabo la asunción presidencial del mandatario paraguayo, a la cual asistieron los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay como gesto de confianza hacia el nuevo gobierno. En su discurso inaugural, Cartes dio señales de su intención de regresar al bloque regional e hizo hincapié en su deseo de mantener relaciones bilaterales cordiales y fructíferas. En declaraciones posteriores el Presidente Cartes afirmó que existe una gran predisposición para el regreso al bloque pero hay un problema a resolver: "...No tenemos ningún problema con el ingreso de Venezuela. Hay un problema de interpretación sobre el proceso. Para nosotros, la decisión tenía que ser unánime..."¹⁰.

Lo mencionado anteriormente demuestra que, a pesar de todas las vicisitudes, la ampliación del MERCOSUR es un hecho. En este sentido, sigue en negociación la incorporación de Bolivia y las conversaciones preliminares con Ecuador. En relación al tema de Bolivia, en la Cumbre de Presidentes que se hizo en Brasilia en diciembre de 2012 se firmó el Protocolo de Incorporación de Bolivia. Pero para que este país se convierta en miembro pleno, el mismo debe ser aprobado por todos los Parlamentos de los Estados Parte del MERCOSUR. Asimismo, Bolivia tendrá que ajustar su nomenclatura, estructura arancelaria y régimen de origen así como todo el acervo

⁹ En recientes declaraciones el ex canciller brasileño Antonio Patriota afirmó que la Alianza del Pacífico es un embalaje nuevo de un producto que ya existía.

¹⁰ "Cartes ve un problema jurídico en el MERCOSUR" en O Estado de S. Paulo 17/08/2013.

normativo en un plazo máximo de 4 años a partir de la entrada en vigencia del protocolo.

La vinculación de Bolivia al MERCOSUR data de 1997 por un Acuerdo de Complementación Económica (ACE No 36), y tanto Colombia, como Chile y Perú tienen una intensa relación económica con los países del MERCOSUR y comparten con ellos tanto la membresía en la ALADI como en la UNASUR¹¹. En este contexto, el ingreso de Venezuela puede implicar una metamorfosis del bloque si se logra en el futuro cercano las incorporaciones de Bolivia y Ecuador.

Otro de los hechos políticos más importantes que arrojó la última cumbre del MERCOSUR fue el pronunciamiento conjunto respecto de la prohibición del espacio aéreo a Evo Morales a partir de que el avión que lo transportaba fue impedido de sobrevolar Francia, Italia, Portugal y España. En ese mismo sentido fue la respuesta del bloque contra las acciones de espionaje masivo de correos electrónicos por parte de la Agencia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos.

A partir de la decisión a comienzos del milenio de relanzar el MERCOSUR se sucedieron muchos avances. El MERCOSUR post-neoliberal privilegió la política en relación a los acuerdos económico-comerciales. Se aprovechó un momento muy importante post consenso de Washington y se fortaleció el bloque regional a través de la presencia de líderes de una parecida familia ideológica donde primó la diplomacia presidencial, política e ideológica. La aprobación del código aduanero, la ampliación de la agenda de trabajo en relación a temas de integración productiva, la dimensión social, temas ambientales y científico tecnológicos, la creación de una red de oficinas comerciales conjuntas en África¹² para promover las exportaciones o la propuesta de trabajar en la implementación de una patente vehicular común del MERCOSUR, como también el avance en la concreción del Fondo MERCOSUR de garantía para micro, pequeñas y medianas empresas, con recursos superiores a los U\$S 100 millones, fueron sólo algunos de los logros.

Sin embargo, el MERCOSUR aún hoy no ha podido generar un cambio sustancial en su arquitectura institucional que represente las modificaciones acontecidas y los nuevos tiempos y el bloque regional continúa con asignaturas pendientes. Mucho se ha dicho acerca de su extrema burocratización y en 2010 se creó la Reunión de Alto Nivel para la Reforma Institucional del MERCOSUR (RANAIM) con el objetivo de asesorar al GMC y formular propuestas a fin de profundizar el proceso de integración y fortalecer sus instituciones. Posteriormente, en la Cumbre de Mendoza de junio de 2012 se aprobó la decisión CMC N12/12 “Estructura del Grupo Mercado Común y tipología de sus órganos dependientes” a fin de racionalizar el número y la variedad de órganos subordinados al GMC. (Ferrando, 2013) Sin embargo, no ha habido grandes resultados.

Otro tema aún pendiente es el funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR, que hace más de dos años no sesiona y aún sigue habiendo discusiones respecto a cómo quedará definitivamente conformado y cuál será su nueva composición.

¹¹ Ver Felix Peña (2012).

¹² Decisión CMC N-07/13.

La implementación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)¹³ por su parte, ha hecho mucho para ayudar a los socios más pequeños del bloque, sin embargo el tema de las asimetrías y las quejas de los socios más chicos es otra de las cuestiones aún pendientes¹⁴. Los esfuerzos para articular las cadenas de producción en la región han sido varios pero la complementariedad productiva tan demandada es aún muy incipiente.

Sigue pendiente el acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea, cuya negociación data de 1999. El ex canciller de Brasil, Antonio Patriota, afirmó que el acuerdo de libre comercio se podría llegar a completar de aquí a un año o más. “Creo que hoy existen condiciones más favorables que la última vez que tratamos de llegar a un acuerdo con la Unión Europea, dado que los países del MERCOSUR están más fuertes económicamente y la Unión Europea está pasando por un período de dificultades.”¹⁵

Esa etapa donde primaba la afinidad de coincidencias entre ciertos liderazgos que le dio protagonismo y fuerza al MERCOSUR en el plano regional está cambiando. El MERCOSUR ampliado va a ir agotando la etapa de construir identidad a partir de lo político-ideológico y tendrá que dar respuestas en los temas de integración profunda, que es donde verdaderamente tiene inconvenientes.

El Mercosur ha atravesado por momentos de quietud, de marchas y contramarchas. Lo ocurrido en esta última década arroja importantes resultados aunque también hay muchos temas pendientes por resolver. Renovar el funcionamiento del bloque y flexibilizar las estructuras son desafíos que continúan presentes pero es substancial tener en claro una visión estratégica de la región y saber que la integración es un proceso muy largo donde construir una identidad es importante pero más aún lo es amalgamar una convergencia concreta de intereses, independientemente del signo ideológico de los gobiernos.

¹³ El FOCEM ha recibido más de U\$S 750 millones en contribuciones de los Estados Parte. Actualmente se discute su ampliación con la incorporación de nuevos socios.

¹⁴ Uruguay y Paraguay, han tenido relaciones tensas con Argentina y Brasil. Entre 1995 y 2005, Uruguay denunció más de 64 veces a los dos socios mayores del Mercosur por el trato desigual en lo estructural, en inversiones y en bandas arancelarias mientras Paraguay lo hizo 83 veces. Además, los funcionarios de Uruguay y Paraguay amenazaron con retirarse del Mercosur en 27 oportunidades en el período señalado (<http://www.aimdigital.com.ar/aim/2013/08/19/entre-el-mercosur-y-el-pacto-del-pacifico/>).

¹⁵ En este punto hay quienes sostienen la posibilidad de negociar el acuerdo a dos velocidades, como es el caso de Uruguay y Brasil. Esta postura también recibió el apoyo de Enrique Iglesias, Secretario General Iberoamericano.

Comparación de las economías del Mercosur y la Alianza del Pacífico

La importancia global de un bloque regional se puede medir por el tamaño del mercado potencial que conforman los países miembros medido en términos de la suma del Producto Bruto Interno de los mismos, que representa su capacidad de consumo total y también de su población, que implica el número de potenciales consumidores.

Los defensores de la Alianza del Pacífico se han encargado de resaltar insistentemente el tamaño del mercado en una clara estrategia de marketing diplomático como forma de posicionar a dicha Alianza, algo que también había hecho el Mercosur en sus orígenes. Los datos avalan esta estrategia pues los 4 países de la Alianza (AP-4¹⁶), de la mano de México, la principal economía del grupo con 58% del PIB total, totalizan más de 35% del PIB de América Latina y el Caribe (ALC) lo que representa el 2,8% del total mundial. Y si incluimos a los 2 países que están en proceso de adhesión (AP-6¹⁷) esos valores llegan a casi 37% y 3%, respectivamente. Esto ubica a la región en su conjunto como la 8va economía mundial.

Comparación de los mercados del Mercosur y de la Alianza del Pacífico (2012)

Región	PIB (a precios corrientes en U\$S)			Población		
	mill. U\$S	% ALC	% Mundo	mill. hab.	% ALC	% Mundo
	Alianza del Pacífico (AP-4)	2.015.556	35,4	2,8	213	35,3
Alianza del Pacífico (AP-6)	2.097.317	36,8	2,9	222	36,8	3,2
Mercosur (MCS-4)	2.805.170	49,2	3,9	250	41,4	3,6
Mercosur (MCS-6)	3.214.630	56,4	4,5	290	48,0	4,2
Resto ALC (sin AP-6 ni MCS-6)	389.532	6,8	0,5	92	15,2	1,3
América Latina y el Caribe (ALC)	5.701.479	100,0	8,0	603	100,0	8,7
Mundo	71.707.302		100,0	6.928		100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, World Economic Outlook del FMI y Base de datos de Poblacion del CELADE de CEPAL.

Estos datos, sin embargo, no alcanzan a opacar el lugar que sigue ocupando el MERCOSUR en la región que no sólo tiene la mayor economía de Latinoamérica (el PIB de Brasil duplica al de México y explica el 80% del bloque) sino también a la tercera y cuarta (Argentina y Venezuela). Así, los 4 países que dieron origen al Mercosur (MCS-4¹⁸) representan el 49% del total del PIB de ALC y casi el 4% del PIB mundial, mientras

¹⁶ A los fines de este documento se denomina AP-4 a Chile, Colombia, Perú y México.

¹⁷ A los fines de este documento se denomina AP-6 a Chile, Colombia, Perú, México, Costa Rica y Panamá.

¹⁸ A los fines de este documento se denomina MCS-4 a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

que esos números ascienden a 56% y 4,5%, respectivamente, si incluimos a la recién ingresada Venezuela y a Bolivia que está en proceso de adhesión (MCS-6¹⁹). Esto implica un mercado entre 40% y 50% superior al de la Alianza y ubica a la región en su conjunto como la 5ta economía mundial.

La diferencia entre ambos bloques se reduce bastante si consideramos el número de consumidores potenciales ya que el Mercosur pierde alrededor de 8 puntos de participación respecto del PIB, a expensas del Resto de ALC. El MCS-4 desciende a 41% del total regional y el MCS-6 al 48% mientras que la Alianza del Pacífico se mantiene en niveles similares a su participación el PIB: 35% para AP-4 y 37% para AP-6. Esto achica la diferencia de tamaño del Mercosur a valores entre 17 y 30% según los subgrupos considerados (4 países vs 6 países).

Otra forma de comparar internacionalmente la capacidad de consumo de diferentes países es ajustando el PIB por la paridad del poder adquisitivo (PPA) que implica no sólo valuar el PIB en una moneda común (el dólar) sino tener en cuenta que con un mismo ingreso se pueden comprar mayor cantidad de bienes en un país que tiene los mismos productos más baratos que otro país valuándolos obviamente en dicha moneda común. Es decir, la PPA es la suma final de las cantidades de bienes y servicios producidos en un país, valuados al valor monetario de un país de referencia y el PIB a valores de PPA es la suma de todos los bienes y servicios finales producidos por un país en un año, en relación a una canasta de precios estandarizada ponderada o cotizada dentro del propio mercado interno de los Estados Unidos, país que es tomado como referencia en las comparaciones internacionales realizadas según esta metodología.

Las diferencias de tamaño entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur se reducen aún más oscilando entre 10% y 20% según el subgrupo considerado, si comparamos la participación porcentual del PIB a PPA de ambos grupos de países. Por un lado, AP-4 asciende a 40% y AP-6 llega a casi 42%, lo que representa un 3,5% y 3,6% del total mundial, respectivamente. Por otro lado, MCS-4 cae a 44% y MCS-6 a casi 50%, lo que representa 3,8% y 4,4% del total mundial.

Los resultados de este análisis no deben llevar a confusión pues lo que esto indica es que los consumidores del mercado de la Alianza del Pacífico pueden comprar más bienes dentro de ese mercado por cada dólar que ganan puesto que los bienes son en promedio más baratos que en el Mercosur y por eso se reduce la brecha entre ambos en términos de cantidad de bienes producidos. Esto es consecuencia, en parte, de sus políticas arancelarias más abiertas, lo que genera que muchos bienes se comercien a precios más cercanos a los precios internacionales mejorando el acceso a los mismos. Pero en términos de la capacidad de compra internacional de un mercado, lo que importa es la cantidad de dólares corrientes que genera el mismo y eso está dado por el PIB en dólares por lo que sigue siendo válida la conclusión esbozada anteriormente sobre la diferencia a favor del Mercosur.

¹⁹ A los fines de este documento se denomina MCS-6 a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia.

Mercado potencial del Mercosur vs Alianza del Pacífico a PPA (2012)

Región	PIB (a PPA en U\$S)		
	mill. U\$S	% ALC	% Mundo
Alianza del Pacífico (AP-4)	2.908.971	40,3	3,5
Alianza del Pacífico (AP-6)	3.024.872	41,9	3,6
Mercosur (MCS-4)	3.193.368	44,2	3,8
Mercosur (MCS-6)	3.650.495	50,5	4,4
Resto ALC (sin AP-6 ni MCS-6)	548.780	7,6	0,7
América Latina y el Caribe (ALC)	7.224.147	100,0	8,7
Mundo	83.140.055		100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, y World Economic Outlook del FMI.

Otra medida de la capacidad de compra de un país está dada por el PIB per cápita a PPA que es la cantidad de bienes y servicios anuales promedio que produce cada habitante, es decir, su ingreso en términos de bienes y no de dinero. La diferencia entre ambos grupos de países oscila en este caso entre 7% y 8% a favor de la Alianza del Pacífico (13.600 dólares) que supera en 14% el promedio de ALC que coincide a su vez con el promedio mundial (12.000 dólares). El promedio del Mercosur (12.600 a 12.800 dólares) se ubica en el medio de esos dos valores.

PIB per cápita a PPA (2012)

Región	PIB (a PPA en U\$S)		
	U\$S	% ALC	% Mundo
Alianza del Pacífico (AP-4)	13.649	114,0	113,7
Alianza del Pacífico (AP-6)	13.642	113,9	113,7
Mercosur (MCS-4)	12.796	106,8	106,6
Mercosur (MCS-6)	12.596	105,2	105,0
Resto ALC (sin AP-6 ni MCS-6)	5.989	50,0	49,9
América Latina y el Caribe (ALC)	11.977	100,0	99,8
Mundo	12.000		100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, y World Economic Outlook del FMI.

El análisis dentro de cada grupo muestra que ambos son muy heterogéneos. En la Alianza del Pacífico, el país con mayor PIB per cápita a PPA es Chile con casi 18.400 dólares por habitante, muy similar a Argentina que con 18.100 dólares es el mejor posicionado en el Mercosur. México y Panamá se ubican en torno a los 15.000 dólares y el resto está bastante por debajo con un mínimo de 10.500 dólares para Colombia. En el Mercosur, la situación es mucho más asimétrica pues debajo de Argentina, está Uruguay con 15.800 dólares, Venezuela con 13.400 y la potencia del bloque, Brasil, está en 11.900 dólares, nivel similar al promedio regional por el peso de este país en dicho promedio. Muy detrás quedan Paraguay y Bolivia con un ingreso de casi 50% el promedio de ALC, lo cual señala un mayor desafío para el Mercosur en términos de reducción de asimetrías regionales.

El otro argumento que esgrimen los promotores de la Alianza del Pacífico para ser el nuevo foco de atención regional es haber registrado un mayor crecimiento en el 2012 ya que AP-4 creció a una tasa promedio de 4,3%, mientras que los países del MCS-4 tuvieron un pobre desempeño pues sólo fue 1,1%.

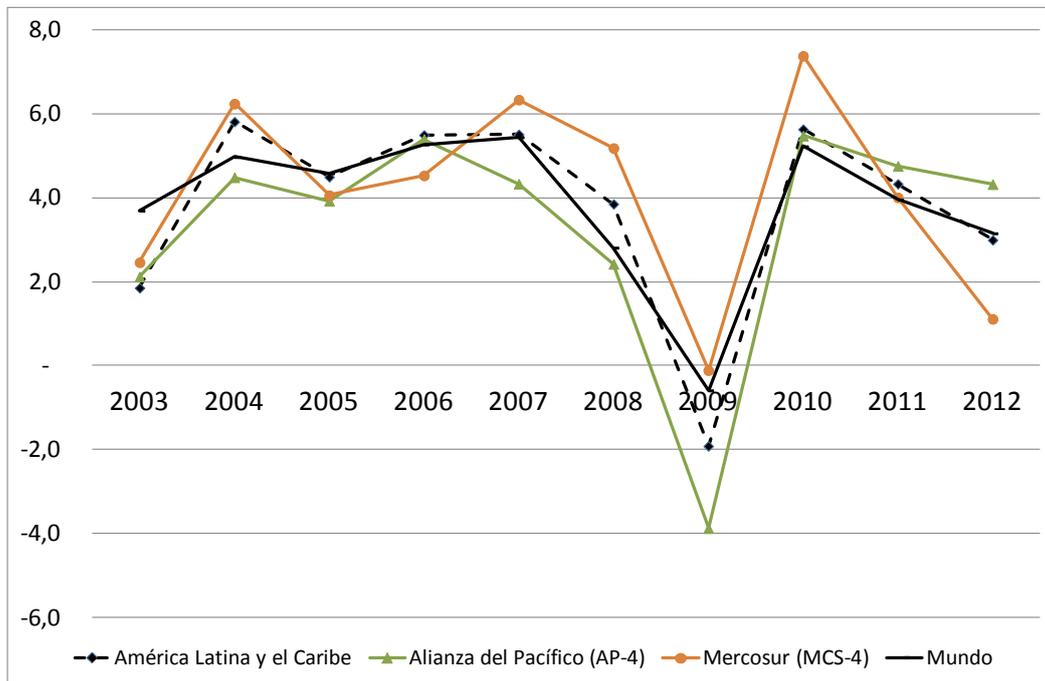
La historia de la última década es bastante distinta. A partir del 2003, todos los países de la región comenzaron una trayectoria de crecimiento sostenido y alto, debido en gran parte al alza de los precios de los *commodities* agropecuarios, principales productos exportados por la región. La diferencia en el desempeño de las economías tiene que ver con sus distintas estructuras económicas y sus diversas realidades nacionales.

El período 2003-2010 ha sido más favorable a, o ha estado mejor aprovechado por -según como se interpreten los hechos- los países que conforman el MCS-4 que crecieron por encima del promedio de AP-4, excepto un año, llegando a superarlos en casi 2 puntos de crecimiento. Este grupo de países ha estado incluso siempre por debajo del promedio de ALC y del Mundo. Además, la crisis del 2008-2009 golpeó con más fuerza a AP-4 que al resto de los países de la región y su desempeño fue peor que el promedio mundial ya que el PIB cayó casi 4% contra una caída de ALC y del Mundo de 2% y 0,6%, respectivamente, mientras que el crecimiento en MCS-4 fue casi nulo. Este magro desempeño se explica por la mayor dependencia de las economías centrales que entraron en crisis en 2008, principalmente México que cayó 6% y tiene una economía muy dependiente de la norteamericana y poco margen de maniobra para protegerse debido a las restricciones que le impone pertenecer al NAFTA. En resumen, el grupo AP-4 empezó antes a desacelerarse y sufrió la crisis en mayor profundidad.

Por otro lado, la menor exposición a las economías centrales, junto a las políticas proteccionistas de los dos principales países del MCS-4, explican parcialmente el menor impacto recibido por este bloque durante la crisis global. Este tipo de medidas junto a las políticas de ingresos implementadas para sostener el mercado interno explican también la mayor recuperación de MCS-4 en el 2010 (7,4%) que superó en 2 puntos el crecimiento de AP-4, ALC y el Mundo (5,5%, 5,6% y 5,2%, respectivamente).

Crecimiento económico del Mercosur y la Alianza del Pacífico (2003-2012)

Variación porcentual del PIB a precios constantes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y World Economic Outlook del FMI.

El PIB del grupo Alianza del Pacífico creció más que el del Mercosur recién a partir del 2011, es decir, sólo en los dos últimos años, lo que obliga a relativizar este dato pues lo que importa es la tendencia de largo plazo²⁰. Esta recuperación del grupo de economías más abiertas de la región parece deberse en parte a la mayor exposición comercial mencionada por la que han sufrido un gran impacto de la crisis internacional por lo que la caída previa fue mayor a la de los países de MCS que adoptaron políticas más proteccionistas para minimizar esos efectos negativos. De esta manera, el auge actual debe ser entendido como la recuperación de la mayor pérdida previa (tomando el período 2008-2012, el PIB de AP-4 creció 13% y el de MCS-4 casi 18%). Esto es algo natural en los países más abiertos y de políticas más liberales, al ser más flexibles sufren más rápido y con mayor impacto las crisis pero se recuperan más rápidamente. Por otro lado, según la CEPAL esto se debe a un crecimiento del mercado interno debido a las políticas de ingresos que llevaron a una reducción del desempleo y a una mejora de los salarios reales por lo que no sería producto sólo de su política comercial aperturista sino más bien de sus políticas públicas activas por lo que hay que ser muy cautos en el uso político de los resultados que suelen admitir lecturas opuestas para beneficiar posturas ideológicas en pugna como las que aparentan estar en discusión²¹.

²⁰ El "Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013" de la CEPAL señala que varios países que venían creciendo a tasas elevadas, como Chile, Panamá y Perú, y otros como México, muestran una desaceleración de su actividad económica en los últimos meses, aunque su promedio sigue siendo superior al de los países del Mercosur que se recuperan lentamente.

²¹ Ver Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013 de la CEPAL.

Por otro lado, las mismas políticas que permitieron a los países del MCS-4 salir mejor parados de la crisis parecen estar afectando desde el 2011 la competitividad de las mismas ya que no sólo han crecido menos que el grupo de la Alianza del Pacífico sino que también han estado por debajo del promedio mundial y el de ALC (3%).

En resumen, en el período 2003-2012, el bloque MCS-4 ha crecido a un promedio anual de 4,1% superando en casi 1 punto a AP-4 que creció 3,3% anual, aunque la situación ha sido favorable a este último grupo en los últimos dos años sin que esto indique aún un claro cambio de tendencia para la próxima década.

Otro argumento utilizado por los impulsores de la Alianza del Pacífico se refiere a su participación en el comercio regional de América Latina y el Caribe y al aumento del comercio entre sus miembros.

Por un lado, el comercio entre los países de la Alianza del Pacífico creció 1,3% en 2012 en medio de una desaceleración general del comercio global mientras que el comercio entre los miembros del Mercosur cayó un 9,4%, según la CEPAL²² aunque hay que aguardar unos años a fin de observar la persistencia de esta tendencia.

Por otro lado, un estudio de Guillen (2013) muestra que, efectivamente, la Alianza del Pacífico²³ es el principal importador y exportador de la región con un 50% del total de ALC en ambos rubros mientras que el Mercosur sólo explica el 37% de las importaciones y el 42% de las exportaciones (en el caso del Mercosur Ampliado dichos números ascienden a 40% y 45%, respectivamente)²⁴.

El Mercosur se encuentra más integrado ya que el 15% de las importaciones provienen de países del bloque y el 14% de las exportaciones tiene como destino alguno de sus miembros, superando el promedio de las importaciones y exportaciones intrazona de ALC que rondan el 9% y 10%, respectivamente. En el caso de la Alianza del Pacífico esos valores son de sólo 4,2% y 4,0%, respectivamente, por lo que todavía tienen un largo camino por recorrer en términos de integración, y en términos absolutos son aproximadamente 1/3 de los valores del Mercosur, por lo que no debe llamar la atención que un pequeño incremento absoluto del comercio intrazona de la Alianza del Pacífico se traduzca en un mayor incremento porcentual. En ambos casos, esas proporciones son bajas si se la compara con otros bloques regionales.²⁵

²² Ver CEPAL (2012) "Boletín estadístico: Comercio Exterior de Bienes en América Latina y el Caribe". BOLETÍN Nº 7. División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

²³ Guillen incluye en el grupo Alianza del Pacífico a Chile, Colombia, México y Perú (lo que aquí llamamos AP-4), en el grupo Mercosur incluye a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (MCS-5) y en el grupo Mercosur Ampliado (MCS-7) añade a Bolivia y Ecuador.

²⁴ Los cambios en el sistema productivo mundial han llevado a la fragmentación del proceso productivo y a la conformación de cadenas de valor internacional donde los bienes ya no se producen íntegramente en un sólo país sino que sus partes o insumos pueden provenir de diversos continentes hasta que finalmente es terminado en algún país del globo. La medición de las estadísticas de comercio considerando el valor agregado (y no sólo el valor bruto) por cada país en los bienes y servicios exportados permitirá comprender mejor el verdadero aporte productivo realizado por cada país y mejorar la formulación de políticas comerciales (OMC, 2013).

²⁵ El comercio se ha ido regionalizando desde 1990, en Asia el comercio intrarregional aumentó del 42% al 52% en el período, en América del Norte del 41% al 48% con altibajos, en Europa cayó de 35% a 29%,

Comercio exterior total e intrazona del Mercosur y la Alianza del Pacífico (2011)

Bloque	Import. (Millones US\$)				Export. (Millones US\$)			
	Intra-bloque	Total	Part. Rel. ALC %	Part. Intrabloque %	Intra-bloque	Total	Part. Rel. ALC %	Part. Intrabloque %
Mercosur Ampliado (1)	60.073	413.400	39,7	14,5	66.898	476.711	44,8	14,0
<i>Mercosur</i>	<i>59.153</i>	<i>381.450</i>	<i>36,6</i>	<i>15,5</i>	<i>61.047</i>	<i>446.057</i>	<i>41,9</i>	<i>13,7</i>
Alianza del Pacífico	22.461	528.662	50,7	4,2	21.513	534.202	50,2	4,0
Resto ALC	12.319	100.289	9,6	12,3	14.049	53.899	5,1	26,1
Total ALC	94.853	1.042.351	100,0	9,1	102.459	1.064.812	100,0	9,6

Fuente: Guillén en base a datos de la OMC.

Nota: Los datos de exportación para el "Mercosur" y el "Mercosur Ampliado" correspondientes al Paraguay son de la Nueva Base de Datos del Comercio Exterior OBEI-CADEP, 2013.

(1): El Mercosur Ampliado incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Dado que el PIB del Mercosur es mayor al de la Alianza del Pacífico pero los países de este grupo exportan/importan más que los países del primero esto implica que los miembros de la Alianza exportan/importan una proporción mayor de su PIB que los del Mercosur. Esto se refleja en el grado de apertura de dichos grupos que es mayor al de Mercosur.

El grado de apertura de una economía se define como la suma de sus importaciones y sus exportaciones divididos por el PIB; un mayor coeficiente refleja una mayor apertura comercial y un menor coeficiente indica una menor apertura comercial (mayor proteccionismo). El coeficiente para AP-4 asciende a 61% y el de AP-6 a 63%, muy por encima del promedio de ALC que es de 45%. Esos valores duplican a los del Mercosur que llegan sólo a 29% y 32% en el caso de MCS-4 y MCS-6, respectivamente.

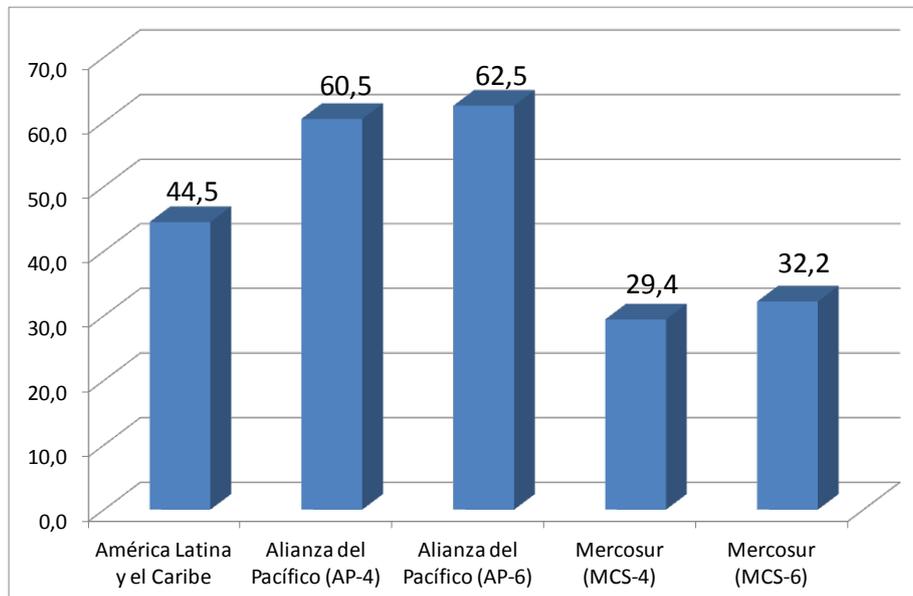
El análisis por país muestra que en la región hay una relación inversa entre el tamaño de una economía y su grado de apertura ya que los países con mayor PIB suelen tener menor apertura, lo que suele deberse a que, al tener una mayor diversidad productiva, necesitan importar menos bienes, y además en muchos casos necesitan implementar políticas proteccionistas para proteger sus sectores menos competitivos todo lo cual lleva a reducir el grado de apertura²⁶.

si se excluye el comercio dentro de la UE pero si no llega al 75%, y en las demás regiones, como América del Sur, el comercio intrarregional se ha incrementado pero levemente (OMC, 2013).

²⁶ Las principales excepciones son México (que importa y exporta principalmente al NAFTA pero que considerando sólo el comercio extrazona vería reducir considerablemente su grado de apertura), y Chile (que es el principal productor y exportador mundial de cobre, producto que explica el 55% de sus exportaciones lo que le ha permitido financiar las importaciones de todos los bienes que no produce).

Grado de apertura de la economía, a precios corrientes

(Sobre la base de cifras en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Las economías más grandes de la región como Brasil, México y Argentina, tienen sus exportaciones más diversificadas y se necesita sumar los primeros 10 productos exportados para agrupar el 50% del total exportado por cada país. Los restantes países tienen sus exportaciones mucho más concentradas y en general sólo dos productos explican el 50% del total. Las únicas excepciones son Uruguay y Costa Rica que se encuentran en una situación intermedia²⁷.

Los países con una mayor participación de productos industriales entre sus principales productos exportados son México y Costa Rica, en el caso de la Alianza del Pacífico, y Argentina, en el caso del Mercosur, lo que condice con la alta participación del sector industrial en el PIB de dichas economías que es la más alta de la región: 18% para Argentina y México y 15% para Costa Rica.

Las principales exportaciones de los países del Mercosur y la Alianza del Pacífico son combustibles, productos mineros, productos agrícolas, y algunas manufacturas por lo que en general la oferta de ambos bloques resulta complementaria con los mercados de Asia Pacífico aunque las negociaciones con dichos mercados es más dificultosa para el Mercosur que para la Alianza del Pacífico.

El Mercosur, por un lado, con Brasil y Argentina a la cabeza, presenta un entramado productivo más complejo y diversificado y políticas industriales activas por lo que tiene

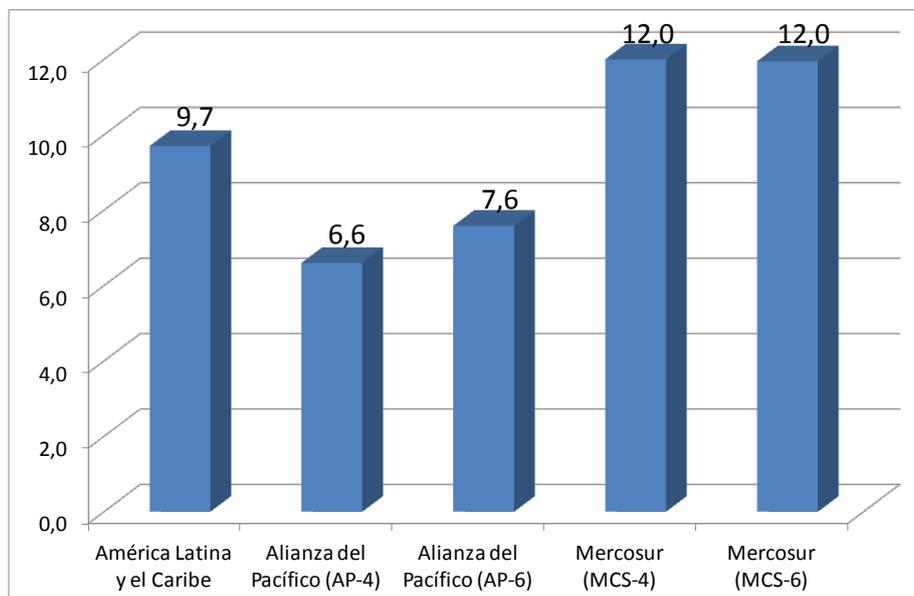
²⁷ En algunos casos la concentración en un producto y sus derivados es muy alta: el 94% de las exportaciones de Venezuela es de petróleo y derivados, y el 55% de las exportaciones de Chile es de cobre y derivados.

una política comercial más proteccionista en sectores que en algunos casos compiten con los productos asiáticos.

La Alianza del Pacífico, por otro lado, posee una economía muy concentrada en productos primarios (excepto México) y una visión más librecambista y por eso su política comercial es más aperturista con aranceles más bajos y una amplia red de acuerdos comerciales con países y bloques de todo el mundo²⁸.

La política arancelaria refleja esas distintas estrategias de la política comercial. El Mercosur posee un promedio de aranceles a Nación Más Favorecida (NMF) de 12% en ambos subgrupos, algo superior al promedio de ALC (9,7%) y casi duplicando los guarismos de la Alianza del Pacífico, que llegan a 6,6% y 7,6% para AP-4 y AP-6, respectivamente. En el caso del Mercosur, Argentina y Brasil presentan la mayor protección (casi 14%) y Paraguay y Uruguay la menor (levemente encima de 10%). En el caso de la Alianza del Pacífico, Colombia y México tienen la protección más alta (algo superior a 8%) y Perú la menor con un valor inferior a 4%.

Promedio simple de Aranceles NMF
(En porcentaje)



Fuente: OMC.

²⁸ El Gobierno de Colombia acaba de aprobar el 15 de agosto una reducción de aranceles por dos años a más de 3.490 subpartidas arancelarias (a 6 dígitos) que corresponden a materias primas y bienes de capital que no se producen en el país (<https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=7656>). Esto equivale al 70% del universo arancelario que totaliza 5000 posiciones arancelarias (a 6 dígitos).

Este alto grado de apertura comercial es uno de los mayores elementos de homogeneidad entre los integrantes de la Alianza del Pacífico y uno de los principales factores de divergencia con los países del Mercosur que haría muy difícil la negociación de un acuerdo comercial amplio y profundo entre ambos grupos de países aunque podría ser tentador para los países más pequeños del Mercosur con estructuras productivas más similares a los países de la Alianza.

Las diferencias en la política comercial se manifiestan también en la estrategia de inserción externa de los países de la Alianza. Los países del Mercosur no pueden firmar TLC individualmente mientras que los países de la Alianza del Pacífico sí. El MERCOSUR sólo tiene firmados acuerdos comerciales con Israel, Egipto y la autoridad Palestina mientras que todos los países de la Alianza del Pacífico tienen tratados con EEUU, la UE y varios países de Asia, entre otros países desarrollados²⁹, tal como puede observarse en el cuadro siguiente que muestra la mayor diversidad y el mayor alcance (en su mayoría son TLC) de los acuerdos comerciales firmados por los países de la Alianza del Pacífico respecto de los firmados por los países del Mercosur.

Esa estrategia es seguida también por los países del Istmo Centroamericano más dependientes de México y EEUU lo que ha llevado a algunos a plantear que Latinoamérica se está dividiendo en dos grandes bloques claramente diferenciados con políticas comerciales opuestas³⁰.

En conclusión, el análisis del desempeño de las economías de los países miembros de la Alianza del Pacífico muestra que a pesar de las similitudes entre ellos señaladas por los impulsores del bloque hay tantas heterogeneidades dentro del mismo como las que existen dentro de los países miembros del Mercosur y además es posible encontrar que países de ambos bloques comparten ciertas características y que a su vez se diferencian de sus otros socios comerciales. Por lo tanto, la respuesta a la posible compatibilidad o divergencia entre ambos bloques parece encontrar los mismos límites que tiene esa pregunta al interior de cada bloque.

²⁹ Chile cuenta con 22 acuerdos comerciales con más de 60 países. Colombia y México, en tanto, poseen 12 tratados de Libre Comercio (TLC) con 30 y 40 mercados a nivel global, respectivamente. Perú, a su vez, registra 15 acuerdos comerciales con 50 países.

³⁰ The Economist, 2013.

Principales acuerdos negociados por el Mercosur y la Alianza del Pacífico

Bloque	Países	Mercosur						Alianza del Pacífico						Asia															
		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Bolivia (1)	Chile	Colombia	México	Perú	Costa Rica (2)	Panamá (2)	Australia	Brunei	China	Corea	Hong Kong	India	Japón	Malasia	Nueva Zelanda	Singapur	Tailandia	Taiwan	Vietnam	Unión Europea	Estados Unidos	
Mercosur	Argentina	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■																	
	Brasil	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■																	
	Paraguay	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■																	
	Uruguay	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■																	
	Venezuela	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■																	
	Bolivia (1)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■																	
Alianza del Pacífico	Chile	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Colombia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	México	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Perú	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Costa Rica (2)							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
	Panamá (2)							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC y al Observatorio de América Latina – Asia Pacífico de ALADI-CEPAL-CAF.

UA: Unión Aduanera, TLC: Tratados de Libre Comercio, AA: Acuerdos de Asociación, AAP: Acuerdos de Alcance Parcial, AAP*: AAP con TLC en Negociación, TLC*: TLC en Negociación, TLC#: TLC en Estudio.

Nota: El TLC UE-Comunidad Andina fue ratificado por ambas partes, aunque las negociaciones continúan a fin de explorar la posibilidad de incluir a Ecuador y Bolivia.

(1): Se encuentra en proceso de admisión al Mercosur.

(2): Se encuentra en proceso de admisión a la Alianza del Pacífico.

Desafíos en la Integración de América Latina ¿Qué está ocurriendo hoy?

El creciente protagonismo chino en la economía mundial y la virtual parálisis de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC parecen haber dado un gran impulso a los acuerdos comerciales. Pareciera ser que la integración regional es el punto de partida y de llegada para el acceso a nuevos mercados y para construir una presencia más fuerte y articulada de cada uno de nuestros países en el escenario internacional.

Latinoamérica ha presentado distintas iniciativas de integración regional en su historia (ALALC -luego en 1980 transformada en ALADI-, CAN, CARICOM, SICA, ALBA, MERCOSUR, UNASUR, CELAC y ALP). Sus éxitos, aunque tal vez parciales en algunos casos, han dejado grandes aportes y enseñanzas y demuestra la cantidad de acuerdos vigentes que confluyen en una superposición de agendas y temas que muchas veces satura las agendas presidenciales y también aumenta los costos de operación. La región muestra reacciones bien diferentes respecto a cómo integrarse: “En efecto, la decisión de ser parte de un proceso de integración depende de factores internos, regionales e internacionales, por eso hay diferentes experiencias concretas y enfoques alternativos”.³¹

Los modelos de integración regional seguidos por los países derivan de una determinada visión del mundo, por ello bajo el paradigma neoliberal del Consenso de Washington que dominaba el pensamiento político económico en los 90 la mayor parte de los países de la región buscaba su inserción internacional mediante la firma de TLC individuales o bajo el paraguas de un bloque de pertenencia lo que fue conceptualizado como regionalismo abierto. Eso llevó a EEUU a plantear su propuesta más ambiciosa que se conoció como ALCA y que tenía como fin construir un mercado común americano como contrapeso del Mercado Común Europeo y como manera de asegurarse las mejores condiciones de acceso de sus productos industrializados y de alto valor agregado a los países de la región que presentaban una economía menos desarrollada poniendo en riesgo las posibilidades de industrialización de estos países.

Con la caída del Consenso de Washington, y el surgimiento del Consenso de Brasilia³² la búsqueda de inserción internacional de varios países de la región, entre ellos Argentina y Brasil, se ha orientado hacia un modelo de mayor participación estatal con una multiplicación de medidas de apoyo a los exportadores combinadas con políticas proteccionistas para los productores domésticos en una suerte de regreso al regionalismo cerrado de los 50.

La reciente conformación de la Alianza del Pacífico sin duda ha tenido impacto en el tablero regional y para algunos pareciera haber interrumpido la dinámica de los

³¹ Ver Ferrando (2013).

³² El Consenso de Brasilia, implementado por el Presidente Lula a partir de 2003, describe el conjunto de políticas de los regímenes moderados de izquierda que combinan conceptos heterodoxos en materia de política industrial, proteccionismo nacionalista sobre los recursos naturales, inclusión social e instituciones democráticas con participación ciudadana con conceptos ortodoxos como estabilidad macroeconómica y fiscal, autonomía de la autoridad monetaria y flotación cambiaria.

últimos esquemas de integración de la región latinoamericana, como ser la UNASUR y la CELAC, lo que ha motivado la atención de diferentes actores.

Sin embargo, y observando el entusiasmo inicial que representa esta nueva iniciativa, resulta llamativo cómo ciertos sectores políticos y comunicacionales buscan rodear con un clima triunfalista las cumbres presidenciales de la Alianza del Pacífico, y parecen empeñados en mostrar esta propuesta, válida por cierto, como una victoria frente a otros organismos o espacios subregionales. Pareciera que lo que prima es una cierta propaganda mediática de las bondades que presenta la Alianza en detrimento de los “viejos” esquemas de integración. Al respecto, el Presidente de Colombia Juan Manuel Santos manifestaba: “...No tengo la menor duda en señalar al proceso de integración de la Alianza del Pacífico como el más importante que ha tenido América Latina en toda su historia...”³³

La Alianza del Pacífico, aparenta ser por ahora sólo un caso exitoso de “Diplomacia mediática” pero habrá que esperar a ver si lo es en cuanto al cumplimiento de las promesas de “integración profunda”. La conformación de la Alianza ha llamado la atención en su momento fundacional pero eso es algo común en los procesos de integración regional pues lo mismo ocurrió con otros casos en la región que después no prosperaron (Félix Peña, 2013).

Peña resume en tres ejes las condiciones para el éxito de un proceso de integración. Primero, la capacidad de adaptación a los cambios en el contexto externo e interno de los países miembros, lo que podríamos definir como la capacidad de absorción de shocks. Segundo, la densidad y calidad de la conectividad económica resultante, es decir, de la capacidad del proceso de integración de acrecentar no sólo el comercio intrarregional sino más bien la capacidad de aumentar la integración productiva entre los países miembros a fin de construir verdaderas cadenas de valor regionales. Finalmente, la calidad de las reglas de juego medidas por su efectividad, su eficacia, y su legitimidad social. En resumen, el grado de éxito del proceso dependerá de la posibilidad de modificar la senda de desarrollo de cada uno de los países miembros positivamente reduciendo las asimetrías entre los mismos y dentro de los mismos.³⁴

Sin embargo, no hay que desestimar el poder de la diplomacia mediática para apuntalar el éxito del proceso recién iniciado por la Alianza. Por un lado, cumple el rol de comprometer políticamente hacia dentro y hacia fuera de sus países a los gobiernos de los estados miembros minimizando las tendencias a abandonar el proceso integrador. Por otro lado, desempeña un rol económico importante en todo proceso de construcción de un mercado común que es la necesidad de convencer al capital extranjero del importante tamaño del nuevo mercado para poder atraer capitales.

Es claro que esta reciente novedad que implica la conformación de la Alianza del Pacífico impacta en forma directa a las estructuras existentes de la región, como el MERCOSUR, la UNASUR, la CELAC. Así lo sugiere Reinoso (2013) cuando menciona que en la UNASUR coexisten países con diferentes estrategias de desarrollo e inserción

³³ Ver Discurso Juan Manuel Santos, fuente Ministerio de Comercio. Industria y Turismo de Colombia.

³⁴ Ver Felix Peña (2013).

internacional donde por un lado, tenemos países que han impulsado un proceso de liberación y apertura combinado con la firma de tratados de libre comercio, y por otro existen países que cuestionan estas estrategias porque sostienen que no contribuyen al desarrollo de sus países. Como advierte Briceño Ruiz (2010) "...esta nueva iniciativa puede contribuir a profundizar la fragmentación de la integración en América Latina, pues las diferencias de enfoques con los otros procesos son profundas...". Según el ex presidente del Brasil, Lula da Silva "la Alianza del Pacífico además de sus acuerdos comerciales tiene un interés geopolítico de hacer más débil la alianza de América del Sur y la CELAC, detrás está el interés de EEUU"³⁵.

El escenario actual de la integración en la región, entonces, podría separarse en tres diferentes ejes, señala Briceño Ruiz (2010). El eje del regionalismo abierto a través del TLCAN y los TLC, lo que representa un modelo de integración distinto de los modelos tradicionales desarrollados en los 60 y 70. Su propulsor principal es EEUU que intentó expandir este modelo a toda la región a través de la fallida Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El eje MERCOSUR donde "...el proceso de revisión del modelo de integración económica del MERCOSUR se ha acompañado de la construcción de un nuevo regionalismo sudamericano, en el cual Brasil ha ejercido un claro liderazgo..." (Briceño, 2010: 48). Bajo este paraguas se enmarca la iniciativa de la UNASUR. Y en tercer lugar, el eje ALBA, que representa un modelo de integración anticapitalista y antiimperialista, lanzado por Hugo Chávez en 2001 que buscaba promover un nuevo modelo de integración basado en la solidaridad, la complementariedad y la cooperación.

Otros analistas dividen las aguas entre la región de la quietud y el estatismo que equivaldría a la zona del Atlántico y la región del dinamismo y el pragmatismo del área del Pacífico.

Asimismo, en distintos artículos pudimos observar que al comparar la agenda externa de ambos procesos, se exhibe como un logro la cantidad de acuerdos de los miembros de la Alianza con China, la UE y los Estados Unidos en detrimento del MERCOSUR. Es importante recordar aquí que los objetivos de ambos procesos son bien distintos, en ese sentido la Alianza tiene un foco específico en las negociaciones de un acuerdo más ambicioso: el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP).

Un dato llamativo que es importante mencionar es la voluntad, el compromiso y el pragmatismo para avanzar en el proceso que han demostrado los Presidentes de los Estados Parte de la Alianza del Pacífico desde el momento que se lanzó la iniciativa³⁶.

Las críticas hacia este nuevo espacio se han empezado a escuchar. En la XII Cumbre de los países de la ALBA realizada en Guayaquil el año pasado, Rafael Correa afirmó: "...Se enfrentan dos visiones del mundo: el neoliberalismo, el libre comercio, y aquellos que creemos en el socialismo, en garantía de derechos, en zonas libres pero no para el libre comercio sino libre de hambre, libre de pobreza...". En ese mismo escenario, Evo Morales ratificó esas palabras y añadió "...Venimos acá a expresarnos de manera conjunta contra esas políticas que seguramente, como siempre, son impulsadas desde

³⁵ Ver Disertación de Lula Da Silva en el XIX Foro de San Pablo (2013).

³⁶ Ver Documento SELA (2013).

el norte y algunos hermanos países intentan retomar...". Por su parte, la Declaración de la XV Cumbre Social del MERCOSUR remarcó: "...en el último tiempo registramos una fuerte contraofensiva del imperialismo para recuperar posiciones en América Latina y el Caribe que tiene como factor más peligroso la imposición a algunos de los gobiernos latinoamericanos de la llamada Alianza del Pacífico que viene a instalar la filosofía neoliberal del ALCA...". La Declaración del XIX Foro de San Pablo menciona: "...Denunciamos las tentativas, inspiradas en potencias extrarregionales, en el sentido de fracturar y sabotear la integración regional, como es el caso de la llamada Alianza del Pacífico y la búsqueda incesante por generar crisis y estimular divisiones en el MERCOSUR..."³⁷.

Distintos analistas advierten sobre estas posiciones más radicalizadas, ya que sugieren que los países de la Alianza del Pacífico también están construyendo al interior de América Latina y Sudamérica cuando tal vez antes eran indiferentes respecto a la suerte de la región.

Estas divergencias sobre el modelo de desarrollo, como en el rol político y económico que se pretende jugar en el sistema internacional, enfatizan la diferencia de las apuestas emprendidas por el proceso de la Alianza del Pacífico y el entramado de acuerdos regionales como el MERCOSUR. Por ejemplo, respecto a la UNASUR es trascendental destacar la importante experiencia en la prevención de conflictos y la promoción del arreglo pacífico de las controversias a partir de soluciones intrarregionales propias. La UNASUR se conformó en un actor clave al poder asumir como región posiciones políticas conjuntas y en ese camino pareciera que se alienta la construcción de la CELAC.

En este sentido, se observa que es posible prever que predominarán en la región acuerdos de integración multidimensionales (con objetivos políticos y económicos conjuntos) con membresías y compromisos cruzados (Peña, 2013).

Por su parte, y en coincidencia con lo anterior, el Canciller Almagro de Uruguay defendió las "dobles y triples membresías" de los países del bloque y señaló que ese entramado de múltiples pertenencias va a dar la convergencia del futuro de la integración latinoamericana.

Reflexiones finales

Desde el punto de vista económico hay dos fuerzas en conflicto: por un lado, el éxito del modelo impulsado por la Alianza del Pacífico en términos de un mayor crecimiento de sus economías traería aparejado un mayor mercado potencial para las exportaciones del Mercosur. Por otro lado, como ese crecimiento será producto de su red de acuerdos comerciales que mejoran las condiciones de acceso de productos de países que compiten con el Mercosur, llevaría a que este bloque no se beneficie tanto del crecimiento de la AP y probablemente puede que sus exportaciones sean desplazadas y se vea perjudicado por este proceso.

³⁷ Ver Medrano (2013).

Desde el punto de vista político, el éxito de la Alianza podría ser un gran desafío para el modelo del Mercosur ya que podría reforzar las posiciones de los sectores críticos dentro de cada país al mostrar un caso exitoso que legitime esas visiones. Pero al mismo tiempo, esta "competencia regional" podría ser un incentivo para impulsar con nuevos bríos al aletargado MERCOSUR en pos de avanzar con su agenda pendiente a fin de mostrar mayor dinamismo y no perder atractivo local e internacionalmente.

Sin embargo, contraponer la Alianza del Pacífico, como una propuesta y una voluntad compartida de países que tienen acuerdos importantes del punto de vista político, económico y comercial, al MERCOSUR ampliado, resulta claramente un signo negativo cuando no un retroceso en la situación actual sudamericana y latinoamericana. Sobre todo para la afirmación y avance de la UNASUR y la CELAC como los dos proyectos más ambiciosos e integrales de la región.

Mal podríamos hacer crecer y consolidar estrategias ambiciosas si trazáramos una línea de diferencias irreductibles entre las economías del Atlántico y del Pacífico o si nos planteáramos antagonismos definitorios entre gobiernos democráticos de distintos signos o tendencias ideológicas. Entendemos que los países de la Alianza presentan una forma de desarrollo, de apertura comercial muy diferente a la de los países del MERCOSUR, pero esto no debe conducirnos a pensar que ambos grupos se constituyen en adversarios. Lo importante y estratégico es revalorizar el espacio regional, construir sobre los denominadores comunes, diseñar agendas positivas, colocando el énfasis en aquellas cuestiones que nos unen y que son indudablemente beneficiosas para nuestras naciones y nuestros pueblos.

Estas reflexiones llevan a plantearnos algunos interrogantes que ayuden a estimular el debate de estos temas:

¿Qué factores son los que amalgaman y sostienen a un grupo de países dentro de un bloque regional? ¿Es sostenible el proceso de "integración profunda" de la denominada "Alianza del Pacífico"? ¿Y el del MERCOSUR?

¿Cómo impactará el proceso de la Alianza del Pacífico en los flujos comerciales y de inversión entre sus países miembros y con el MERCOSUR?

¿Estos procesos regionales acumulan o fragmentan el camino integracionista transitado en Latinoamérica?

¿El MERCOSUR dinamizará su integración a partir de la ampliación del bloque?

¿El avance del proceso de la Alianza del Pacífico impulsará los conflictos al interior del MERCOSUR o por el contrario alineará los intereses de sus miembros?

En definitiva, los modelos de integración propuestos por la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, ¿terminarán siendo contradictorios o complementarios? O mejor dicho, ¿es posible compatibilizar los modelos que proponen ambos bloques?

Bibliografía

Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, en sitio web: www.alianzapacifico.net.

Alvarez, Chacho y Peyrani, Julia: “Los caminos de la integración. Situación actual, complementación y proyección de los distintos organismos de la integración”, Serie Aportes CEPES-FES N 12, Mayo 2011.

Alvarez, Chacho: “No hay integración exitosa si cada uno de los países no siente que gana”, Revista Umbrales de América del Sur N 1, Ediciones de Puntin, Diciembre 2006-Marzo 2007, Buenos Aires.

Briceño Ruiz, José: “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional”, Revista Nueva Sociedad N 228, Julio-Agosto 2010.

Caetano, Gerardo: “MERCOSUR: ¿Quo vadis?”, Revista Umbrales de América del Sur N 1, Ediciones de Puntin, Diciembre 2006-Marzo 2007, Buenos Aires.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Base de datos CEPALSTAT, en sitio web de la CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe: “Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2012”, Santiago de Chile, Abril de 2013.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe: “Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2012”, Santiago de Chile, Abril de 2013.

Declaración de la XV Cumbre Social del MERCOSUR, Montevideo 10 y 11 de Julio de 2013.

Fernández, Gustavo: “Espejos y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos”, Revista Nueva Sociedad N 246, Julio-Agosto 2013.

Ferrando, Alonso: “El Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico (TPP). Un análisis preliminar”, Instituto de Estrategia Internacional (IEI), Cámara de Exportadores de la República Argentina, Julio 2012.

Ferrando, Alonso: “El futuro alimentario de Asia Oriental para el 2040”, Instituto de Estrategia Internacional (IEI), Cámara de Exportadores de la República Argentina, Abril 2013.

Ferrando, Alonso: “Perspectivas del proceso de adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Documento preliminar para su discusión”, Instituto de Estrategia Internacional (IEI), Cámara de Exportadores de la República Argentina, 2013.

Granovsky, Martín: “El MERCOSUR a la pesca de una identidad”, Página 12, 14/07/2013.

Guillen, Stella: “Paraguay frente al MERCOSUR y la Alianza del Pacífico”, Observatorio de Economía Internacional (OBEI), Marzo 2013.

International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2013.

Medrano, Elisa: “Condena a la Alianza del Pacífico y autocrítica en Foro de Sao Paulo”, Diario La Razón, La Paz, 05/08/2013.

Observatorio América Latina - Asia Pacífico: "Boletín Estadístico América Latina - Asia Pacífico", Boletín N 2, Segundo semestre 2012.

Oppenheimer, Andrés: "Alianza del Pacífico vs. Mercosur", El Nuevo Herald, 25/05/2013.

Organización Mundial de Comercio: "Informe sobre el Comercio Mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio", Ginebra, Suiza, 2013.

Organización Mundial de Comercio: "Perfiles arancelarios en el mundo 2012", Ginebra, Suiza, 2012.

Paraguassu, Lisandra: "Cartes ve un problema jurídico en el MERCOSUR", Diario O Estado de Sao Paulo, 17/08/13.

Peña, Felix: "¿Hacia un nuevo diseño de la integración sudamericana? Factores que inciden en su trazado y criterios para apreciar su sustentabilidad", Diciembre 2012, Buenos Aires.

Peña, Felix: "¿La hora de macro-acuerdos preferenciales interregionales? Las opciones para las negociaciones MERCOSUR-UE en el nuevo contexto internacional", Febrero 2013, Buenos Aires.

Peña, Felix: "La agenda comercial externa del MERCOSUR: algunos requerimientos que plantean las futuras negociaciones internacionales", Julio 2013, Buenos Aires.

Peña, Felix: "MERCOSUR y Alianza del Pacífico en la integración regional. Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar?", Junio 2013, Buenos Aires.

Rebossio, Alejandro: "La región mira al Pacífico: alianzas que dejan fuera al Mercosur", Diario La Nación, 09/06/2013.

Reinoso, Alan Fairlie: "Integración y Convergencia en UNASUR", *Working Paper* N 148, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), Febrero 2013.

Rojas Aravena, Francisco: "Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder. Impactos en América Latina y el Caribe", Revista Nueva Sociedad N 246, Julio-Agosto 2013.

Ruiz Caro, Ariela: "Impacto del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)", Revista Umbrales de América del Sur N 1, Ediciones de Puntin, Diciembre 2006-Marzo 2007, Buenos Aires.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA): "La Alianza del Pacífico en la Integración Latinoamericana y Caribeña", Mayo 2013, Caracas, Venezuela.

Sevares, Julio: "El ascenso de China: oportunidades y retos para América Latina", Revista Nueva Sociedad N 235, Septiembre-Octubre 2011.

The Economist: "*Latin American Geoeconomics. A continental divide. The region is falling in behind two alternatives blocks: the market-led Pacific Alliance and the more statist Mercosur*", 18/05/2013.