

La Alianza del Pacífico: ¿una nueva etapa para el MERCOSUR?

Ignacio Bartesaghi | Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay y director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración | @i_bartesaghi 

Tema

¿Puede el desarrollo de la Alianza del Pacífico y el proceso de convergencia iniciado con el MERCOSUR llevar a este último bloque a una nueva etapa de su desarrollo?

Resumen

El MERCOSUR ha atravesado una serie de etapas desde su constitución. Actualmente, debido al posible nuevo contexto político regional, el bloque se encuentra en una encrucijada respecto al perfil que podría adquirir el proceso de integración en los próximos años. La dinámica de la Alianza del Pacífico y el proceso de convergencia que se ha lanzado entre los dos principales bloques de América Latina podrían tener un papel en el desarrollo del MERCOSUR.

Análisis

El MERCOSUR en etapas

Desde su constitución en 1991 el MERCOSUR ha atravesado varias etapas. La primera se podría enmarcar entre 1991 y 1997 y puede ser considerada de cierto éxito relativo en lo que tiene que ver con su liberalización comercial, la constitución de los mecanismos de integración definidos en el Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto, así como en el establecimiento de una estructura institucional comunitaria. En este período, el bloque avanzó en la aprobación de normas regionales y tras la baja de los aranceles y armonización regulatoria logró un aumento sustancial del comercio intrarregional, además de firmar dos acuerdos profundos con Chile y Bolivia.

La segunda etapa, más dramática en cuanto a su desarrollo interno, podría ubicarse entre 1997 y 2003. A fines de la última década del siglo XX los impactos de la crisis financiera asiática y rusa se sintieron fuertemente en Brasil, y también en Argentina. Desde entonces se registró un retroceso en el desarrollo del proceso de integración, especialmente en la aplicación de medidas proteccionistas que comenzaron a afectar el comercio intrarregional, violando las normas del MERCOSUR. En los hechos, en 1997 se activó por primera vez el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR con la aprobación de varios laudos arbitrales, muchos de los cuales no fueron cumplidos y comenzaron a afectar la confianza en un sistema aún hoy paralizado.

El hito central de la crisis de esta segunda etapa se registró en 1999, cuando el gobierno de Fernando Henrique Cardoso devaluó el real. Los impactos de esta devaluación no se hicieron esperar en su principal socio en la región, especialmente por la pérdida de competitividad que sufrieron los exportadores argentinos, lo que derivó en una crisis primero económica y luego política que provocó la renuncia del presidente Fernando de la Rúa en diciembre de 2001 en el marco de una enorme crisis social.

En ese mismo período cabe recordar los intentos de Uruguay por romper con la política comercial común del MERCOSUR mientras transcurría la tormenta regional que ya la afectaba fuertemente. Durante la presidencia del conservador Jorge Batlle, Uruguay propuso la firma de un tratado de libre comercio (TLC) bilateral con EEUU en 2002, lo que se justificaba ampliamente en un MERCOSUR totalmente en crisis, con un comercio intrarregional en caída libre y donde las economías mayores comenzaron a incumplir de forma extendida las normas regionales.

Más allá de los errores propios en la negociación del gobierno uruguayo y de la coyuntura desfavorable por la aparición de un foco de fiebre aftosa en el país, que afectó el nivel sanitario del principal producto de exportación de Uruguay de la época, también debe reconocerse que tanto el gobierno de Cardoso como el de Lula da Silva, que asumió el 1 de enero de 2003, bloquearon una opción, vista con buenos ojos por Argentina, mientras se había transformado en la mayor preocupación para Brasil.

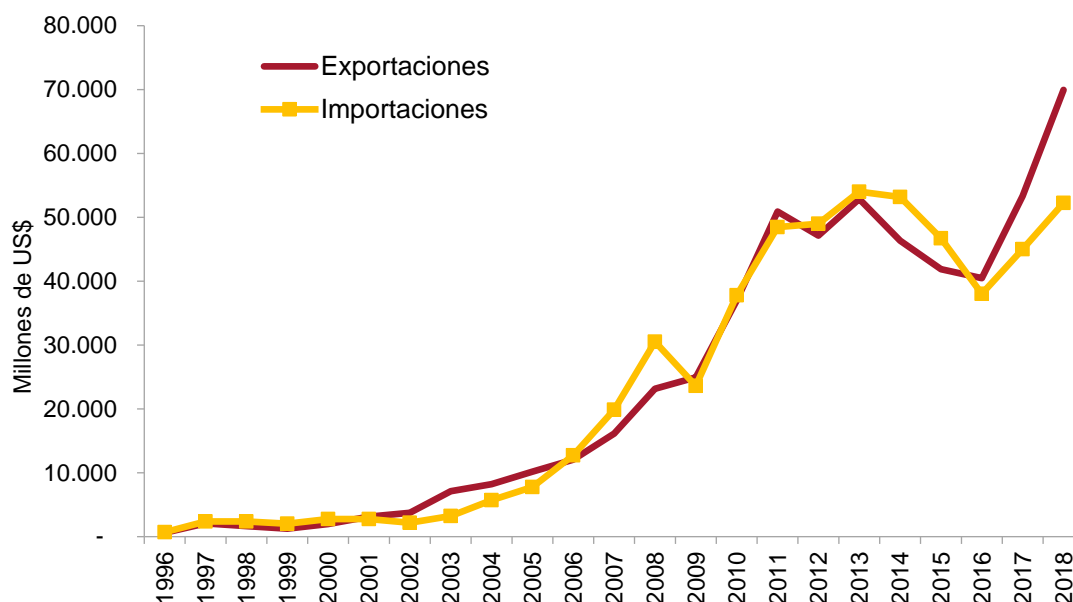
Tras dicha negativa y el cambio de gobierno en Brasil y Argentina, se ofreció a Uruguay la posibilidad de avanzar bilateralmente en un TLC con México, pero con la firma previa de un acuerdo marco a través de ALADI que habilitara la negociación en diferentes velocidades. Mientras, la agenda interna del MERCOSUR comenzó a movilizarse en algunos puntos reclamados por los dos socios menores, como la necesidad de contar con un Sistema de Solución de Controversias más sólido (en 2002 se pasó del sistema arbitral a uno mixto con la creación de un Tribunal Permanente de Revisión)¹ y la necesidad de crear un mecanismo que contemplara las asimetrías estructurales entre los miembros (en 2004 se creó el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, el primer instrumento que reconocía las asimetrías, otorgando más fondos a Paraguay y Uruguay). De esa forma se daba paso a la tercera etapa del MERCOSUR, que comenzó en 2003 y llegaría hasta la asunción de Mauricio Macri como presidente argentino en 2015.

El período partía de una afinidad ideológica de las dos principales potencias, con el liderazgo e impronta de los presidentes Lula da Silva y Néstor Kirchner. Sus gobiernos, de corte populista de izquierda, buscaron profundizar su relación con América del Sur postergando el proceso de apertura del MERCOSUR al mundo. Dicha estrategia pudo sostenerse por el papel clave de China en el comercio mundial, ya que a partir de 2003 comenzó a convertirse en el primer socio comercial de todos los miembros del MERCOSUR. La voracidad de China como comprador de alimentos y productos primarios provocó un aumento récord de los precios internacionales, que permitieron a los países del MERCOSUR sostener la competitividad superando las restricciones

¹ Cabe aclarar que la demanda de Uruguay a través de su canciller Didier Operti era avanzar hacia un Tribunal de Justicia del MERCOSUR, propuesta que no fue aceptada.

arancelarias que aún persistían en los principales mercados de consumo a nivel mundial. Fue un período de bonanza económica con un aumento del comercio intra y extrarregional (este último creció en mayor medida) de todos los miembros del bloque.

Figura 1. Comercio bilateral entre MERCOSUR y China, 1996-2018



Fuente: elaboración propia en base a WITS.

En dichos años, Argentina y Brasil ya con el apoyo de Hugo Chávez, que se acercaba de forma acelerada al MERCOSUR, impulsaron la aprobación de la Declaración de Mar del Plata en 2005, que descartaba definitivamente el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) liderada por EEUU. Un año antes se había rechazado el acuerdo con la UE, congelando las negociaciones hasta su reactivación en 2010. Todas estas definiciones se tomaban en el marco de un estancamiento de la Ronda Doha de la OMC, lanzada en 2001, con dificultades notorias para avanzar, que por cierto siguen hasta hoy. Mientras tanto, Uruguay bajo el gobierno de Tabaré Vázquez, y nuevamente de forma fallida, intentó un nuevo acercamiento bilateral con EEUU.

En el plano externo, los objetivos del MERCOSUR se centraron en las negociaciones con la Comunidad Andina (CAN), proceso que, si bien partió de una apuesta económica y comercial, confiando en las potencialidades de la convergencia entre los dos procesos de integración más importantes de América del Sur, pronto perdió impulso y resultó en un acuerdo muy por debajo de lo inicialmente valorado. Se trató de una negociación muy compleja, sin ofertas comunes en el MERCOSUR, con cronogramas de desgravación excesivamente largos y con Perú negociando por separado de sus socios de la CAN.

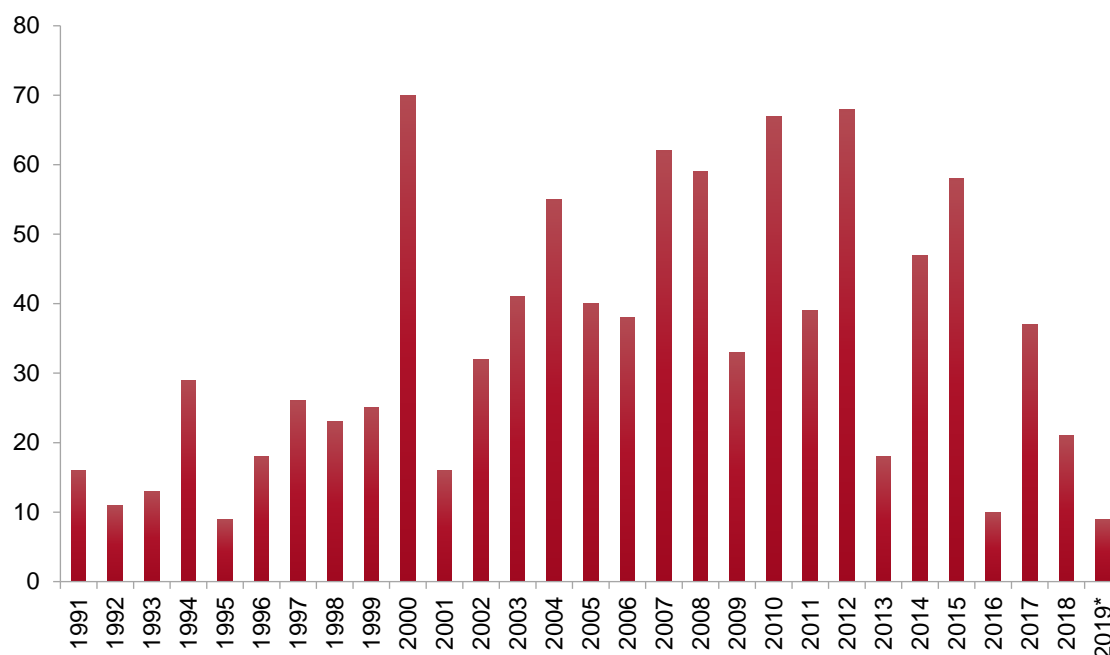
Entonces comenzaba a gestarse la idea de Lula y Kirchner de crear la Comunidad Sudamericana de Naciones, transformada en la casi extinta Unasur (que busca ser sustituida por el Prosur), un bloque que perseguía el interés de Brasil de ser el líder indiscutido de América del Sur y no sólo del Cono Sur. La Unasur fue una organización

útil para el intento de Brasil de contrabalancear los intereses de EEUU en la región y contar con un foro regional sin México ni EEUU.

A nivel internacional, la política exterior del MERCOSUR en este período fue una extensión de los intereses de Brasil y de la estrategia de inserción del ministro de Exteriores, Celso Amorim, como mostraron los acuerdos firmados con la India y la Unión Aduanera de África del Sur, que priorizaron la relación de Brasil con la economía asiática y con Sudáfrica a través del IBSA (India, Brasil y Sudáfrica). Otros acuerdos cerrados en este período fueron con Israel, la Autoridad Palestina y Egipto.

La señalada como tercera etapa del MERCOSUR se caracterizó por la politización de todos los ámbitos del bloque, dejando prácticamente de lado la agenda económica y comercial y otorgándole una impronta claramente política. En este período se aumentó considerablemente el número de normas aprobadas por los órganos decisorios del MERCOSUR, se profundizó la estructura institucional con la creación de una enorme cantidad de órganos subsidiarios (como los institutos) y se implementó el Parlamento del MERCOSUR en 2006.

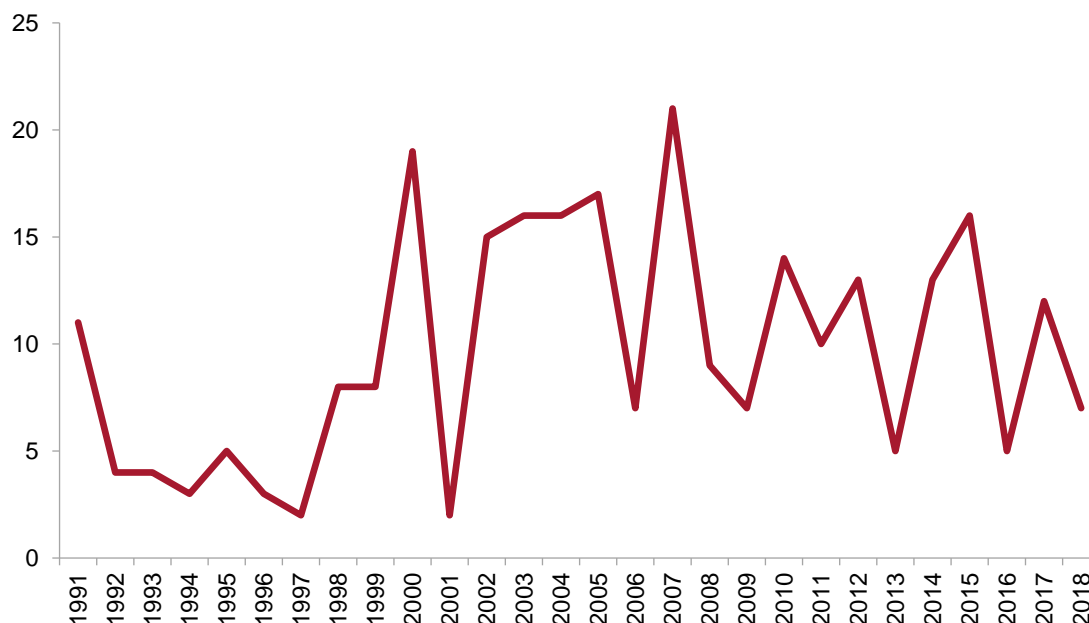
Figura 2. Número de decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, 1991-2019



Fuente: elaboración propia en base a la secretaría del MERCOSUR.

Respecto del proceso de politización del MERCOSUR, analizando el contenido de las decisiones aprobadas por el máximo órgano jerárquico del bloque desde sus orígenes y clasificándolas en diferentes categorías, se comprueba que durante los gobiernos de Lula da Silva y Kirchner se aprobó un mayor número de normas consideradas de interés institucional y no comercial.

Figura 3. Normas de interés institucional aprobadas por el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, 1991-2018



Fuente: elaboración propia en base a la secretaría del MERCOSUR.

Independientemente de las supuestas afinidades políticas entre los socios, debido a que en gran parte del período hubo gobiernos de izquierda en MERCOSUR, el **conflicto internacional entre Argentina y Uruguay de 2003 a 2010** por la instalación de una planta de celulosa del lado uruguayo en el Río Uruguay, dejó en evidencia la fragilidad de la relación bilateral. Es bueno recordar que, en el marco de dicho conflicto, Argentina mantuvo por varios años bloqueado un puente internacional con Uruguay, violando al Tratado de Asunción bajo la pasiva mirada de Brasil. Si bien Uruguay reclamó ante el Sistema de Solución de Controversias, que como era de esperar laudó a su favor, Argentina incumplió el mandato de la justicia regional y siguió bloqueando el puente en una clara violación del derecho de libre circulación previsto en el artículo primero del Tratado de Asunción.

Fue un triste episodio para MERCOSUR, que terminó en una reclamación de Argentina contra Uruguay en la Corte Internacional de Justicia de La Haya por más que, como era de esperar, las diferencias se saldaron tras un acuerdo político entre Cristina Fernández y José Mujica. El incidente mostró además la falta de cohesión regional, la ausencia de liderazgo de Brasil y el poco respeto a la institucionalidad regional.

Como si lo acontecido entre Argentina y Uruguay no alcanzara para afectar la credibilidad internacional del MERCOSUR, el **ingreso de Venezuela al bloque** terminó de herir de muerte al proceso de integración. El protocolo de Adhesión de Venezuela fue firmado en 2006, y a partir de entonces comenzó a transcurrir el período previsto por el protocolo para que el país caribeño cumpliera con los requisitos para concretar su plena incorporación. El mencionado protocolo fue incorporado por los miembros con relativa celeridad, ya que existían intereses políticos para su pronto ingreso al bloque tras la denuncia de dicho país al Acuerdo de Cartagena, que lo alejó definitivamente de

la CAN. La única excepción fue Paraguay, que, si bien estaba liderado por un gobierno con afinidades con Chávez como el de Lugo, tenía en el Congreso una mayoría opositora que bloqueaba el ingreso de Venezuela.

El punto de ruptura respecto a Venezuela se dio cuando los Estados del MERCOSUR decidieron aplicar la Cláusula Democrática del Protocolo de Ushuaia tras el juicio político del Congreso paraguayo al presidente Fernando Lugo. Concretada la suspensión de Paraguay, Dilma Rousseff, Cristina Fernández y José Mujica aceptaron el ingreso automático de Venezuela al MERCOSUR, en condiciones jurídicamente inaceptables y en algunos casos contradiciendo la posición de sus cancilleres y asesores jurídicos. La famosa frase de Mujica para justificar su decisión, “lo político estuvo por encima de lo jurídico”, no merece ningún análisis complementario.

A partir de ese momento comenzaron a profundizarse las diferencias entre los modelos económicos y de inserción internacional entre los países del MERCOSUR y los andinos, ya que Perú, Chile y Colombia mostraban un mayor acercamiento a EEUU y a la UE (con los cuales ya habían cerrado o estaban negociando acuerdos comerciales) y apostaban por un modelo de integración enfocado en intereses económicos y comerciales. Comenzaba a gestarse la Alianza del Pacífico, a la cual luego se sumaría México.

Una cuarta etapa del desarrollo del MERCOSUR podría ubicarse desde la asunción de Macri en 2015, cuando Brasil ingresaba en una crisis económica y política que derivó en el juicio político a la presidenta Rousseff. El presidente argentino tomó el liderazgo de MERCOSUR, recuperando su impronta económica y comercial. Macri mejoró su relación con Uruguay, levantó muchas de las medidas restrictivas al comercio regional, comenzó a cuestionar severamente la crisis institucional de Venezuela, bajo Maduro desde 2013, y como hizo con su propio país en el ámbito multilateral, impulsó el dinamismo de la agenda externa del MERCOSUR. Tras la profundización de la crisis en Venezuela con la creación de la Asamblea Nacional Constituyente y la suspensión por el gobierno de la Asamblea Nacional en agosto de 2017, se decidió por unanimidad suspender a Venezuela aplicando la Cláusula Democrática del MERCOSUR (Protocolo de Ushuaia).

En 2017 se aprobó el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR y el Protocolo de Contrataciones Públicas. La reforma interna del bloque en cuanto a sus instituciones también fue foco de debate, al plantearse la necesidad de bajar su densidad institucional para ganar eficiencia. La postergación de las elecciones para los representantes del parlamento del MERCOSUR, la fusión de varias instituciones y la eliminación de otras como la figura del alto representante, fueron señales en el mismo sentido. En el área económica y comercial destacan los esfuerzos para eliminar las barreras no arancelarias, si bien con resultados dispares. Más recientemente, el esquema de integración acordó eliminar el coste del *roaming* en los viajes a los países socios.

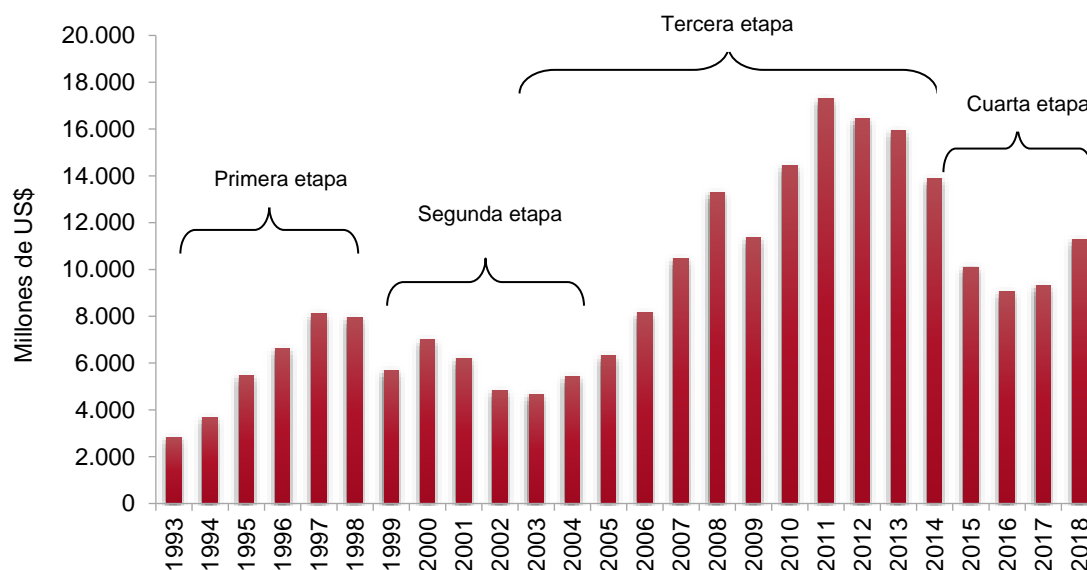
En lo que refiere a la agenda externa, Macri relanzó las negociaciones entre MERCOSUR y la UE y activó los intercambios con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), dos negociaciones finalmente cerradas en 2019 con el claro apoyo

del nuevo gobierno de Brasil y en una coyuntura favorable en Europa. En los últimos años hubo negociaciones con Corea del Sur, Canadá y Singapur, mientras se ampliaron los contactos con un importante número de economías. En la cuarta etapa entró en vigor el acuerdo con Egipto y se suscribió un acuerdo con Colombia, además de aprobarse un plan de acción para alcanzar la convergencia del bloque con la Alianza del Pacífico.

Más allá de los logros relativos señalados, MERCOSUR sigue sin mostrar avances significativos en la liberalización del comercio de servicios, en recuperar la credibilidad de su Sistema de Solución de Controversias, sin actividad hace varios años, y en la modernización de la agenda interna con la incorporación de temas como el comercio electrónico y el medio ambiente, entre otros que desde tiempo atrás forman parte de los acuerdos internacionales. El bloque además afronta el desafío de aceptar a Bolivia como miembro pleno. Y si bien su procedimiento de adhesión no es comparable al de Venezuela, su ingreso como Estado-parte podría tener implicancias políticas para el desarrollo del MERCOSUR, si se tiene en cuenta el perfil de la política internacional de Bolivia a cargo de su presidente Evo Morales y su irrestricto apoyo a Venezuela.

La última etapa mostró un punto de inflexión con la asunción de Jair Bolsonaro en enero de 2019, ya que el actual presidente de Brasil, su canciller y ministro de Economía han sido muy críticos con MERCOSUR. Algunas de sus posiciones coinciden con la visión del gobierno de Macri, pero otras podrían convertirse en un punto de inflexión que impulsen definitivamente la tan postergada reforma del bloque. La nueva administración brasileña quiere un MERCOSUR más abierto al mundo y menos burocrático, para lo cual propone una baja del arancel externo común, más flexibilidad para negociar acuerdos comerciales y menos institucionalidad. Brasil también ve un MERCOSUR más cercano a la Alianza del Pacífico y descarta a Venezuela como miembro del proceso de integración.

Figura 4. Exportaciones de Argentina a Brasil en etapas, 1993-2018



Fuente: elaboración propia en base a WITS.

El cambio de gobierno en Argentina podría enfrentar al MERCOSUR a un nuevo desafío en cuanto a los consensos básicos alcanzados desde 2015, especialmente por el posible regreso de una política exterior argentina más proteccionista, más favorable a Venezuela y contraria a suscribir acuerdos con las principales potencias globales.

Proceso de convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico

Podría decirse que la sola creación de la Alianza del Pacífico movilizó la integración latinoamericana, no sólo por el efecto directo en la CAN, sino también por el impacto en MERCOSUR. En definitiva, en 2011 comienza un proceso de integración que capta la atención internacional y muestra un modelo que difiere totalmente al pregonado por los miembros del MERCOSUR. Además, uno de sus miembros es México, un aspecto nada menor para Brasil en términos geopolíticos.

Las primeras ideas para lograr la convergencia entre MERCOSUR y la Alianza del Pacífico no partieron de ningún miembro del primer bloque, sino que fue una visión vertida por el canciller del segundo gobierno de Michelle Bachelet resumida en la frase: “la convergencia en la diversidad”. Hernando Muñoz señalaba que la Alianza del Pacífico no sería un bloque excluyente de otros procesos de integración, sino que la convergencia en la diversidad era la política que Chile buscaba promover en América Latina. Era una primera respuesta a las implicancias políticas que la constitución del nuevo proceso de integración provocó en América del Sur y a intereses específicos de la política exterior chilena.

En esa misma línea el gobierno chileno organizó el seminario “Diálogo sobre integración regional: Alianza del Pacífico y MERCOSUR” en noviembre de 2014. Allí se expresó que, si bien los bloques siguen modelos económicos y formas de inserción distintas, debido a la importancia económica de ambos, su convergencia beneficiará a toda la región. En los años siguientes, diversos organismos internacionales, como la CEPAL, apoyaron e incentivaron la convergencia entre los dos bloques a través de diversas actividades, hasta que en abril del año 2017 sus representantes se reunieron en Buenos Aires para definir una “Hoja de Ruta”. El mismo año, en el marco de la Cumbre del MERCOSUR, se desarrolló un “Diálogo de Alto Nivel MERCOSUR-Alianza del Pacífico. Una Agenda Positiva para la Integración”, organizado por el BID. Posteriormente, en ALADI, autoridades de ambos bloques discutieron sobre la convergencia en áreas específicas.

En 2018 se realizó la Primera Cumbre de ambos bloques en Puerto Vallarta. En esta ocasión, se reafirmó el compromiso por profundizar el camino de la integración y se acordó un seguimiento semestral del proceso para alcanzar un eventual Acuerdo Marco de Libre Comercio. La reunión marcó un hito importante al adoptar un Plan de Acción, que complementa y amplía la Hoja de Ruta de abril de 2017 (Buenos Aires), incluyendo temas como las cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación del comercio, barreras no arancelarias, cooperación aduanera y regulatoria, promoción comercial y MIPYME, comercio de servicios, agenda digital, inversiones, comercio inclusivo y género, movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas.

Si bien es cierto que en los últimos años hubo acciones específicas entre los dos bloques en el marco de la denominada convergencia, los avances concretos siguen sin visualizarse. Desde MERCOSUR, la máxima atención en la agenda externa se centró en las negociaciones con la UE, mientras que, del lado de la Alianza, México se abocó a su compleja relación con Trump y a las negociaciones del T-MEC. En cuanto a la continuidad del proceso de convergencia en los próximos años, deberán valorarse los posibles cambios en la política exterior del MERCOSUR con la asunción de Bolsonaro, quien, si bien se mostró cercano a la Alianza, se encuentra lejos de ser una prioridad de su política exterior. La incertidumbre electoral en Argentina también pone un manto de duda a si continuará el interés en avanzar.

Todos los temas debatidos en el proceso de convergencia entre MERCOSUR y la Alianza son de interés real para ambas economías, pero aún están lejos de plasmarse en beneficios concretos. Esto tiene que ver con que el primer paso, que es la apertura comercial mediante la eliminación de aranceles, algo que brilla por su ausencia entre las principales economías de los dos bloques. Brasil y México no han podido hasta hoy suscribir un acuerdo profundo, al igual que Argentina y México. Ese sería el primer gran logro hacia una verdadera integración entre los dos principales bloques de la región. Por otro lado, la reciente culminación de las negociaciones entre MERCOSUR y la UE también establece una plataforma de normas comunes que podrían ser la base para un proceso de convergencia de mayor amplitud.

Conclusión

Siguiendo con la lógica de las etapas, desde 2015 MERCOSUR inició la denominada cuarta etapa, la que algunos entienden culminó con la asunción de Bolsonaro en 2019. Otros analistas esperan las acciones del nuevo gobierno en Argentina para hacer proyecciones. De cualquier forma y más allá de las coyunturas políticas mencionadas, si bien es un camino que seguirá explorándose, la posible convergencia entre MERCOSUR y la Alianza del Pacífico no parece ser el inicio de un nuevo momento para afrontar una reforma del MERCOSUR que permita la integración real entre los dos procesos y un mayor desarrollo del MERCOSUR. En definitiva, se trata de una expresión de deseo que aún no ha logrado avances sustanciales.