

Informe

**La relación entre
la Unión Europea,
la Alianza del Pacífico
y el Mercosur**

Ignacio Bartesaghi
Coordinador



Análisis del proceso de convergencia iniciado entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur

Ignacio Bartesaghi y Natalia Melgar¹

1. Aspectos básicos de la Alianza del Pacífico y el Mercosur

Los acuerdos comerciales más recientes han evolucionado y han introducido nuevos temas o capítulos a sus textos. Más aún, en muchos casos, el avance en estas nuevas disciplinas se ha vuelto más relevante que los impactos en materia de comercio ya sea de bienes o de servicios.

Cuadro 1 – Nuevos temas incluidos en los acuerdos comerciales

Administración del Estado.	Dialogo en asuntos políticos.	Pequeñas y medianas empresas.
Agricultura.	Drogas ilegales.	Políticas de innovación.
Asistencia financiera.	Educación y capacitación.	Protección al consumidor.
Aspectos audiovisuales.	Energía.	Protección civil.
Asuntos sociales.	Estadísticas.	Protección de la información.
Cercanía en la legislación.	Impuestos.	Propiedad intelectual.
Circulación de capital.	Inversión extranjera.	Regulación del mercado de trabajo.
Cooperación en Cultura.	Investigación y desarrollo.	Salud.
Cooperación industrial.	Lavado de dinero.	Seguridad nuclear.
Cooperación regional.	Medidas anti corrupción.	Sociedad de la información.
Defensa de la competencia.	Medioambiente.	Terrorismo.
Derechos humanos.	Migraciones ilegales.	Visas y refugiados.
Dialogo en política económica.	Minería.	

Fuente: elaboración propia.

Esta diversidad de temas ha causado que la convergencia sea una necesidad inmediata de modo de consolidar la integración en la región y potenciar la inserción con el resto del mundo.

¹Integrantes del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay.

En el año 2011 se firma en Lima la Declaración Presidencial que inicia el proceso para la conformación de la Alianza del Pacífico, con el objetivo de conformar un área de integración profunda. En junio de 2012, se suscribe el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

El artículo 3 de ese documento establece que “la Alianza del Pacífico tiene como objetivos principales:

- a. construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;
- b. 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; y
- c. convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia Pacífico.”

Además, el mismo artículo señala que “para alcanzar los objetivos señalados se desarrollarán, entre otras, las siguientes acciones:

- a. liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios, con miras a consolidar una zona de libre comercio entre las Partes;
- b. avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre las Partes;
- c. desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros;
- d. promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes,
- e. coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las Partes; y
- f. contribuir a la integración de las Partes mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico suscrita en diciembre de 2011, en las áreas ahí definidas.”

Una de las características de la Alianza del Pacífico ha sido la de pretender alcanzar una integración profunda, pero sin definir ningún instrumento clásico de integración entre sus objetivos. En los hechos, los tratados originarios no hacen mención alguna al término mercado común o unión aduanera, pero en sus acciones sí incluyen elementos que son comunes a dichos niveles de integración. Se trata de una innovación en la región, ya que es el primer bloque que se constituye con una lógica más flexible

en cuanto a la modalidad de integración pretendida, algo que también se visualiza por ejemplo en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

Luego de la firma de los acuerdos marco que dieron los primeros pasos de la Alianza, los miembros siguieron avanzando con la suscripción del Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico (firmado en 2013), el que entró en vigencia en mayo de 2016. Este documento, que consta de 19 capítulos², no sólo contiene una serie de disposiciones vinculadas a aspectos comerciales, sino también establece un marco regulatorio conjunto en temas como las telecomunicaciones, el comercio electrónico y los servicios profesionales, financieros y marítimos.

La normativa del Mercosur está bastante más atrasada en estos aspectos. Sin embargo, como se explicará más adelante, es esperable que este proceso se acelere dada la aprobación de la hoja de ruta hacia la convergencia con la Alianza del Pacífico.

En el caso de la Alianza del Pacífico, los países no miembros tienen la posibilidad de solicitar a la Presidencia Pro Tempore ser observador. La decisión es tomada por los países miembros por unanimidad y en caso de aprobarse, los países observadores tienen la posibilidad de participar en reuniones a las que sean invitados por consenso de los miembros. Actualmente, son 55 los países observadores (ver cuadro 2).

²1) Disposiciones Iniciales, 2) Definiciones Generales, 3) Acceso a Mercados, 4) Reglas de Origen y Procedimientos Relacionados con el Origen, 5) Facilitación del Comercio y Cooperación Aduanera, 6) Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, 7) Obstáculos Técnicos al Comercio, 8) Contratación Pública, 9) Comercio Transfronterizo de Servicios, 10) Inversión, 11) Servicios Financieros, 12) Servicios Marítimos, 13) Comercio Electrónico, 14) Telecomunicaciones, 15) Transparencia, 16) Administración del Protocolo Adicional, 17) Solución de Diferencias, 18) Excepciones y 19) Disposiciones Finales.

Cuadro 2 – Países observadores

América	África	Asia	Europa		Oceanía
Argentina	Egipto	Rep. Popular de China	Alemania	Italia	Australia
Canadá	Marruecos	Corea	Austria	Lituania	Nueva Zelanda
Costa Rica		India	Bélgica	Noruega	
Ecuador		Indonesia	Belarús	Países Bajos	
El Salvador		Israel	Croacia	Polonia	
Estados Unidos		Japón	Dinamarca	Portugal	
Guatemala		Singapur	Eslovaquia	Reino Unido	
Haití		Tailandia	Eslovenia	Rep. Checa	
Honduras		Emiratos Árabes Unidos	España	Rumania	
Panamá			Finlandia	Serbia	
Paraguay			Francia	Suecia	
Rep. Dominicana			Georgia	Suiza	
Trinidad y Tobago			Grecia	Turquía	
Uruguay			Hungría	Ucrania	

Fuente: elaboración propia a partir de www.alianzapacifico.net.

Según las disposiciones de la Alianza del Pacífico, si un Estado cuenta con la categoría de Estado Observador y posee acuerdos vigentes con cada uno de los miembros (artículo 11 del Acuerdo Marco), tendrá la posibilidad de solicitar ser candidato para la adhesión como socio pleno. Considerando los países miembros del Mercosur, Argentina, Paraguay y Uruguay se encuentran en la lista de países observadores y sólo en el caso de Uruguay, se cumple con la condición anteriormente mencionada.

En 2017, la Alianza del Pacífico creó la figura de Estado Asociado con el objetivo de que los países miembros tengan la posibilidad de firmar acuerdos comerciales con terceros países. La solicitud puede promoverse por iniciativa de los países miembros, es decir, pueden acordar invitar a un tercer país a ser Estado Asociado o un país interesado puede solicitar a la Presidencia Pro Tempore ser considerado para esta categoría. Hasta el momento, los países candidatos a Estados Asociados son: Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur.

Por otra parte, el Mercosur fue creado en 1991 con la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En aquel entonces, se había establecido como objetivo la creación de un mercado común para el año 1994. Esto implicaba:

- a. la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- b. el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales;
- c. la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; y
- d. el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Entre estas medidas solo se ha avanzado en el establecimiento de un arancel externo común. Sin embargo, vale destacar que se ha hecho parcialmente dado que cada uno de los países miembros mantiene vigente una larga lista de excepciones. Es más, en los hechos el bloque no ha logrado constituir la libre circulación de mercaderías entre los miembros para todos los productos, por lo que el bloque estaría operando como un área del libre comercio.

Los Estados Parte fueron los mismos hasta el año 2012, cuando se aprobó la adhesión de Venezuela, actualmente suspendida, mientras que Bolivia está en proceso de adhesión. Si bien también existe la figura de Estado Asociado, actualmente son sólo siete los países que poseen este status: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam. A diferencia de la Alianza del Pacífico, todos los Estados Asociados del Mercosur se encuentran en la región.

El Protocolo Comercial Adicional de la Alianza del Pacífico mencionado anteriormente, también tiene como objetivo crear nuevas oportunidades de negocios para las empresas de los países miembros. Para ello, se pretende que el Protocolo sea una plataforma de exportación de modo que, por un lado, se diversifiquen sus mercados de destino y, por otro lado, se profundicen los vínculos existentes con Asia-Pacífico, región con la cual se pretende concretar más acuerdos comerciales y ha sido definida como estratégica.

En el caso del Mercosur, profundizar los vínculos con Asia-Pacífico no forma parte de la estrategia actual. Más aún, en 2016, el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, visitó China y junto al Presidente Xi Jinping lanzó la posibilidad de cerrar un TLC entre ambos países en un período de dos años. A partir de esa propuesta, se desató un debate interno y regional sobre la posibilidad de cerrar un acuerdo por fuera del Mercosur, como así también sobre los posibles impactos negativos que podría tener para Uruguay. Aún se discute la posibilidad de hacerlo bilateralmente o a través del Mercosur y las negociaciones no han comenzado. De cualquier forma, la posición de las cancillerías de las principales potencias del bloque, sumado a la visión de la próxima administración en Brasil alejan cualquier posibilidad de cerrar un acuerdo comercial con China en el mediano plazo.

2. Análisis comparativo entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur

Por un lado, el Mercosur ha sido cuestionado por la falta de avances y el incumplimiento de sus objetivos iniciales. A casi tres décadas de su creación, no ha cumplido con metas que originalmente habían sido fijadas para alcanzarse en 1995. Por otro lado, la Alianza del Pacífico creada en 2011, se ha caracterizado por avanzar rápidamente en temas que contribuyan a incrementar el comercio internacional entre los miembros y también con terceros países de modo de contribuir al crecimiento y desarrollo del bloque. Por ejemplo, mientras que el Mercosur no ha firmado acuerdos comerciales con socios comerciales relevantes como la Unión Europea, Estados Unidos o Asia-Pacífico, los países de la Alianza del Pacífico sí lo han hecho. Al respecto, debe reconocerse que los miembros de la Alianza poseen mayores facilidades para negociar acuerdos comerciales, ya que los mismos no están atados a una política comercial común como es el caso del Mercosur.

Sin embargo, esta diferencia podría igualmente tener un punto de partida en común, dado que la Alianza del Pacífico nace luego de las dificultades enfrentadas por la Comunidad Andina. Esto no significa que el Mercosur tienda a fracasar, sino que existe una señal de alarma que hace necesario que los países miembros acepten las dificultades existentes para avanzar y a la vez, se puedan aprovechar mejor los avances para definir una nueva estrategia que contribuya significativamente al crecimiento y desarrollo de los países miembros.

Aunque en sus orígenes tanto el Mercosur como la Alianza del Pacífico tuvieron un perfil netamente económico y comercial, “desde hace unos años el primero fue ponderando más sus intereses políticos, lo que ha ido transformado al bloque en un foro que se encuentra más cerca de la UNASUR que de la

Alianza del Pacífico”. Esta realidad se debe fundamentalmente, a los cambios en la política exterior de Brasil y sus intereses en la región (Bartesaghi, 2013).

Ahora bien, desde la asunción de Macri en Argentina y de Temer en Brasil, los socios del Mercosur volvieron a ponderar el enfoque económico comercial, impulsando la agenda interna como la externa. Como resultado, además de concretarse la suspensión de Venezuela, se logró la firma de un protocolo de inversiones y de contrataciones públicas. Respecto a la agenda interna, más allá de los resultados, en los últimos tiempos se registraron ciertos avances en las negociaciones con la Unión Europea, siguen vigentes los intercambios con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y se abrieron nuevas con Canadá, Corea del Sur y Singapur. En suma, sí se evidencia un cambio, pero aún sin resultados concretos en el cierre de las negociaciones.

En el caso de la Alianza del Pacífico, si bien la firma del acuerdo supuso transformaciones en la legislación interna de sus miembros, en muchos casos ya se había avanzado por acuerdos anteriores entre los miembros, rol que le cabe a la Comunidad Andina. Los desarrollos son en áreas como acceso a los mercados, promoción de exportaciones, movimiento de personas, mercado de capitales, oportunidades de negocios, alianza empresarial, trato a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), cooperación en varias áreas (como la educación, académica, científica, sector financiero, empresarial etc.), y aspectos institucionales (Reunión de Ministros de Economía, Parlamentos etc.) (SELA, 2013).

Estos avances son muy relevantes en cuanto a lo que han sido los procesos de integración en América Latina. Sin embargo, vale destacar que la Alianza del Pacífico aún tiene pendiente avanzar hacia el mercado común, concepto que los países miembros han denominado como “integración profunda”. Como señala Bartesaghi (2014), este desafío es altamente relevante dado que es en esta área donde han fracasado varios procesos de integración en la región.

Según Guillén (2013), la Alianza del Pacífico cuenta con una economía más abierta en comparación con el Mercosur. Como prueba de ello, puede considerarse el indicador de apertura comercial o los aranceles promedio de ambos bloques. En el primer caso, la apertura comercial de la Alianza del Pacífico duplica a la del Mercosur, mientras que el arancel promedio NMF ponderado del Mercosur duplica al de la Alianza del Pacífico, 12,1% frente a 6,6% (Guillén, 2013).

Respecto a los aspectos institucionales, la Alianza del Pacífico parece evitar la creación de burocracias. Tremolada (2013) argumenta que este punto es una debilidad dado que para avanzar hacia una

integración tan profunda como un mercado común, es condición necesaria la creación de órganos supranacionales que aún no han sido determinados (Tremolada, 2013). En este aspecto también difiere del Mercosur dado que este bloque, siguiendo los pasos de la Unión Europea, posee un desarrollo institucional con cierta madurez, aunque con cuestionada eficiencia.

Considerando el PIB per cápita como un indicador de desarrollo económico, se observa que los países más grandes de cada bloque (Brasil en el Mercosur y México en la Alianza del Pacífico) no muestran los mejores desempeños. Por ejemplo, Brasil es superado por Argentina y Uruguay, mientras que México lo es por Chile. Comparando los promedios del PIB per cápita registrados en cada bloque en 2017, el Mercosur superaría a la Alianza del Pacífico.

Cuadro 3 – PIB per cápita

Alianza del Pacífico	Chile	13.610
	Colombia	5.830
	México	8.610
	Perú	5.970
Mercosur	Argentina	13.040
	Brasil	8.580
	Paraguay	3.920
	Uruguay	15.250

Nota: Método Atlas, dólares corrientes.

Fuente: elaboración propia a partir del Banco Mundial.

En cuanto a los indicadores del *Doing Business* (Banco Mundial) y el Índice de Competitividad Global (*World Economic Forum*), se observa que todos los países de la Alianza del Pacífico ocupan mejores posiciones que los países del Mercosur en el caso del primer indicador, siendo México el mejor posicionado en 2018. En el caso del Índice de Competitividad Global, en general, los países del Mercosur también aparecen en posiciones por debajo de la Alianza del Pacífico. La excepción es Uruguay que se encuentra encima de Colombia y Perú.

Cuadro 4 – Índices de facilidad para hacer negocios y competitividad

		Posición en <i>Doing Business</i> 2018	Índice de Competitividad Global 2018
Alianza del Pacífico	Chile	55	33
	Colombia	59	60
	México	49	46
	Perú	58	63
Mercosur	Argentina	117	81
	Brasil	125	72
	Paraguay	108	95
	Uruguay	94	53

Fuente: elaboración propia a partir del Banco Mundial y World Economic Forum.

En cuanto a la estructura de las exportaciones, en general, para todos los países considerados predominan los productos primarios. En este caso, la excepción es México que exporta bienes con mayor contenido tecnológico y gracias a su gran contribución, la Alianza del Pacífico aventaja al Mercosur. Este aspecto es muy relevante dadas las posibilidades de encadenamientos productivos e inserción en cadenas globales de valor. En particular, aquellas que se puedan consolidar en el mercado asiático que es parte de la estrategia de la Alianza del Pacífico. En materia de comercio exterior, también se destaca que, en ambos bloques, el comercio interregional es bajo en comparación con otros bloques. En el caso del Mercosur se ubica alrededor del 13% mientras que para la Alianza del Pacífico no alcanza al 3%.

Analizando los avances de los dos bloques en la agenda externa, las diferencias son notorias y claramente han afectado el desarrollo de los dos bloques comerciales. Por un lado, la Alianza del Pacífico, con todos sus miembros con acuerdos vigentes nada menos que con Estados Unidos y la Unión Europea. Además, tres de sus miembros integran la APEC y el TPP 11 y dos de ellos tienen acuerdos vigentes con China y otro importante número de economías en Asia Pacífico. En contrapartida, el Mercosur no cuenta con acuerdos comerciales vigentes con Estados Unidos, la Unión Europea ni con China. Recientemente ha lanzado nuevas negociaciones dinamizando la agenda externa: Canadá, Singapur y Corea del Sur, mientras que sigue negociando con la Unión Europea, proceso que lleva cerca de 20 años.

3. Antecedentes e inicio del proceso de convergencia

En primer lugar, se destaca el intento de acercamiento entre la CAN y el Mercosur. Estos dos bloques intentaron establecer un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ellos y así surgió en 2014 la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). El promotor de la CSN fue el presidente Fernando Henrique Cardoso, quien convocó a la primera Reunión Cumbre de Presidentes Sudamericanos en el año 2000. Su proyecto excluyó a México, su tradicional competidor por el liderazgo regional (Mindreau, 2002).

La mayor integración entre los países de la región es debatida desde tiempo atrás, entre otras cosas para contrarrestar los efectos negativos de la firma del NAFTA para los países de América Latina. Por ejemplo, Brasil que exportaba diversos productos manufacturados a Estados Unidos y primarios a México junto con Argentina (Chami-Batista, 2002).

Diversos factores hicieron que la negociación entre ambos grupos fuera muy difícil. Entre ellos, las situaciones políticas y económicas de cada país, muy divergentes objetivos de negociación y un comercio interregional poco relevante (Harnett, 2003). Además, si bien existían incentivos económicos, estos se concentraban en Brasil que exportaba bienes manufacturados a la CAN, Argentina, Paraguay y Uruguay exportaban bienes primarios que los países andinos mantenían protegidos.

De todos modos, en diciembre de 2003 se firmó el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 59, entre el Mercosur y Colombia, Ecuador y Venezuela. Tras años de expectativas, el resultado final desilusionó en cuanto a su alcance, cobertura y largos cronogramas de liberación comercial. Además, Perú no formó parte del acuerdo suscribiendo con el Mercosur un acuerdo individual por fuera de la CAN (Acuerdo de Complementación Económica N°58). En 2004, a pesar de no haberse alcanzado un único acuerdo de libre comercio, los gobiernos de los países de ambos bloques a los que se sumaron Chile, Guyana y Surinam establecieron la CSN.

Según los documentos fundacionales, todos los países miembros deberán contribuir a profundizar sus procesos de integración en busca de la convergencia. Sin embargo, en 2006, Venezuela abandonó la CAN lo cual puso en duda el futuro de este bloque y de la CSN y comenzó su acercamiento al Mercosur. Dado este hecho, y las distintas visiones de los gobiernos de los países miembros de la CAN (por un lado, Alan García en Perú y por otro lado, Evo Morales y Rafael Correa en Bolivia y Ecuador,

respectivamente), comenzó a diseñarse en Perú una nueva estrategia de integración que buscaba acercarse a Chile, país más favorable a la apertura comercial.

Dada la negativa de Chile de formar parte de la CAN, el gobierno de Perú planteó el Pacífico como pilar de su estrategia de inserción internacional (Fajardo, 2012). Así fue que, en junio de 2006, el Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, José Antonio García Belaunde, propuso “un proyecto mayor, que es la Asociación del Pacífico Latinoamericano”. Según él, el objetivo debía ser acercarse a Asia Pacífico y para ello era necesario promover “un conjunto de vínculos comerciales, de cooperación y políticos que atravesasen toda la costa del Pacífico latinoamericano, de México a Chile”.

Luego de algunas reuniones y rondas de negociación, en 2007 se formó el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano integrado por: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. En 2010, y también por iniciativa de Perú, comienzan las negociaciones que llevaron a la creación de la Alianza del Pacífico en 2011, debido a que comenzaron a surgir ciertas diferencias en los enfoques de integración planteados en el marco del Foro.

Inicialmente, Perú invitó a Chile, Colombia, Ecuador y Panamá a crear un nuevo espacio de cooperación e integración política y económica. Chile y Colombia propusieron incorporar a México y hubo consenso para ello. Luego de varias rondas de negociación, como fue mencionado, se crea la Alianza del Pacífico integrada por Chile, Colombia, México y Perú.

La necesidad de convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico surge en Chile, fue durante el segundo gobierno de M. Bachelet que se plantea como estrategia regional la idea de la “convergencia en la diversidad”. En concreto, el Canciller Muñoz señalaba que la Alianza del Pacífico no sería un bloque excluyente de otros procesos de integración, sino que la convergencia en la diversidad es la política que Chile buscará promover en América Latina. Este era el camino señalado para convertirse en una región más integrada y autónoma. Según Muñoz, este proceso podría realizarse a distintas velocidades (aplicando el concepto de la Unión europea de “velocidades diferenciadas”), es decir, algunos países podrían avanzar más rápido que otros según las circunstancias (Muñoz, 2014).

Según Aranda y Ovando (2014), Argentina jugó un rol muy relevante en el acercamiento de ambos bloques dado que contribuyó a generar un clima político favorable al diálogo de distintas iniciativas

regionales. En la cumbre del Mercosur que tuvo lugar en julio de 2013, la presidenta C. Fernández respaldó la concertación regional en el camino al desarrollo (Busso, 2014).

En línea con su propuesta de convergencia, el gobierno chileno tuvo la iniciativa de organizar el seminario: "Diálogo sobre integración regional: Alianza del Pacífico y Mercosur" en noviembre de 2014. En esta ocasión, el canciller chileno Muñoz argumentó que si bien, ambos bloques responden a modelos económicos y formas distintas de inserción en la economía, ambos constituyen componentes esenciales y su convergencia proporcionará beneficios relevantes a todos sus miembros (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014).

Diversos organismos internacionales han apoyado e incentivado este proceso de convergencia. Por ejemplo, desde 2014 CEPAL lo ha promovido y en concreto, propuso que ambos bloques iniciaran un programa conjunto de facilitación comercial que incluyera la aprobación de normas comunes de calidad y seguridad. Según CEPAL (2014), la acumulación de origen podría convertirse en un gran incentivo para la integración productiva dado que promueve las cadenas industriales de valor, así como la movilidad de personas tanto en lo que refiere al turismo como a los negocios. Ya desde 2014, este organismo señalaba que “la convergencia entre los distintos esquemas de integración latinoamericanos y caribeños no solo resulta necesaria, sino también urgente”. Se argumentaba que la región tenía que ser parte del proceso actual en el cual la economía global se articula en torno a mega-regiones integradas. Además, el informe sostiene que “una acción regional concertada permitiría fortalecer la voz de la región en los principales debates sobre la gobernanza mundial, así como en su interlocución con otros actores del sistema internacional”.

El 7 de abril de 2017, representantes de los países miembros de ambos bloques sostuvieron un encuentro en Buenos Aires con el objetivo de comunicar los avances de cada bloque en materia de integración y analizar el camino a seguir en cuanto a la integración económica regional. Se acordó continuar trabajando de modo de alcanzar la convergencia entre ambos en áreas referidas a la facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial, apoyo a las PYMES e identificación de posibles cadenas regionales de valor. Se determinó también la realización de reuniones frecuentes de modo de avanzar en estos temas, para lo cual establecieron una hoja de ruta.

En julio de 2017, se realizó la L Cumbre del MERCOSUR. En paralelo, tuvo lugar Diálogo de Alto Nivel “*MERCOSUR-Alianza del Pacífico. Una Agenda Positiva para la Integración*” organizado por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del BID. El objetivo era avanzar en la

discusión de distintos factores que permitan acelerar el proceso de convergencia. Según el organismo, esta generará un espacio regional ampliado en el cual, sus miembros, mejorarán su inserción global y por lo tanto, “es una respuesta racional al marco de incertidumbre de las relaciones económicas mundiales y también al cúmulo de asignaturas pendientes a lo largo de la historia de la integración regional”. Como resultado de este diálogo, los países miembros del MERCOSUR firmaron un Acuerdo de Promoción y Facilitación de Inversiones, tomando como antecedente el Protocolo acordado en abril.

En este sentido, en agosto de 2017 autoridades de ambos bloques mantuvieron una reunión en la ALADI, Montevideo, donde se discutieron temas como: la acumulación de origen, encadenamientos productivos, procedimientos aduaneros, eventos y espacios de promoción de mutuo interés, barreras al comercio y facilitación del comercio de servicios.

El 24 de julio de 18 se realizó la Primera Cumbre entre autoridades de ambos bloques en Puerto Vallarta. En esta ocasión, se reafirmó el compromiso por profundizar el camino de la integración entre ambos bloques y se acordó realizar un seguimiento semestral del proceso con miras a alcanzar un eventual Acuerdo Marco de Libre Comercio.

Esta reunión marco un hito importante dado que se adoptó un Plan de Acción, que complementa y amplía la Hoja de Ruta suscripta de abril de 2017, incluyendo temas como las cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación de comercio, barreras no arancelarias, cooperación regulatoria, promoción comercial y MIPYMEs, facilitación del comercio de servicios, agenda digital, inversiones, comercio inclusivo y género, movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas.

Además de los mencionados, otros organismos internacionales vinculados a la región también han apoyado y promovido este proceso de convergencia. En 2018, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) presentaron un documento conjunto que resume las opiniones de personalidades de la política y la academia sobre el proceso de convergencia. En general, se destaca la relevancia de la convergencia entre ambos bloques y que esta puede ser la plataforma para alcanzar la integración de América Latina.

Dada la reunión de julio de 2018 y con el objetivo de contribuir al diálogo, CEPAL elaboró un reporte en el cual se presentan propuestas para la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, celebrado en Santiago el 24 de noviembre de 2014. Además, CEPAL (2018) sostiene que “profundizar la integración regional no es una opción sino un imperativo”, y señalan como preocupante, por un lado, el bajo comercio intrarregional en América Latina y el Caribe y, por otro lado, “que los encadenamientos productivos entre países de la región son, en general, escasos y débiles”.

4. Posibles restricciones en la convergencia

Dadas las tendencias actuales, resulta clara la necesidad de convergencia de modo de seguir avanzando en materia de acuerdos comerciales. Sin embargo, en la actualidad se están registrando en la región una serie de factores que representan una señal de alarma y podrían impedir que el Mercosur avance en este sentido.

En primer lugar, el resultado electoral en Brasil. Dada la victoria de J. Bolsonaro, es esperable cierto cambio de rumbo en la política exterior de Brasil que tendería a volverse más proteccionista de acuerdo a alguna de las declaraciones de campaña del próximo presidente de Brasil. Las nuevas autoridades asumirán sus cargos el primero de enero de 2019 y queda esperar qué medidas concretas tomará Brasil en su relacionamiento tanto con los países del Mercosur como con terceros y qué rol jugará en las negociaciones del Mercosur con terceros.

En segundo lugar, la situación económica y política en Argentina. Por un lado, la crisis actual podría llevar a medidas que también vayan hacia el proteccionismo y, por otro lado, habrá elecciones en 2019 con escenarios en materia de política exterior muy distintos en función del partido que obtenga la victoria.

En tercer lugar, si bien no aparece como una prioridad en la discusión sobre el tema, la convergencia arancelaria parece una meta muy difícil de alcanzar. Esto se debe fundamentalmente a las muy diversas estructuras productivas de los países involucrados, lo cual ha llevado a que en cada bloque existan listas de excepciones. Una señal de las dificultades en este sentido es el nivel de integración actual alcanzado por las principales economías de la región, caso de la relación de México con Brasil y con Argentina. Al respecto cabe señalar que estos tres países cuentan actualmente con un vínculo pautado por los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP.CE) firmados en el marco de la ALADI, en particular el AAP. CE N°6 firmado entre Argentina y México y el AAP.CE N°53

suscrito entre Brasil y México. Además, el Mercosur posee con México un acuerdo marco (AAP.CE N°54) y uno para el sector automotriz (AAP.CE N°55). En todos los casos se trata de acuerdos parciales y limitados en su cobertura, que si bien están en proceso de profundización las negociaciones han enfrentado algunas dificultades.

Cabe destacar que la oportunidad de avanzar en la profundización de los acuerdos entre las tres economías señaladas había adquirido mayor impulso por la posición de Trump respecto a la renegociación del NAFTA, lo que por momentos se pensó podría derivar en una salida del acuerdo de la primera potencia mundial, posibilidad que afectaría sustancialmente a México dada su profunda relación con la potencia del norte. Es evidente que ese contexto llevó a México a diversificar el destino de sus exportaciones buscando acelerar las negociaciones con otras economías, como ocurrió con Brasil y Argentina.

Como es sabido, México no solo alcanzó con éxito la renegociación del NAFTA con la reciente firma del T-MEC en la Cumbre del G20 en Argentina (aún debe entrar en vigencia), sino que también logró renegociar su acuerdo con la Unión Europea y firmar el TPP 11. Es claro que esta nueva realidad quitó la emergencia de México de avanzar en la profundización de las negociaciones con las dos potencias sudamericanas, hecho que afectará la posibilidad real de una convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur.

5. El rol de la Unión Europea en la convergencia

Como fue mencionado, todos los países miembros de la Alianza del Pacífico tienen un acuerdo comercial vigente con la Unión Europea. Además, este último bloque ya cerró su acuerdo con Ecuador (aún no vigente) y mantiene abierta la posibilidad de cerrar un acuerdo de asociación con Bolivia, si bien las diferencias políticas con el gobierno de Evo Morales complican cada vez más dicha posibilidad. No debe olvidarse que la Unión Europea cuenta con acuerdos con Centroamérica, además de su relación preferencial con los países del Caribe.

En el caso del Mercosur, las negociaciones con este bloque comenzaron hace más de 20 años y si bien se habían estancado en 2016 tomaron un nuevo impulso y desde entonces se realizaron varias rondas de negociación realizadas en los últimos dos años. De hecho, de acuerdo a las dos partes negociadoras

nunca se estuvo tan cerca de cerrar el acuerdo, lo que para la cancillería argentina a cargo de la presidencia pro t mpore del Mercosur podría ocurrir en el primer semestre de 2019.

Por lo tanto, la Unión Europea puede considerarse como un agente facilitador de la convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Si el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea se concreta, todos los países miembros tendrían un acuerdo comercial vigente con este último bloque y aún en el caso de no concretarse, los países del Mercosur ya cuentan con la experiencia de las rondas de negociaciones recientes, lo que implica otorgar concesiones que en muchos casos derivan en reformas en la legislación regional y nacional.

En ese sentido, la convergencia entre los dos bloques comerciales podría comenzar con la identificación de aquellas iniciativas regionales y subregionales de los miembros de los dos bloques que fueron implementadas a partir de las negociaciones con la Unión Europea. Como fue planteado por Bartesaghi en la ALADI en el marco de los debates para la conformación de un Acuerdo Económico Comercial Integral Latinoamericano, de cerrarse el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, existe una enorme posibilidad de articulación de las concesiones que los miembros de los dos bloques sudamericanos le otorgaron a los países europeos (Bartesaghi, 2017).

Un rápido repaso de las disposiciones vigentes entre los miembros de la Alianza del Pacífico y la Unión Europea, evidencian que dichos países mantienen una relación más profunda con el bloque europeo que con sus socios latinoamericanos, en áreas tan diversas como la propiedad intelectual, normas técnicas, normas de origen, inversiones, el comercio electrónico, servicios o contrataciones públicas por nombrar sólo algunas de las disciplinas que suelen ser parte de los acuerdos de asociación firmados por la Unión Europea. Es más, es claro también que en algunos casos los miembros de los dos principales bloques comerciales de América Latina cuentan con un mayor nivel de acceso preferencial en el mercado europeo que en el de la región, algo evidente en el caso de la relación r ciproca de México con Brasil y Argentina.

Tomando en cuenta esta situación, el rol de los acuerdos de la Unión Europea con la región podrían ser la base de cualquier esfuerzo de convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, comenzando por identificar en qué áreas es posible una articulación que logre conformar un espacio integrado basado en reglas comunes para los tres bloques comerciales. Además de las armonizaciones básicas en normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, facilitación de comercio, podrá pensarse en acumulación de origen o incluso en disposiciones comunes en servicios, inversiones, contrataciones

públicas, comercio electrónico, visas de negocios o PYMES, entre tantas posibles áreas de cooperación.

De cerrarse las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea se contaría con una plataforma inmejorable en este sentido, si bien para tener éxito se necesitará de voluntad política y una visión amplia en cuanto al rol de los procesos de integración en el desarrollo económico. La articulación o convergencia en las áreas mencionadas no debe olvidar la necesaria liberación comercial en bienes, que aún tiene enormes espacios de expansión en América Latina, pero bien es sabido que la misma podría encontrar mayores restricciones que la convergencia en las otras disciplinas comerciales.

La posible plataforma creada a partir de los acuerdos cerrados por la Unión Europea con la región podría incluso transformarse en un motivador para que los diferentes actores involucrados definan estrategias de largo plazo en su relación con Asia Pacífico, especialmente con China e India, dos economías con las que los países europeos mantienen ciertas tensiones comerciales. En un escenario futuro, la convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico no puede estar de espaldas a la definición de una agenda común en infraestructura física y digital, pero tampoco la misma debe estar ausente con la Unión Europea, bloque que jugará un rol en las relaciones con China a través de la Nueva Ruta de la Seda.

6. Conclusiones

Si bien existen diferencias relevantes entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, es esperable que se avance hacia la convergencia de ambos bloques. Las principales razones son las siguientes.

Dados los acuerdos firmados o negociaciones en curso, los países de la Alianza del Pacífico muestran una gran apertura y tendencia hacia la desregulación económica y comercial mientras que ocurre lo contrario en el caso del Mercosur. Por lo tanto, es esperable que sean los países miembros de la Alianza del Pacífico los promotores de la convergencia y que el Mercosur tienda a incorporar los avances alcanzados.

Además, se destaca el potencial de la Unión Europea como facilitador de la convergencia dado que los acuerdos firmados con cada uno de los países de la Alianza del Pacífico y las negociaciones en curso con el Mercosur, deberían servir de base para encauzar la convergencia entre ambos bloques.

Si bien es evidente el espacio para alcanzar una convergencia arancelaria, este camino se identifica como el más complejo. Es por eso que las posibles áreas de cooperación entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur se están impulsando en las nuevas disciplinas comerciales y no en la agenda clásica de los acuerdos comerciales.

La profunda relación de la Unión Europea con los países latinoamericanos y caribeños la ubican en un lugar de privilegio como impulsor de una plataforma de normas comerciales comunes. De hecho, la sola articulación de las concesiones otorgadas por los miembros de la Alianza del Pacífico a la Unión Europea con los miembros del Mercosur, sería el primer paso para una verdadera convergencia entre los dos bloques, la que podría verse acelerada de cerrarse las negociaciones entre el esquema europeo y el Mercosur.

7. Bibliografía

- Aranda, G. y Ovando, C. (2014). *Estrategias de autonomía e integración convergiendo en una relación bilateral. El caso de la Argentina y de Chile*. En: Briceño, J. y Simonoff, A. (Eds.) Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía (pp. 243-261). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Bartesaghi, I (2017). Bases para un Acuerdo Económico Comercial Integral Latinoamericano
- Bartesaghi, I. (2014). El Mercosur y la Alianza del Pacífico, ¿más diferencias que coincidencias?
- Bartesaghi, I. (2013). Mercosur ¿hacia un foro político? Boletín Mercosur ABC - Integración Productiva.
- Busso, A. (2014). Los vaivenes de la Política Exterior Argentina re-democratizada (1983-2013). Los impactos de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, (177), 9-33.
- CAF-SEGIB-ALADI (2018). Convergencia en la Diversidad. Diálogo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico.
http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/7109A7717008984D03258249005A7E33/%24FILE/Libro_Convergencia_en_la_Diversidad.pdf
- CEPAL (2018). La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Enfrentando juntos un escenario mundial desafiante.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43614/1/S1800528_es.pdf
- CEPAL (2014). La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/1/S1420838_es.pdf

- Chami Batista, J. (2002). El TLC y las pérdidas de mercado de Brasil en los Estados Unidos, 1992-2001. *Revista de la Cepal*, 78, 12/2002.
- Guillén, S. (2013). Paraguay frente al Mercosur y la Alianza del Pacífico. *Observatorio de Economía Internacional*, OBEI. <http://www.cadep.org.py/uploads/2013/03/Articulo-SG-impresion.pdf>
- Harnett, J. (2003). The Downfall of SAFTA. The Triumph of Economics over Politics. *Economic Integration of the Americas*, 12/2003.
- Mindreau, M. (2002). Foreign Policy and Sub-regional Integration in the Americas», ISA Annual Conference, Nueva Orleans, 24 a 27 de marzo de 2002.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2014). *Subsecretario Edgardo Riveros subrayó necesidad de liderazgo brasileño en fortalecimiento de integración regional, en Coloquio Chile-Brasil en Sao Paulo*. <http://www.minrel.gob.cl/subsecretario-edgardo-riveros-subrayo-necesidad-de-liderazgo-brasilenoen-fortalecimiento-de-integracion-regional-en-coloquio-chile-brasil-en-sao-paulo/minrel/2014-08-26/180202.html>
- Muñoz, H. (2014). Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile. *Diario El País*. https://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html
- SELA (2013). La Alianza del Pacífico en la Integración Latinoamericana y Caribeña. SP/Di N°1-13. <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/SELA%20AP%20y%20la%20integracion%20Latam.pdf>
- Tremolada, E (2013) ¿Y ahora la Alianza del Pacífico? En: Eric Tremolada (Ed), *Repensando la integración y las integraciones* (pp. 233 – 261). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.