

Documento de trabajo 3/2020

6 de febrero de 2020



# La convergencia entre Alianza del Pacífico y MERCOSUR: potencial y conflictos

Oswaldo Rosales



# La convergencia entre Alianza del Pacífico y MERCOSUR: potencial y conflictos

Oswaldo Rosales | Profesor de Economía Internacional, Universidad de Chile |

@osrosales 

## Índice

Resumen .....	3
(1) Introducción .....	3
(2) Desafíos globales .....	3
(3) La región ante la crisis del multilateralismo.....	5
(4) Coordinación en el G20.....	7
(5) Diálogo y cooperación con China.....	7
(6) La instalación de una Casa América Latina en Pekín.....	9
(7) El proceso de integración debe tener vocación regional.....	11
(7.1) Las exigencias del escenario internacional .....	12
(7.2) Las externalidades asociadas a la producción de bienes públicos regionales. 12	
(7.3) Los beneficios de un mercado regional ampliado .....	13
(7.4) Las agendas vecinales .....	14
(7.5) Facilitación de comercio .....	14
(7.6) Pragmatismo y flexibilidad institucional .....	15
(7.7) Las cadenas de valor y las políticas públicas en torno a ellas pueden ser un poderoso instrumento de la integración regional .....	16
(8) Relevancia estratégica del acuerdo MERCOSUR-UE .....	18
(8.1) El favorable impacto de este acuerdo sobre la integración regional .....	18
(8.2) UE-América Latina: una gran posibilidad que se ha subestimado .....	19
(8.3) El favorable impacto de este acuerdo sobre la integración regional .....	19
(8.4) Importantes beneficios para la UE.....	20
(8.5) Una mirada estratégica para el acuerdo UE-MERCOSUR .....	20
(9) A modo de conclusión: vaivenes políticos recientes y reflexiones estratégicas .....	21
Bibliografía.....	25

## Resumen

Pocas veces había sido tan urgente avanzar en procesos de integración y cooperación regional y pocas veces el escenario político para ello ha sido tan desalentador. La tesis básica de estas líneas es que la convergencia entre la Alianza del Pacífico (AP) y MERCOSUR podría ser la llave maestra de ese nuevo escenario regional.

### (1) Introducción

Pocas veces había sido tan urgente avanzar en procesos de integración y cooperación regional y pocas veces el escenario político para ello ha sido tan desalentador. Décadas y décadas de discurso integracionista muestran logros demasiado modestos y, por ende, cuesta en esta coyuntura insistir en la retórica integracionista.

Paradójicamente, tan bajo es el nivel de integración regional, particularmente en América del Sur, que iniciativas comparativamente modestas, bien elegidas y mejor administradas, podrían mejorar el clima ambiente, abriendo luego espacio a otras de mayor complejidad.

La tesis básica de estas líneas es que la convergencia entre la Alianza del Pacífico (AP) y MERCOSUR podría ser la llave maestra de ese nuevo escenario regional. Es cierto que las actuales realidades políticas parecieran desechar propuestas de este tipo; sin embargo, no es descartable que las oscilaciones del escenario internacional y de las propias realidades regionales vayan abriendo ventanas de oportunidad que habría que aprovechar. Para que eso ocurra, es importante ir sembrando las semillas respectivas. Ese es el objetivo de este trabajo. Examinaremos, pues, posibles iniciativas que se podrían promover en esta convergencia y también las dificultades que hoy afronta esta apuesta.

### (2) Desafíos globales

Para los que creemos firmemente en la necesidad de la integración regional, el momento es particularmente doloroso. En efecto, la coyuntura global de incremento del proteccionismo, crisis acentuada del multilateralismo, violenta desaceleración del comercio internacional, amenazas de una nueva Guerra Fría que termine politizando el comercio y las inversiones, y la acentuada emergencia de posturas de ultraderecha, son todas amenazas suficientemente fuertes como para exigir posturas latinoamericanas más perfiladas en estos temas, promoviendo alianzas con actores extra-regionales en busca de la defensa y renovación del multilateralismo.

Si a lo anterior se agregan los desafíos que plantea el cambio climático, es bastante claro que las soluciones traspasan de lejos las fronteras nacionales, abogando por enfoques globales o al menos regionales en estos desafíos. Algo parecido puede decirse respecto de otros desafíos igualmente inéditos, tales como los efectos de las nuevas tecnologías disruptivas (IA, robótica, *Big Data* y *e-cloud*), examinando no sólo sus impactos económicos y sociales sino también la protección de los datos personales, la regulación de tecnologías de control de las personas (reconocimiento facial, influencia de las *fake news* y los *bots* en elecciones, y el uso no autorizado de datos personales para promociones comerciales hechas a medida) o la adopción de reglas de regulación

económica en torno a los paraísos fiscales, el incremento de operaciones de *e-commerce* que no tributan, debilitando así la fiscalidad global.

Estos y otros desafíos similares demandan cada vez más un gobierno de la globalización, que hoy responde casi exclusivamente a la dinámica privada de negocios que trascienden las fronteras nacionales. La presión social por el cambio climático empieza tímidamente a imponer algunos límites a dicha dinámica y los sucesivos acontecimientos de malestar y explosión social buscan imponer algunos límites a la desigualdad, sin obtener aún logros de importancia.

El conflicto EEUU-China ha ocupado el centro de la agenda internacional, desviando la mirada de los temas más arriba reseñados. Sin embargo, más temprano que tarde dicho conflicto deberá empezar a lidiar con tales temas. No es posible pensar en un nuevo multilateralismo, más acorde con los desafíos del siglo XXI, en el que no participen tanto China como EEUU, ya que ningún nuevo multilateralismo podría gestarse excluyendo a cualquiera de estos dos actores globales decisivos. Ninguna solución al cambio climático será viable si alguno de estos dos gigantes no participa de ella. Acuerdos sobre tributación de las transnacionales y del comercio electrónico, protección de datos personales, vigilancia de paraísos fiscales y transparencia en Internet, todos ellos son temas que, se quiera o no, sólo podrán ser abordados en serio en un diálogo EEUU-China.

La pregunta que surge entonces es si América Latina tendrá algo que decir en alguno de estos temas o si conscientemente abdicaremos de tener opinión, esperando que “los grandes” hablen y en ese momento la región se alineará, según los vientos políticos que soplen en cada país. Ese sería un triste epílogo para cualquier intento de cooperación regional. Ahora bien, insistir en la retórica integracionista aporta poco, particularmente si se insiste en recetas fracasadas.

Como enseñó Einstein, si aplico siempre la misma receta lo más probable es que obtenga el mismo resultado, salvo un cambio drástico en las condiciones del experimento. Ello quiere decir que no tiene sentido insistir en modalidades que hacen un sinónimo entre integración y acuerdos comerciales, que pretenden copiar la experiencia de integración europea y que pretenden que la integración es una tarea que se ejecuta y agota al nivel intergubernamental. La debilidad de nuestros activos institucionales, la escasa diversificación de nuestra base productiva y exportadora y lo limitado de los liderazgos regionales inviabilizan dichas aproximaciones.

La pregunta obvia entonces es: ¿cuál puede ser un espacio viable para que la región empiece a articularse mejor en algunas pocas iniciativas? Y ¿cómo podrían ayudar estas iniciativas a que la región mejore también su estrategia de alianzas y de posicionamiento internacional? Veamos como la convergencia entre la AP-MERCOSUR puede colaborar en esa dirección.

### **(3) La región ante la crisis del multilateralismo**

El sistema multilateral de comercio (SMC) vive una profunda crisis. La punta del iceberg es la disputa entre las dos principales economías, la que afecta al conjunto de la economía mundial, ocasionando una brusca desaceleración en el comercio internacional de bienes e introduciendo altos grados de volatilidad e incertidumbre en la economía global. Ello se traduce en freno a las inversiones, afectando la capacidad futura de crecimiento y, por ende, generando condiciones para un período probablemente de varios años de un crecimiento mundial muy inferior al de décadas precedentes y de una expansión del comercio mundial apenas una modesta fracción de lo que conocimos en las últimas dos décadas.

Por otra parte, tanto las medidas de Trump como las respuestas chinas transgreden las normativas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Otros países afectados por las medidas comerciales norteamericanas han reaccionado o amenazan reaccionar con represalias en contra de productos norteamericanos. En otro foco de conflicto, EEUU cuestiona el Órgano de Apelación de la OMC y al bloquear la nominación de sus miembros, podría hacerlo inoperante a fines del 2019. La cercanía de una crisis terminal de la OMC alerta entonces sobre la necesidad de preservarla, reformándola y adecuándola a las nuevas exigencias de la economía mundial.

Es necesario reconocer que el SMC no está pudiendo lidiar con los desafíos económicos y comerciales del siglo XXI: la intensidad del cambio tecnológico; la irrupción de China y Asia emergente como actores relevantes del comercio mundial; la organización industrial en torno a cadenas de valor; la plétora de acuerdos comerciales preferenciales promovidos por EEUU, China y la UE; y, en fin, el comercio digital y el vínculo del comercio con el medio ambiente, cambio climático y el mundo del trabajo. El listado es largo y determinante y ello hace que la OMC vaya perdiendo relevancia día a día.

Peor aún, dada la lógica del consenso que prima en las negociaciones de la OMC, está claro que no queda allí espacio para abordar el marco de los nuevos temas con que debe lidiar el comercio multilateral. Agrava el escenario el hecho que los grandes del comercio internacional –EEUU, la UE, China y Japón– hayan optado por acuerdos comerciales bilaterales con socios de menor tamaño. Aprovechar las ventajas de las asimetrías presentes en estas negociaciones –tamaño de mercados, poder económico, capacidad de *lobby* y pesos políticos involucrados– ha ido generando un complejo escenario de negociaciones: por un lado, negociaciones de última generación en acuerdos bilaterales de economías industrializadas con socios de menor tamaño y, por otro, negociaciones multilaterales estancadas en la OMC desde prácticamente el año 2001, inicio de la Ronda Doha, denominada la Ronda del desarrollo.

Los principales actores del comercio mundial han optado por negociar acuerdos preferentes de manera bilateral, limitando a la OMC en su capacidad de abordar los nuevos temas del siglo XXI, sin haber resuelto del todo los temas pendientes del siglo XX, particularmente la agricultura. Esta tensión entre los planos multilateral, regional y bilateral también debilita a la OMC y como la Ronda Doha no consiguió despejar los asuntos pendientes del siglo XX, la brecha entre los acuerdos OMC y los acuerdos preferentes ha ido creciendo.

A la vez, este estancamiento multilateral ha llevado a que economías en desarrollo, abiertas y orientadas al comercio internacional, hayan optado por incorporarse a esas negociaciones con las principales economías industrializadas, buscando beneficiarse del acceso preferente a sus mercados e intentando resguardar lo mejor posible sus intereses en ámbitos de mayor importancia para dichas contrapartes en temas tales como inversión, servicios y propiedad intelectual.<sup>1</sup>

Los acuerdos entre los grandes no son la norma pues el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) o Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión entre la UE y EEUU está en el congelador y seguirá allí por varios años, en tanto el reciente acuerdo Japón-EEUU es sólo un limitado acuerdo de bienes. El acuerdo que sí es importante es el concluido entre Japón y la UE, tanto por el tamaño de mercado involucrado –casi un tercio del mercado global– como por la variedad de temas incorporados, que van mucho más allá de los bienes e incluye entre los principales capítulos inversión, servicios, comercio electrónico, movimientos de capital, compras públicas, subsidios, política de competencia y propiedad intelectual. Este acuerdo innova también al incorporar otros temas, como empresas estatales, gobierno corporativo, comercio y desarrollo sostenible y buenas prácticas regulatorias, entre otras. El acuerdo Japón-UE tiene múltiples lecturas, pues no sólo representa una señal poderosa de dos grandes actores del comercio mundial en contra del proteccionismo promovido por EEUU sino también anticipa temáticas que tanto Japón como la UE desearían abordar con China en el futuro, sea en el ámbito multilateral o en el bilateral.<sup>2</sup>

El gran mérito de la OMC está en sus principios fundacionales, a los que todos sus países miembros se han comprometido a respetar. Son claves en ello la no discriminación, expresada en el Trato Nacional y en el principio de Nación Más Favorecida; la Reciprocidad; y la Transparencia. Por cierto, todas ellas válvulas de escape en situaciones bien definidas. Son esas reglas las que están en juego, como defender un comercio regido por normas (las que, por cierto, habría que actualizar) o ingresar a otro tipo de comercio y dinámica de las inversiones, donde lo que primaría sería la fuerza y el poder político de los participantes. Es bastante obvio que, en este último escenario, los países en desarrollo serían los más afectados.

Mejorar la pertinencia y relevancia de la OMC hace indispensable reforzar el conjunto de sus funciones: administración de acuerdos comerciales, foro de negociaciones comerciales, solución de controversias comerciales, examen y monitorización de políticas comerciales. Se trata de una agenda compleja y de largo plazo que es urgente abordar con pragmatismo y gradualidad. Es obvio que este desafío no se puede abordar sin EEUU, pero tampoco sin China.

---

<sup>1</sup> Este es el caso de Chile, Costa Rica y Perú en América Latina, que han negociado acuerdos de libre comercio con EEUU, China y la UE. Chile y Perú firmaron un tratado de libre comercio con Japón. Centroamérica, Panamá y República Dominicana tienen acuerdos con EEUU y la UE. Por su parte, México, que por cierto no califica en la categoría de “economía pequeña”, tiene acuerdos con EEUU y Canadá (ex Nafta), Japón y la UE.

<sup>2</sup> Japón es parte de la negociación del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) junto con China, Corea del Sur, la India, Australia, Nueva Zelanda y las 10 economías de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Japón también participa de una negociación en curso con China y Corea del Sur. Ciertamente, Japón aspiraría a exportar los contenidos negociados con la UE a sus negociaciones con sus vecinos de Asia Pacífico.

La Alianza del Pacífico y MERCOSUR podrían gestar un grupo técnico de trabajo que, en estrecho contacto con la UE, Canadá y Australia, pueda ir perfilando una postura regional. Esa postura regional –surgida al alero de la convergencia entre la AP y MERCOSUR– podría debatirse y negociarse con los demás países de la región, de modo de construir una postura lo más amplia posible. Los elevados niveles de ideologización que predominan en la región hacen iluso pretender el consenso. Sin embargo, sí habría que trabajar el consenso AP-MERCOSUR y particularmente el consenso entre Argentina, Brasil y México, los tres países miembros del G20.

El deterioro del multilateralismo comercial y la politización del comercio y de las inversiones amenaza con exportar la Guerra Fría del siglo XXI a nuestra región. América Latina no debería permitirlo. Participar proactivamente en el debate sobre reforma y modernización de la OMC es un buen paso para preservar el multilateralismo y si la región lo hace apoyándose en la convergencia de MERCOSUR y la Alianza del Pacífico también estará favoreciendo logros en comercio e integración regional.

#### **(4) Coordinación en el G20**

Argentina, Brasil y México son miembros del G20 y, por tanto, tanto la AP como MERCOSUR están allí representados por algunos de sus integrantes. Si estos tres países coordinaran previamente sus posturas frente a la agenda de cada reunión del G20 y si además esas posturas fueron socializadas en la AP y en MERCOSUR, esa postura unificada crecería en valor político, a la hora de ser presentada en el G20. Al mismo tiempo, el debate previo entre los miembros de la AP y de MERCOSUR facilitaría la construcción de consensos en torno a temas claves de la agenda global, permitiendo que, pese a la eventual sobre-ideologización de la agenda internacional de América Latina, se pudiese encontrar puntos de encuentro. Así, por ejemplo, si el conflicto comercial EEUU-China llegase a escalar o si Trump continuase castigando las exportaciones europeas o las de acero de Argentina y Brasil, entonces podría haber mayor proximidad para abordar la gobernanza del sistema de comercio internacional.

La sugerencia es que Argentina, Brasil y México concuerden previamente posturas en los temas de la agenda que se planteen en las reuniones del G20 y que, idealmente, las debatan con sus socios respectivos en la AP y en MERCOSUR. Si de este modo se consiguiesen posturas coordinadas AP-MERCOSUR en estos temas, estaríamos ingresando a una nueva y más prometedora etapa en la coordinación regional.

#### **(5) Diálogo y cooperación con China**

Es sabido que China gana presencia como socio comercial de América Latina y también en inversiones y financiamiento. Sin embargo, *las relaciones de China con la región* se siguen enmarcando en un sello estrictamente bilateral. Las diversas ofertas chinas sobre diversificación de exportaciones latinoamericanas, inversiones en infraestructura, financiamiento, cooperación tecnológica, etc., hasta ahora no sobrepasan la relación bilateral. Dados los pesos relativos en juego es bastante claro que los gobiernos latinoamericanos no están sacando provecho de su poder de negociación para mejorar las condiciones de esa negociación ni para privilegiar los proyectos que más le interesen (Rosales, 2010).

Si operase una mayor convergencia entre las posturas de la AP y de MERCOSUR en este plano no sólo sería posible perfilar mejor las prioridades de la región en este diálogo, sino que también se podrían privilegiar proyectos bi- o plurinacionales que, de otra forma, sería bastante más difícil concretar. Si, por ejemplo, se lograra consenso en un par de obras relevantes de infraestructura, dado su impacto en mejorar la conectividad física entre varios países, se podría acumular la financiación de la cooperación china con el de la banca multilateral y el de las respectivas bancas de desarrollo nacionales, cuando existan. De este modo, el financiamiento chino disponible podría colaborar a impulsar el comercio intrarregional de bienes y servicios, favoreciendo así mayores niveles de actividad económica y empleo. En la medida que estos beneficios puedan ser tangibles, iría quedando menos espacio para agendas ideológicas y, por ende, podrían concurrir a estas iniciativas gobiernos de distinto signo.

El presente patrón de exportaciones y la localización de inversiones chinas refleja este interés de búsqueda de materias primas en América Latina: minería y forestación (Perú y Chile), pesca y recursos energéticos (Argentina, Venezuela y Ecuador), mineral de hierro y acero (Brasil) y producción de soja, carne y otros alimentos (Brasil, Chile, Argentina y Perú).

De la misma forma, el gran potencial productor de alimentos, frutas, vinos y licores de la AP y MERCOSUR debería permitir la creación de cadenas integradas de suministro conectadas directamente con sus contrapartes chinas, abriendo no sólo la posibilidad de mejores condiciones de contrato sino también la de instalarse en diversas provincias de China. Como es conocido, las perspectivas de crecimiento de las capas medias en China y de su aumento en el ingreso *per cápita* abren un gran potencial de demanda para alimentos sanos, saludables y de calidad, toda vez que dicho incremento en el ingreso va asociado a un importante cambio en la dieta de esa población.

El gran desafío sigue siendo cómo vincular una mejor aproximación a China con los desafíos de innovación y competitividad en las agendas internas de los países latinoamericanos. Por ejemplo, esta actividad podría comenzar por aquellas actividades más ligadas a los principales productos de exportación, explorando sus eslabones hacia atrás y hacia adelante, y desarrollando ventajas competitivas en ingeniería y biotecnología asociadas al producto o en los servicios empresariales conexos. La aplicación de biotecnología en minería, energía, pesca, forestal, frutas, vinos y agroindustria podría ser un buen punto de partida. En todos estos temas hay importantes capacidades nacionales en varios de nuestros países y si estas capacidades se articularan en proyectos conjuntos, la posibilidad de atraer capitales y alianzas con centros tecnológicos asiáticos crecería de modo significativo.

Estas posibles alianzas podrían utilizarse para abrir espacios a una mejor inserción de empresas regionales en las cadenas de valor asiáticas. Esto podría redundar en una mayor diversificación exportadora de México y los países centroamericanos en manufacturas con mayor valor agregado y contenido tecnológico; y en América del Sur en exportaciones primarias con mayor contenido tecnológico y mejor presencia en las cadenas globales de valor asociadas a estos recursos. De este modo, se facilitarían inversiones birregionales en torno a una matriz de comercio con mayores interrelaciones, acercándonos a lo que conocemos en las economías asiáticas.



Un comercio latinoamericano más diversificado con Asia emergente abre más oportunidades de comercio intraindustrial y de inversiones recíprocas, cuestión que a la vez impulsaría la propia integración comercial y productiva en la región. Conviene, por tanto, que los países de América Latina (junto a sus centros de estudios y sus agrupaciones empresariales) examinen más de cerca las experiencias asiáticas de integración productiva en torno a cadenas de valor regionales o subregionales, rescatando aquello que sea más válido en nuestros contextos. La región necesita avanzar en alianzas productivas y negocios tecnológicos conjuntos y en tal sentido, ayudaría establecer vínculos más estrechos y funcionales con Asia emergente. Si bien China es el principal actor de esta historia, no se deberían subestimar los aprendizajes que surjan del análisis de otras experiencias relevantes como las de Corea del Sur, Malasia, Singapur o Indonesia. Si éste llegase a ser un tema de trabajo en la convergencia AP-MERCOSUR, estaríamos dando unos primeros pasos prometedores.

En este tema crucial –la posibilidad de utilizar el impulso de demanda chino y asiático por nuestros *commodities*– la clave radica en las decisiones internas de política pública. Agregar innovación y tecnología a nuestros recursos naturales depende de nuestras políticas. La posibilidad de avanzar hacia productos primarios con mayor contenido tecnológico, más sostenibles, con menor trazabilidad de agua y de carbono y con mayores eslabonamientos con manufacturas y servicios, son desafíos que requieren políticas de desarrollo productivo, no siempre disponibles en América Latina.

Hasta hace poco encontrábamos una AP que descrea de las políticas industriales y confiada en que la apertura comercial y el mero despliegue de las ventajas competitivas estáticas y el funcionamiento del mercado generaran las condiciones necesarias para transitar al desarrollo. En MERCOSUR, en tanto, se venían promoviendo políticas industriales e incluso gestación de cadenas de valor, pero en un contexto de economías cerradas. Pero ninguna de las dos opciones consigue buenos resultados, ni puede sustraer la economía de una excesiva dependencia del ciclo externo, ni impulsar la innovación y la productividad. La AP, porque desafiando la evidencia internacional se niega a medidas públicas directas para promover la innovación, la productividad y los *clusters* productivos. MERCOSUR, porque al resistir la apertura no consigue niveles suficientes de eficiencia y competitividad. Esta situación ha cambiado con Bolsonaro en Brasil; no está claro si Fernández optará por la apertura o retornará a las políticas previas del kirchnerismo. Pero, en cualquier caso, las propuestas previas reseñadas más arriba podrían abrir espacios de convergencia en ámbitos de infraestructura, energía y logística, entre otros.

La sugerencia es que tanto la AP como MERCOSUR puedan concordar sus respectivas agendas de cooperación con China, de modo que el diálogo se dé a través del escenario AP-China y MERCOSUR-China. Por cierto, si hubiese posibilidad de coincidencia en algún tema, el mejor escenario sería uno donde el diálogo fuse AP-MERCOSUR con China.

## **(6) La instalación de una Casa América Latina en Pekín**

El trabajo de nuestras embajadas y oficinas de promoción comercial y de inversiones en China es muy poco conocido y valorado en las capitales de la región. Cada mes en

Pekín o Shanghái se pueden apreciar más de una treintena de delegaciones gubernamentales o privadas de alto nivel, de los más diversos lugares del mundo, que llegan a China para sondear negocios, abrir mercados o visitar a las autoridades municipales o centrales.

No es nada de fácil para los embajadores o representantes comerciales latinoamericanos transmitir a sus respectivas capitales el potencial y la densidad de estos contactos, así como el entramado gigante de oportunidades que cada día pasan frente a sus narices, sin que tengan capacidad de aprovecharlas. Las comunicaciones que envían a sus capitales, sea solicitando recursos, viajes de autoridades o autorización para participar en ferias o actos que asoman como relevantes fuera de Pekín, normalmente no son respondidas o se responden con negativas o mucha tardanza. Los recursos a cargo de estas representaciones son particularmente escasos y, por ende, la posibilidad de aprovechar las oportunidades que se van planteando también lo son.

No todas las representaciones de nuestros países son recibidas por las autoridades chinas con la misma premura cuando tienen la necesidad de abordar algún tema bilateral que les inquieta. Más aún, los limitados recursos y personal con que cuentan a veces terminan duplicando esfuerzos que otras representaciones ya han realizado, sean estudios de mercados específicos sobre productos, provincias o municipios, análisis de algunas disposiciones legales o reglamentarias emitidas por autoridades chinas o análisis prospectivo de determinadas políticas recién implementadas en China. Vale decir, se trata de recursos escasos que además pueden asignarse de modo ineficiente, si es que miramos el colectivo latinoamericano.

Aquí la sugerencia es instalar en Pekín una Casa América Latina, que permitiría evitar duplicaciones en el uso de los recursos, mejorar la presencia regional en Pekín y facilitar un mejor diálogo con las autoridades chinas. La idea es que sus dependencias concentren el mayor número posible de oficinas comerciales latinoamericanas, generando economías de escala en la producción de documentos de investigación y análisis sobre diversos aspectos de la realidad legal, institucional y de políticas públicas chinas. Allí también se concentraría la labor de las agencias de promoción comercial, turismo e inversiones. Esto representaría además un claro beneficio para las autoridades chinas, ya que no necesitarían conceder alrededor de 20 audiencias a representantes latinoamericanos para explicar una nueva disposición sobre inversiones, servicios, apertura de la cuenta de capital, aspectos sanitarios o fitosanitarios, nuevas atribuciones de las Zonas Económicas Especiales, etc. También las autoridades chinas verían con interés esta agrupación pues bastaría con una exposición para el conjunto de los países de la región. De la misma forma, cuando estos últimos desearan transmitir algún mensaje a las autoridades locales, lo podrían realizar de manera conjunta en este edificio, lo que, de paso, le otorgaría un mayor estatus político al mensaje.

Esta Casa también facilitaría un mejor acceso de inversionistas y comerciantes chinos a la información económica, comercial y legislativa de nuestros países. En efecto, cualquier empresario chino interesado podría saber que la información relevante sobre cualquier país latinoamericano (datos económicos, aspectos de la legislación económica, trato a la inversión extranjera, temas de visas, turismo, etc.), se podría

conseguir en esta Casa. Para esto, las respectivas oficinas nacionales podrían asesorarse por entidades regionales especializadas, como la CEPAL y CAF Banco de Desarrollo Latinoamericano.

Por último, y no menos importante, ayudaría a difundir mejor la imagen y la presencia de América Latina en Pekín. Para ello, sería menester que la Casa de América Latina contase con salas de exposiciones y proyección, de modo que sea frecuente la organización de festivales de cine, teatro y exposiciones de arte, danza, música y literatura. Quienes han viajado a Pekín entenderán la relevancia de esta iniciativa, ya que el nivel de conocimiento del chino medio sobre América Latina es cercano a cero (probablemente similar al que nosotros tenemos de ellos). Por tanto, se trataría de ir creando la marca “América Latina” con un edificio funcional a los negocios y a la cultura, estableciendo allí y a lo largo del tiempo un ícono representativo de nuestra región.

La financiación de esta Casa podría provenir de fuentes chinas y latinoamericanas. Hay un importante monto de recursos que China ha establecido para la cooperación con la región –más allá de los compromisos bilaterales– y que está sin uso porque los latinoamericanos no se han puesto de acuerdo en su utilización. El gobierno chino o el municipio de Pekín podrían colaborar con el terreno y quizá en la construcción. Por su parte, la banca multilateral latinoamericana, sea la CAF o el BID, también podría colaborar, junto con los recursos nacionales que habría que aportar para instalar al personal de apoyo respectivo.

Ya que un acuerdo regional para avanzar en esta iniciativa es complejo, podría ser otra iniciativa impulsada en el marco de la convergencia AP-MERCOSUR. Una vez que esta alianza en torno a esta iniciativa se concrete, será más fácil sumar a América Central.

## **(7) El proceso de integración debe tener vocación regional**

La integración entre México, América Central y América del Sur ha sido y será el norte que guíe los esfuerzos de las distintas agrupaciones y foros de integración. Un espacio de más de 600 millones de habitantes, unidos por fuertes lazos históricos, culturales y lingüísticos es el más adecuado para aprovechar los beneficios tradicionalmente asociados a la integración, como la mayor escala del mercado ampliado, el mejor aprovechamiento de las complementariedades nacionales y la construcción de reglas democráticas compartidas.

Las subregiones primero –y la región después– son los espacios propicios para ir gestando cadenas de valor plurinacionales. Por cierto, habrá que construir su viabilidad competitiva, así como su articulación en torno a las dos mayores economías regionales, Brasil y México. Sin embargo, que ese sea el objetivo, no conduce a que los pasos inmediatos que haya de dar tengan necesariamente ese carácter regional. En todo caso, de avanzarse en la convergencia AP-MERCOSUR, es claro que allí radica más del 60% del peso económico de la región y, por ende, sería un gran paso.

Esta convergencia es necesaria por varias razones: (a) por las propias exigencias del escenario internacional; (b) por la necesidad de avanzar en bienes públicos regionales;

y (c) por la necesidad de recuperar el ritmo de crecimiento, para lo que ayudaría acceder a mercados subregionales más amplios.

### (7.1) Las exigencias del escenario internacional

Un escenario de menor crecimiento del PIB y del comercio mundiales, un cierto incremento de las amenazas proteccionistas y una América Latina que sigue dependiendo en demasía de los ciclos comerciales externos, todo ello habla de la necesidad de ir gestando ciertos motores regionales o subregionales de crecimiento que puedan compensar la desaceleración de los impulsos globales, reforzando el comercio intrarregional y los bienes públicos que puedan colaborar a ello, tales como facilitación de comercio, infraestructura, logística y apoyo a las pymes exportadoras.

Más allá del debate sobre una incipiente desglobalización, siguen predominando tendencias a conformar macro-regiones integradas, con mercados ampliados y normativas cada vez más comunes sobre el comercio y la inversión. Esto se observa en el nuevo NAFTA, en la perseverancia de la UE en su aspiración integracionista, en los variados frentes de negociación comercial en Asia Pacífico y los que en torno a las 10 economías de ASEAN buscan articular a China, Japón, Corea del Sur, la India, Australia y Nueva Zelanda en el denominado RCEP. Operan en el mismo sentido las negociaciones de la UE con Japón y Canadá. Al observar la presencia gravitante que van adquiriendo las cadenas de valor en la organización de la producción mundial, buscan promover la convergencia normativa y regulatoria de los principales mercados, intentando asegurar una mayor presencia competitiva de sus empresas en los segmentos de mayor valor agregado de las cadenas de valor.

En cualquiera de estos escenarios, la mejor opción para América Latina y el Caribe sería avanzar en sus esfuerzos de integración y cooperación regional, abordando conjuntamente algunas de sus principales debilidades (como infraestructura, educación o innovación). En este caso, los atractivos de la región como espacio de inversión y comercio crecerían, abriéndose nuevas posibilidades de negocios tecnológicos y alianzas productivas y empresariales. La escala de negocios se iría ampliando y como es previsible que la disputa tecno-comercial entre EEUU y China se prolongue en el tiempo, ingresando o intentando ingresar a la región, entonces será más urgente no sólo prestar mayor atención a los temas de la agenda global sino también contar con una voz regional unificada en los principales temas de dicha agenda internacional. Entre ellos, destaca la necesidad de una aproximación más estrecha de América Latina con la UE en la defensa y renovación del multilateralismo, la construcción de una agenda para el diálogo con China, así como la definición de los ejes de una incursión más unificada de la región en sus diálogos con Asia y África. De nuevo, aquí la convergencia AP-MERCOSUR abriría espacios más fecundos para ello.

### (7.2) Las externalidades asociadas a la producción de bienes públicos regionales

La construcción de espacios amplios y unificados es también el mejor escenario para aprovechar las externalidades asociadas a la producción de bienes públicos regionales. Es importante concentrar la agenda latinoamericana en un conjunto limitado pero crítico de bienes públicos regionales o subregionales (en infraestructura, transporte, logística y facilitación de comercio). Ello estimularía nuevos flujos intrarregionales de comercio e

inversión, favoreciendo así una mayor integración productiva. Considerando los actuales niveles de volatilidad financiera en los mercados globales, debería avanzarse hacia un fondo de reservas de alcance regional, de modo de protegerse ante eventuales *shocks* de balanza de pagos. Contar con esta “línea de defensa” adicional resulta especialmente relevante ante la incierta coyuntura económica que enfrentaría la región en la tercera década de este siglo, década a la cual se ingresa con un escenario de bajo crecimiento y niveles de desigualdad que empiezan a ser rechazados por la sociedad. Esto, amén de los consabidos rezagos en educación, innovación y competitividad.

### (7.3) Los beneficios de un mercado regional ampliado

En el escenario internacional previsible para la próxima década, un mercado regional integrado puede actuar como un factor de demanda que estimule el crecimiento, amortiguando así los impactos asociados a un menor dinamismo en la economía mundial. Una de las herencias del *boom de los commodities* fue la rápida expansión de la clase media latinoamericana y con ello del propio mercado regional. Es evidente que en el lapso 2017-2019 ese proceso se ha visto frenado –e incluso retrocedió en varios casos–, sin embargo, en lo central el proceso sigue en pie. Si esta ampliación de mercados coincidiera con gradual convergencia en sus normativas, mejoraría la escala y rentabilidad de los negocios, generando condiciones más propicias para el accionar de la banca multilateral y de desarrollo y también para la gestación de alianzas empresariales bi- o plurinacionales.

Son variadas las iniciativas posibles de abordar y que incidirían en una directa mejoría en las oportunidades de crecimiento y bienestar de las poblaciones latinoamericanas. Algunas de ellas podrían ser desarrollar centros tecnológicos conjuntos en áreas de interés compartido, tales como cambio climático, eficiencia energética, energías renovables, biotecnología aplicada a la agricultura y la minería, o biocombustibles. Lo mismo en materia de convergencia en las normativas de acceso, calidad y velocidad de los servicios de banda ancha. La economía digital es un componente central del necesario cambio estructural, de modo que favorecer la cooperación subregional favorecería la diversificación de la estructura productiva (elevando la presencia de servicios calificados y reforzando el vínculo entre nuevas tecnologías y sectores primarios), así como el incremento y la convergencia en los niveles de productividad.

Por último, es cada vez más necesario promover la cooperación orientada a aprovechar las grandes oportunidades que permite el acelerado crecimiento de las clases medias en Asia y el resto del mundo en desarrollo. Dada la escala de dichos desafíos y la magnitud de las posibilidades actuales y futuras vinculadas a dicha demanda, es natural postular que las iniciativas más relevantes serán aquellas que consigan amplias escalas y alberguen el mayor número de actores públicos y privados de la región. Por ejemplo, atender las demandas de alimentos, frutas, vinos y licores de las clases medias china y asiática se podría realizar en mejor forma y de modo más permanente a través de la conformación de conglomerados bi- o plurinacionales de productores y exportadores latinoamericanos, a los que la política pública podría contribuir con programas especiales de infraestructura, logística y otros que vinculen directa o indirectamente a estas experiencias a pequeños y medianos productores, mejorando sus niveles de

capacitación, certificación de calidad o trazabilidad. Es un campo donde la escala importa y donde, por ende, se requieren iniciativas de amplitud regional o subregional.

Tanto las exigencias del entorno global como las propias dinámicas del acontecer regional conducen a privilegiar la construcción de espacios amplios y unificados de cooperación regional, de gestación de masas críticas en financiamiento, tecnologías, recursos humanos y convergencia en aspectos claves de las políticas públicas. Si bien el entorno político presente a comienzos de la tercera década del siglo XXI no es el más apropiado para este desafío, las fuerzas económicas pueden condicionar el actual escenario, en tanto persistan en la búsqueda de mercados externos y gradual internacionalización de las empresas.

#### (7.4) Las agendas vecinales

Que el objetivo integracionista sea regional no debe conducir a desatender muchas de las tareas subregionales o vecinales. Al contrario, es sobre esta red de convergencias vecinales como mejor se puede avanzar hacia agendas más amplias. Por de pronto, los temas de infraestructura, transporte y logística, interconexión eléctrica, así como los programas de integración transfronteriza, la gestión integrada de cuencas y las tareas de adecuación y mitigación del cambio climático muchas veces trascienden las fronteras de un país. Ello ocurrió con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica en los proyectos de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. Los flujos intrarregionales de comercio, inversión y personas, así como la propia gestación de cadenas de valor, son también fenómenos muy asociados a la proximidad geográfica.

En este sentido, la convergencia AP-MERCOSUR debiera identificar proyectos binacionales de infraestructura, logística y transporte que vinculen a Argentina con Chile y a Brasil con Perú y Colombia.

#### (7.5) Facilitación de comercio

La facilitación del comercio intrarregional es otro ámbito interesante pues es comparativamente fácil de implementar y sus repercusiones pueden ser considerables. Esto va más allá de reducir las trabas burocráticas pues incluye un sistema logístico que acelere el trámite de las transacciones comerciales y mejore la gestión de infraestructuras de transporte y tecnologías de información y comunicaciones. Esto alude a estándares e interconexión en comercio electrónico, ventanillas únicas, coordinación regional e informatización de trámites aduaneros, racionalización de cadenas de transporte y adhesión a estándares internacionales sobre documentos electrónicos, transporte marítimo, gobierno electrónico, etc. Es importante destacar que estas actividades benefician proporcionalmente más a las empresas de menor tamaño relativo y, por ende, contribuyen no sólo a elevar los niveles de comercio sino también permiten ampliar la base empresarial exportadora, mejorando la presencia relativa de pymes exportadoras en dicha base (CEPAL, 2014).

### (7.6) Pragmatismo y flexibilidad institucional

Más allá de las diferencias políticas presentes hoy entre los gobiernos de la región, también se puede percibir que, sin importar su signo político, se comparte un número de metas de largo alcance. En particular, recuperar mejores ritmos de crecimiento, reducir la pobreza, combatir al cambio climático y sus consecuencias, son objetivos ampliamente compartidos. Y si bien la integración –entendida como la ampliación del mercado regional y la creación de bienes públicos regionales– constituye una meta en sí misma, en los hechos contribuye al logro de las metas arriba indicadas. En consecuencia, con sensibilidad política, habría que gestar los consensos en torno a subconjuntos específicos de estas metas, ordenando y priorizando en esa dirección los esfuerzos de la integración regional en los próximos años, particularmente los vecinales. Esto puede significar, por ejemplo, programas binacionales de gestión integrada de cuencas o de mitigación y adaptación al cambio climático, temas que no respetan fronteras. También se puede pensar en programas bi- o plurinacionales que, con financiación externa adecuado, permitan absorber la migración venezolana, que hasta ahora ha debido ser tratada exclusivamente con recursos locales, tratándose ya de un tema subregional.

La gran diversidad de las economías de la región, de sus mecanismos de integración y de sus orientaciones de política hace necesaria una fuerte dosis de flexibilidad y pragmatismo para definir criterios en torno a varios aspectos centrales de la integración. Así, por ejemplo, parece necesario irse adecuando a la adopción de compromisos por los países o agrupaciones a distintas velocidades o en formatos de geometría variable, reexaminar las modalidades del tratamiento diferenciado para las economías de menor tamaño o nivel de desarrollo y detectar iniciativas precisas en torno a las cuales podría avanzar la convergencia entre la AP y MERCOSUR.

En el corto plazo, un desafío de gran importancia es evitar que se profundice la fragmentación de la región, ya sea en función de afinidades políticas (por definición transitorias) o de alineamientos geográficos que no reflejan adecuadamente las realidades del mundo actual. En particular, es fundamental evitar que se constituya artificialmente un eje latinoamericano de división Atlántico-Pacífico. Si un desafío central para la región es vincularse mejor con Asia, es evidente que no es algo que interese sólo a los países del Pacífico, ni que pueda hacerse sólo desde éstos. Más aún, la mayor eficacia de esta aproximación dependerá no sólo de la calidad de las políticas y las propuestas, sino también de la masa crítica (económica, demográfica y de recursos) que se puedan ofrecer. Resulta obvio que ninguna de las dos riberas de nuestra región podrá prescindir de la otra. Ambas se necesitan, ambas tienen ventajas específicas, y ambas deberían coordinarse para sacar el máximo provecho de estas ventajas relativas.

Las diferencias de política comercial y más generalmente de estrategias de desarrollo dificultan un accionar más coordinado de las riberas atlántica y pacífica. Sin embargo, esta situación coyuntural no debería ser una restricción permanente. En otras palabras, hay que trabajar para reducir esas diferencias, dejando siempre abiertas las puertas para el momento en que las convergencias sean mayores a las del actual momento histórico.

### (7.7) Las cadenas de valor y las políticas públicas en torno a ellas pueden ser un poderoso instrumento de la integración regional

El potencial del comercio intrarregional es considerable. Dicho comercio, respecto del extrarregional, se caracteriza por ser más diversificado, más intensivo en manufacturas, con mayor contenido tecnológico, más amigable con las pymes y con un mayor arrastre ocupacional. Es un eslabón crucial no sólo para la integración regional, sino también para los avances nacionales en las estrategias de cambio estructural con igualdad. De allí surge la necesidad de otorgar mayor importancia a los temas de integración en la base productiva, impulsando cadenas de valor regionales o subregionales. Considerando además el papel de las pymes exportadoras en esta tarea, está claro que –para ser consistentes con ese planteamiento– se requeriría tanto elevar el perfil doméstico de las políticas industriales con énfasis en apoyo a las pymes como incorporar esta misma temática y con similar centralidad en las actividades de integración y cooperación regional.

El fomento de los encadenamientos productivos entre países debería ser parte del diseño integracionista, no sólo en los dichos, sino también en los hechos, con una política comercial claramente vinculada a la política industrial. Para conseguir encadenamientos productivos dinámicos entre países de la región a una escala significativa, que vayan más allá de los incentivos de mercado, es necesario desarrollar herramientas y estímulos especiales para que las políticas industriales nacionales puedan ampliarse hacia políticas otras plurinacionales. De la misma forma, esta emergente política industrial debe operar en un contexto de apertura, en el entendido de que la experiencia muestra que para poder exportar más es necesario importar más, especializándose en segmentos específicos de la respectiva cadena de valor. Las cadenas de valor en economías cerradas están condenadas al fracaso.

Para que estas cadenas sean competitivas se requiere de políticas industriales que apoyen la productividad, la innovación y la competitividad. Este es el vínculo privilegiado entre las políticas internas y las de integración. Dicho vínculo sería más eficaz en la medida que a nivel nacional se refuercen los vínculos entre las políticas más relacionadas con la calidad de la inserción internacional de nuestras economías. Esto significa, básicamente, un marco integrado de políticas, objetivos, recursos, evaluación de políticas y resultados entre las políticas de fomento exportador, apoyo a las pymes, innovación y difusión de tecnologías, capacitación y atracción de IED. Un paso adicional es que algunos instrumentos de la política industrial tengan componentes plurinacionales o subregionales. Por ejemplo, estos programas plurinacionales podrían implementarse en algunas industrias específicas en ámbitos como la capacitación de la mano de obra, programas de certificación de calidad, de medición y reducción de la huella de carbono incorporada en las exportaciones, y de programas tecnológicos, entre otros (CEPAL, 2014).

La política industrial aparece como un eje destacado en la renovación del proceso de integración. El desafío es construir capacidades productivas y tecnológicas donde hoy no existen. Será sobre esta base que se podría dinamizar el comercio intrarregional y particularmente el intraindustrial, que está más directamente asociado a la gestión de cadenas de valor.



Actualmente las decisiones de los principales actores empresariales de la región tienen un vínculo muy limitado con las que se toman desde la institucionalidad de la integración regional y subregional. Este es un sesgo que hay que corregir. Se trata de una responsabilidad compartida: tanto los esquemas de integración como las organizaciones empresariales deberían actualizar sus respectivas agendas para mejorar el diálogo mutuo, definiendo tareas y metas precisas en plazos acotados. En particular, el desafío de promover cadenas regionales o subregionales de valor competitivas requiere un diálogo fluido con los sectores empresariales, los principales actores de dichas cadenas. Este diálogo informado y tecnificado contribuiría a dar mayor pertinencia a las políticas internas y de integración en materia de comercio exterior, inversión extranjera, política industrial, innovación y competitividad, aumentando su contribución a la gestación de cadenas de valor.

Habría que explorar al más alto nivel la posibilidad de que las empresas multilatinas puedan actuar como el eje de los esfuerzos por internacionalizar a las pymes de la región. Por cierto, no se trata de exigir a las multilatinas involucrarse en esfuerzos que les restarían competitividad. Más bien se trata de conocer cuáles son las exigencias mínimas de calidad con que estas pymes debieran cumplir para que las grandes empresas estuvieran dispuestas a contratar sus servicios como proveedores de bienes y servicios. Como ciertamente la brecha entre esta demanda y la realidad de las pymes puede ser elevada, ese sería justamente el espacio para hacer incidir la política industrial compartida de los gobiernos que estén dispuestos a implementar programas que eleven los estándares técnicos y profesionales de las pymes, de modo de estimular su participación en las cadenas de valor asociadas a las multilatinas. Sobre esta base, sería posible avanzar en políticas de *clusters* o de aglomeraciones productivas locales.

Una última observación se refiere a la naturaleza misma de la integración. Esta constituye un esfuerzo de largo aliento, y que por lo mismo debe ser entendido como una política de Estado. Hacer integración es un proceso complejo, tanto técnica como políticamente, que requiere mantener la cooperación durante décadas. Por ello es que es tan crítica la construcción de confianzas y arreglos institucionales que garanticen que los esfuerzos emprendidos se sostendrán en el tiempo. La acumulación gradual de pequeños avances resulta preferible a los cambios súbitos de rumbo y a las permanentes tentaciones refundacionales. Por lo mismo, la buena integración trasciende a los gobiernos de turno y a sus eventuales afinidades.

La sugerencia es que las agrupaciones empresariales intra AP e intra MERCOSUR interactúen para detectar eventuales y potenciales *clusters* productivos binacionales que puedan ser apoyados por ámbitos específicos de las políticas gubernamentales. En el caso de países vecinos que pertenecen a distintos espacios de integración, como Argentina y Chile, Perú y Brasil o Colombia y Brasil se puede aplicar el mismo procedimiento. Si estas coordinaciones funcionaran sería posible elevar el nivel de las exigencias y plantearse cadenas de valor subregionales.

## **(8) Relevancia estratégica del acuerdo MERCOSUR-UE**

La concreción del acuerdo MERCOSUR-UE es una buena noticia para la economía mundial y una mejor noticia para la integración regional. En América Latina, una vez cerrado el Tratado con MERCOSUR, la UE tendría algún tipo de acuerdo con toda la región, salvo Bolivia y Venezuela: acuerdo de asociación económica con CARIFORUM, de asociación (libre comercio, cooperación y diálogo político) con Chile, México y América Central (incluyendo a Panamá y República Dominicana), multipartes (solo comerciales) con Colombia, Perú y Ecuador y de cooperación con Cuba.

De concretarse el acuerdo UE-MERCOSUR, 30 países latinoamericanos y caribeños tendrán acuerdos comerciales con la UE, que incluyen capítulos similares de servicios, inversiones, compras públicas, entre otros, temas que no están considerados en la mayoría de los acuerdos intra-regionales.

El paso siguiente debiera ser que los países AL con acuerdos con la UE apliquen entre ellos los compromisos adquiridos con la UE. Sería un paso decisivo para una efectiva integración regional, apoyada en el libre movimiento de bienes, servicios, inversiones y personas. Este movimiento drástico puede ser gradual, incluyendo excepciones y plazos específicos de adecuación en determinadas normas. En el plano intra-regional, lo menos relevante son las desgravaciones arancelarias, dado que están vigentes o pueden seguir pendientes. Lo relevante es la convergencia de normas, disciplinas y gestión de las controversias, ya que aquí radican las bases de un mercado regional ampliado, con normas convergentes en el comercio de bienes, servicios e inversiones.

Un paso adicional sería conseguir la acumulación de origen entre todos los acuerdos de la región con la UE. La UE permite esta acumulación en sus acuerdos con varias subregiones. Con tal acumulación, las exportaciones de cualquier país latinoamericano o caribeño podrían utilizar insumos provenientes de cualquier otro país de la región con acuerdo con la UE, lo que abriría un espacio inédito a la formación de cadenas de valor regionales o euroregionales.

### **(8.1) El favorable impacto de este acuerdo sobre la integración regional**

El mercado regional es clave para la exportación de manufacturas. Cualquier esfuerzo serio de reindustrialización debe privilegiar el acceso al mercado regional. Con un mercado regional unificado, como el que resultaría de la consolidación de los acuerdos comerciales con la UE, incluido el de MERCOSUR, el comercio intra-regional se vería beneficiado. Como este comercio es el más amigable con las pymes, ello favorecerá un crecimiento más equitativo, diversificando exportaciones en bienes y empresas.

Este acuerdo contribuye a mejorar el ambiente económico en Brasil, Argentina y el resto de América del Sur. También genera buenas oportunidades de negocios en bienes, servicios e inversiones para Europa, eximida de cancelar el arancel externo común que sí seguirá afectando a las exportaciones provenientes de EEUU o China y contando con normativas que favorecerán sus inversiones.

Un MERCOSUR más amigable con el comercio y con las inversiones extranjeras es una buena noticia para el resto de la región, para las perspectivas de la integración regional

y para la propia salud de la economía mundial. La UE ha jugado un papel importante en este desafío.

En momentos de debilitamiento del multilateralismo, en la UE ha primado una visión estratégica y cabe celebrarlo. Este acuerdo abre una gran oportunidad para reforzar la convergencia Alianza del Pacífico-MERCOSUR, la misma que podría entablar diálogos y cooperación con la UE en torno a la defensa y renovación del multilateralismo, adecuándolo a los desafíos del siglo XXI.

### (8.2) UE-América Latina: una gran posibilidad que se ha subestimado

La recesión de Brasil en 2015-2017 y su delicada crisis política e institucional ocultó un notable giro en su política exterior, buscando una inserción internacional más activa, incluyendo participar en acuerdos comerciales regionales y bilaterales.

Durante décadas, Brasil apostó a las negociaciones multilaterales de comercio y a MERCOSUR en lo regional, impulsando UNASUR y los planes de infraestructura en IIRSA. Sus énfasis globales apuntaron al Consejo de Seguridad de la ONU, a encabezar la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la OMC, marcar presencia en el G20, en los BRICS (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica) y construir una relación bilateral privilegiada con China.

Los resultados de esta estrategia no han sido satisfactorios. El fracaso de la Ronda Doha, la conclusión del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) sin EEUU y los recientes acuerdos UE-Japón y UE-Canadá dieron una señal de alerta. A consecuencia de estas negociaciones, Brasil afrontará desventajas arancelarias, de normas regulatorias u otras en EEUU, la UE, Japón, Canadá y otras economías asiáticas. Si agregamos la creciente incursión china en las importaciones de manufacturas de América del Sur, las perspectivas de mediano plazo para la industria y las exportaciones brasileñas aparecen desafiantes. Esta inquietud llevó primero a las dirigencias empresariales y luego a las autoridades brasileñas a flexibilizar su postura respecto de los acuerdos comerciales. En ese momento, reanudar la negociación UE-MERCOSUR apareció como evidente.

### (8.3) El favorable impacto de este acuerdo sobre la integración regional

El mercado regional es clave para la exportación de manufacturas. Por ejemplo, el 75% de las exportaciones argentinas de manufacturas de media y alta tecnología se dirigen a América Latina. Cualquier esfuerzo serio de reindustrialización debe privilegiar el acceso al mercado regional. Con un mercado regional unificado, como el que resultaría de la consolidación de los acuerdos comerciales con la UE, incluido el de MERCOSUR, el comercio intra-regional se vería beneficiado. Como este comercio es el más amigable con las pymes, ello no sólo estimularía el crecimiento sino también favorecería la equidad, diversificando empresas exportadoras y proveedores.

#### (8.4) Importantes beneficios para la UE

Si acuerda con MERCOSUR, la UE se anticiparía a China y a EEUU en concluir el primer acuerdo con prácticamente todo un continente. Esto constituiría un éxito de la política internacional de la UE, anticipándose al ALCA que promovía EEUU y haciendo frente a la competencia china. Más allá de las tribulaciones económicas de corto plazo en América Latina, ningún inversor serio podría subestimar el potencial de los mercados de bienes y de servicios de la economía regional, así como las perspectivas de crecimiento de sus respectivas clases medias. En el mediano plazo, tales perspectivas, sumadas al efecto favorable sobre la integración regional, son más atractivas que las de Europa.

#### (8.5) Una mirada estratégica para el acuerdo UE-MERCOSUR

Hasta ahora, la visión estratégica del impacto regional del acuerdo UE-MERCOSUR no está demasiado presente ni en los liderazgos ni en las dirigencias empresariales de América Latina. Esto puede ser un tema relevante en la convergencia Alianza del Pacífico-MERCOSUR. Se trata de desarrollar acciones conjuntas que transmitan la inquietud a autoridades y dirigencias empresariales europeas respecto de las perspectivas estratégicas del acuerdo, con visitas conjuntas a líderes europeos a Bruselas, Berlín, París y Madrid, con declaraciones y visitas de dirigencias empresariales de la región dirigidas a sus contrapartes europeas impulsando el acuerdo UE-MERCOSUR y presentando los beneficios que ello supondría tanto para la UE como para nuestra región.

Es cierto que la coyuntura ayuda poco a avanzar en este acuerdo. Pero estas decisiones no son de corto plazo. Al contrario, son decisiones estratégicas donde debe predominar la inteligencia y la prospectiva. Este acuerdo mejoraría el ambiente económico en Brasil, Argentina y el resto de América del Sur. También generaría buenas oportunidades de negocios en bienes, servicios e inversiones para Europa, eximida de cancelar el arancel externo común y contando con normativas que favorecerían sus inversiones.

La tarea no es fácil. La UE no consigue doblegar sus presiones agrícolas proteccionistas. La aprobación del acuerdo no será fácil en varios países europeos. Bolsonaro ayuda poco con sus desaires a las autoridades francesas y su negacionismo del cambio climático. Sin embargo, la oportunidad existe y hay que presionar para que la ventana no se cierre. Más que un acuerdo de última generación, lo importante es promover un acuerdo flexible, aunque parcial, de modo de encausar las relaciones UE-MERCOSUR a un nivel más compatible con el peso de ambas organizaciones en la economía mundial.

Si la UE percibe masa crítica regional detrás de este Tratado, si los países que ya tienen acuerdos con la UE respaldan el cerrado con MERCOSUR, si la Alianza del Pacífico hace un planteamiento formal a la Comisión Europea en este sentido –entregando una nota en Bruselas–, si los embajadores latinoamericanos en Bruselas presionan en conjunto y también lo hacen las agrupaciones empresariales, entonces el escenario podría mejorar.

Un MERCOSUR más amigable con el comercio y con las inversiones extranjeras sería una inmejorable noticia para el resto de la región, para las perspectivas de la integración

regional y para la propia salud de la economía mundial. La UE puede jugar un papel importante en este desafío.

La sugerencia es que obviamente MERCOSUR consiga aprobar el acuerdo en todos sus parlamentos y que los gobiernos de la AP y la propia AP realicen importantes esfuerzos de lobby en las principales capitales europeas en pro de este acuerdo, haciendo ver a gobiernos y organizaciones empresariales europeos las ventajas del mismo para sus negocios, su proyección política y para la propia integración regional en América Latina, tema en el que siempre han insistido las autoridades de la Comisión Europea.

### **(9) A modo de conclusión: vaivenes políticos recientes y reflexiones estratégicas**

En términos geopolíticos es evidente que el potencial de una convergencia AP-MERCOSUR radica fundamentalmente en la fortaleza del vínculo Brasil-México. Ese vínculo históricamente no ha sido fácil. De manera nunca explícita pero siempre bien presente ha habido una cierta disputa por el liderazgo regional ente ambos gigantes regionales. Sin embargo, los lazos económicos y comerciales de México con EEUU son lo suficientemente fuertes como para limitar el contacto con el resto de la región a temas más bien simbólicos. Esta es una realidad de tal fuerza que condiciona y condicionará cualquier vínculo de México con el resto de la región, cualquiera sea el signo político del gobierno mexicano. Después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), firmado en 1994, Brasil aprovechó la ocasión para robustecer su vínculo con América del Sur, argumentando que con ese acuerdo México se había separado de la región, optando por estrechar su vínculo con EEUU y Canadá.

En ese momento, a iniciativa del presidente Cardoso, se gestó la Comunidad Sudamericana de Naciones, que posteriormente derivaría en UNASUR, instancia que excluía a México,<sup>3</sup> y que daba cuenta del interés de Brasil por liderar el proceso de integración sudamericano. Esta opción de Brasil por el subcontinente se vio reforzada en las presidencias de Lula y Dilma Rouseff, si bien a estas alturas el tema de Venezuela ya empezó a gestar divisiones algo insalvables al interior de la propia subregión.

La actual presidencia de Andrés Manuel López Obrador en México ha relegado los temas de la agenda internacional. Incluso ha cerrado ProMéxico y sus principales oficinas tanto en México como en el resto del mundo.<sup>4</sup> Más relevante aún, el presidente López Obrador que en su primer año de gobierno no ha salido del país, no ha asistido a ninguna de las reuniones del G20 y menos aún a las de la AP. Hay entonces un eslabón ausente en esta propuesta de convergencia pues un socio importante –México–

---

<sup>3</sup> El argumento era que se trataría de temas de infraestructura y, por ende, por razones geográficas sólo aplicable a los países sudamericanos.

<sup>4</sup> Cristina Ochoa (2019), "En 6 países, 4T cierra oficinas comerciales", *Milenio*, 24/VIII/2019, <https://www.milenio.com/negocios/6-paises-4t-cierra-oficinas-comerciales>; y "Proméxico cierra sus oficinas en el mundo, incluida la de Colombia", *Semana*, 1/VIII/2019, <https://www.semana.com/mundo/articulo/promexico-cierra-sus-oficinas-en-el-mundo-incluida-la-de-colombia/597170>.

no parece considerar relevante la variable externa, salvo en las relaciones bilaterales con EEUU. El alegato empresarial por el cierre de ProMéxico podría conseguir cierto cambio en tales orientaciones, toda vez que México se enfrenta a la necesidad de diversificar sus mercados de exportación. Por tanto, radicar las funciones de promoción comercial en las embajadas, como ha planteado el gobierno, es algo claramente inconducente, tanto por recursos como por el *expertise* requerido.

Este tema es delicado para la viabilidad de la convergencia pues la actual administración mexicana no sugiere demasiado compromiso con la proyección y desarrollo de la AP, más allá de la retórica y el ciclo de reuniones convencionales en este tipo de organismos. Por otra parte, la crisis social que atraviesa Colombia se agrega a la presión proteccionista que le impusieron los gremios empresariales al presidente Duque, forzándolo a limitar la apertura de la economía y nuevos compromisos en las negociaciones comerciales. Ello también afecta la dinámica de la AP. Perú, por su parte, no termina de salir de graves conflictos institucionales que limitan igualmente su capacidad de proponer y promover iniciativas audaces en los temas de la agenda internacional. Como si ello fuera poco, Chile, el otrora “mejor alumno de la clase” enfrenta una crisis social e institucional de tal envergadura que lo obligó a desistir de organizar la Cumbre del Foro de Cooperación Económico Asia-Pacífico (APEC) 2019 y la reunión de la Conferencia de las Partes 25 (COP 25) sobre el cambio climático.

En el caso del MERCOSUR, Bolsonaro, pese a numerosos gestos de acercamiento, ha recibido sucesivos baldes de agua fría en su relación privilegiada con EEUU (negativa a apoyarlo en el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), no a la apertura del mercado cárnico, aranceles extras en acero). Ya es más que conocida la disputa latente entre, por un lado, el “norteamericanismo” de Trump y Eduardo Bolsonaro, el hijo del presidente, y, por el otro, el pragmatismo del vicepresidente Hamilton Mourão, general retirado del ejército, quien ha buscado equilibrar la relación con China. Daría la impresión que Bolsonaro y su ministro de Finanzas, Paulo Guedes, estarían interesados en un acuerdo de libre comercio con EEUU. Sin embargo, su viabilidad es muy baja, pese a los anuncios de prensa que han circulado al respecto.<sup>5</sup>

Las noticias en torno a esta eventual negociación han sido extremadamente confusas: que ya se habrían iniciado formalmente las conversaciones; que las mismas incluirían también a Argentina; que serían de todo el MERCOSUR; que sólo se trataría de rebajas parciales de aranceles; y, en fin, que esta negociación se podría adosar a la negociación de MERCOSUR con la UE. La variedad de la información sólo permite concluir que nada serio está aún en curso.

Una negociación formal de EEUU es anunciada públicamente por el *United States Trade Representative* (USTR) y comunicada al Congreso. Por un lado, Argentina no da muestras de estar informada de nada al respecto, y por el otro la negociación con la UE y otra eventual con EEUU son procesos distintos y no acumulables. Los contenidos que

---

<sup>5</sup> “Brasil ya negocia un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos”, 1/VIII/2019, *Todo noticias*, [https://tn.com.ar/internacional/brasil-ya-negocia-un-acuerdo-de-libre-comercio-con-los-estados-unidos\\_982794](https://tn.com.ar/internacional/brasil-ya-negocia-un-acuerdo-de-libre-comercio-con-los-estados-unidos_982794).

se negocian, así como los respectivos procedimientos institucionales y políticos, distan lo suficiente como para asegurar que quienes plantean la posibilidad de sumarlos no entienden demasiado de negociaciones comerciales. Por otra parte, este tipo de negociación asoma como particularmente complejo pues en el contexto proteccionista de la agricultura que promueve Trump sería impensable que Brasil pudiese obtener importantes ganancias en el acceso a mercados de productos relevantes de la cesta exportadora brasileña, como carnes rojas y blancas, zumos, soja, azúcar, arroz, maíz, algodón, trigo y leche.

En todos estos rubros, Brasil es un gran productor mundial y de los principales exportadores de cada uno de ellos. Es ilusorio pretender que Trump abra el mercado de sus votos agrícolas a esta feroz competencia. Por otra parte, cualquier negociación comercial en serio entre ambos países exigiría una apertura considerable de las manufacturas brasileñas a su competencia norteamericana, cuestión también difícil de asumir. Por cierto, en la eventualidad –que hoy no se ve cercana– de un efectivo acuerdo, ambas partes deberían conceder y deberían ser los propios gremios empresariales brasileños los encargados de arbitrar cuanta apertura y cuanto beneficio se podría conseguir para la industria, la agricultura y los servicios en una negociación con EEUU.

La relación de Brasil con China también ha mostrado vaivenes, evolucionando desde el antagonismo explícito de Bolsonaro al final de su campaña e inicio de su gobierno hasta una actitud más pragmática a fines del 2019, incluyendo la realización de la XI Cumbre Anual de los BRICS en Brasil, en noviembre 2019, recibiendo la visita de Xi Jinping y de Vladimir Putin. El conflicto comercial entre EEUU y China ha abierto una interesante oportunidad comercial a la soja brasileña, beneficio que ha llevado a que los agricultores, pilar de la campaña de Bolsonaro, estén presionando por profundizar la relación comercial con China. Hasta ahora, y más allá de la retórica de Guedes, esto parece ser lo que está predominando.

Al momento de asumir Alberto Fernández en Argentina, surgen algunas dudas respecto de los principales ejes de su futura política exterior. Por de pronto, ya Bolsonaro ha amenazado con salir de MERCOSUR y seguir un camino independiente si Argentina cierra su economía. De momento sólo son especulaciones, sin embargo, me atrevo a pronosticar que Fernández no será un obstáculo para aprobar la negociación UE-MERCOSUR y que adoptará una postura más bien pragmática, manteniendo a Argentina en el Grupo de Lima<sup>6</sup> y favoreciendo una buena relación con Brasil y con Chile. La idea de mantenerse en el Grupo de Lima, planteada por el nuevo canciller argentino, es interesante, ya que Fernández era un activo miembro del Grupo de

---

<sup>6</sup> El Grupo de Lima surgió en 2017, cuando se intensificaron las marchas opositoras y la represión en Venezuela. El objetivo del Grupo fue seguir la crisis política de Venezuela y procurar una salida a la compleja situación interna, apoyando en principio una intervención a Venezuela. Eso luego se fue descartando, gracias a la oposición que el vicepresidente brasileño planteó a una propuesta del vicepresidente norteamericano Mike Pence, en una reunión del Grupo celebrada en Bogotá. En general, en la región el Grupo es visto como una coalición de gobiernos de centroderecha. La conforman 14 países americanos: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Guyana y Santa Lucía. También avalan al grupo, sin pertenecer a él, Barbados, EEUU, Granada y Jamaica.

Puebla.<sup>7</sup> La idea de mantenerse en el Grupo de Lima le permitiría equilibrar posturas respecto de Venezuela, tendiendo puentes que desideologicen el tema. Si esto fuese posible, está claro que se abrirían opciones para acercamientos en otros planos de la cooperación regional.

Si Fernández no apoyase la negociación con la UE, rompería el MERCOSUR y Argentina quedaría aislada. Argentina necesita además los votos europeos en el FMI para cuando deba renegociar la deuda. Políticamente, Fernández está más cerca de la UE que de EEUU o de China. Por ende, el realismo político indica que Fernández no sólo apoyará el acuerdo con la UE sino que también podría jugar un papel más equilibrador respecto de los gobiernos de derecha en la región. Esto pareció indicar su primera visita como presidente electo a México, para encontrarse con López Obrador, y no a Brasil o a Chile. Habrá que ver si México está disponible para involucrarse más con la región. Por de pronto, que México haya prestado asilo a Evo Morales es una señal en esa dirección.

Tampoco creo que el cambio de signo político en Uruguay modifique sustantivamente la postura externa de este país, el que desde hace años viene pugnando por una mayor apertura de MERCOSUR, una agenda más activa de negociaciones internacionales y un vínculo más estrecho con Chile, con quien de paso firmó un acuerdo de libre comercio.

El efecto de la crisis social en Chile sobre los países de la región también abre una nueva etapa. Por de pronto, la magnitud de la crisis, las acusaciones de violaciones a los derechos humanos de diversos organismos internacionales<sup>8</sup> y la drástica desaceleración en la actividad económica<sup>9</sup> restarán espacio a la agenda externa de Sebastián Piñera, obligándolo a concentrarse en la crisis interna. Su débil apoyo de apenas un dígito en las encuestas y su obligado abandono de su programa de gobierno lo está llevando a conflictos con el oficialismo por el incumplimiento del programa y con la oposición, porque ésta estima que los cambios que ha promovido son cosméticos y, en lo fundamental, no tocan las bases del modelo que ha generado la desigualdad que hoy está en el centro del reclamo social. Por tanto, poco espacio tiene hoy Piñera para moverse en las lides internacionales.

Lo relevante es que el *shock* económico en Chile, en el contexto de bajísimas proyecciones para el crecimiento de la región, bien puede reducir aún más tales perspectivas de crecimiento regional, desalentando flujos de inversión extranjera y eventualmente afectando negativamente las calificaciones de riesgo-país, encareciendo el financiamiento externo. Es probable que este escenario pueda aplacar en algo los

---

<sup>7</sup> El Grupo de Puebla reúne a personalidades políticas del mundo de la centroizquierda latinoamericana tales como Dilma Rousseff, José Mujica, Fernando Lugo, Ernesto Samper, Álvaro García Linera y Daniel Martínez, al que se suma José Luis Rodríguez Zapatero. Estas figuras estuvieron presentes en un encuentro en Buenos Aires, días antes de la asunción al poder de Alberto Fernández, quien previo a esta asunción formaba parte del grupo a título personal.

<sup>8</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Amnesty International y Human Rights Watch.

<sup>9</sup> A inicios de diciembre el Banco Central de Chile acaba de proyectar un 1% de crecimiento para 2019 y una cifra parecida para 2020. La proyección oficial que el gobierno esbozó en diciembre 2018 para el año 2019 fue del 3.8%.



ideologismos en la región, una vez que Brasil absorba el impacto de los sucesivos desaires de EEUU; que, más allá de las diferencias políticas, Argentina y Chile sigan dialogando y, por esa vía, mantengan viva la probabilidad de convergencia AP-MERCOSUR; que el nuevo gobierno de Uruguay persista en un activo diálogo con Chile, como ya lo venía haciendo el Frente Amplio; que la futura elección en Bolivia la pueda sumar a espacios de cooperación con Argentina y Chile; que las dificultades domésticas de Colombia también limiten su discurso anti-madurista; y que, en fin, en el contexto de un mal escenario económico y con amenazas de nuevos rebrotes sociales, puedan primar las cuerdas de una melodía menos conflictiva y con más acordes dialogantes.

Aquí, más que sugerencia, se trata de una esperanza: que prime el pragmatismo.

## **Bibliografía**

Cepal (2014), “Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas”, Santiago, 2014.

Rosales, O. (2010), “El dinamismo de China y Asia emergente: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano*, nº 6, Madrid, pp. 103-124.