

# La encrucijada de la política exterior del Uruguay: ¿el Mercosur, la Alianza del Pacífico o ambas?<sup>1</sup>

Ignacio Bartesaghi<sup>2</sup>

## 1. Introducción

En 1991, luego de los primeros pasos hacia la integración comercial dados por Uruguay con sus países vecinos, dicho país tomó la decisión de mayor envergadura en términos de su estrategia de inserción internacional, el ingreso al Mercosur.

En su momento, la apuesta uruguaya que contó con un consenso interno en todos los sectores políticos y de la sociedad civil, estuvo centrada en la necesidad de acceder a nuevos mercados para ganar escala y especialidad como paso previo a la apertura regional e internacional, camino que además coincidía con la filosofía que imperaba en la década del noventa a impulso del Consenso de Washington<sup>3</sup>.

Luego de más de 20 años, el proceso de integración ha demostrado muchas dificultades para dar cumplimiento a sus objetivos originarios, lo que ha generado un profundo debate al interior de los miembros del bloque sobre la viabilidad del proceso de integración.

Paralelamente, en América Latina se han suscitado cambios muy profundos en las estrategias de inserción desplegadas por los distintos países de la región, existiendo diferentes visiones sobre la mejor forma de relacionarse globalmente. Incluso, en los últimos años se dieron quiebres en

---

<sup>1</sup> Artículo presentado en XXVII Congreso AMEI, octubre 2013. Publicado en la página web [eldial.com](http://www.eldial.com) biblioteca jurídica. Disponible en [http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcd-detalle.asp?id=7365&base=50&id\\_publicar=&fecha\\_publicar=15/04/2014&indice=doctrina&suple=Aduanero](http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcd-detalle.asp?id=7365&base=50&id_publicar=&fecha_publicar=15/04/2014&indice=doctrina&suple=Aduanero)

<sup>2</sup> Investigador Senior del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay (DNII), integra el Sistema Nacional de Investigadores del la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. El artículo contó con la colaboración de María Eugenia Pereira, Asistente de Investigación del DNII.

<sup>3</sup> Entendido como un conjunto de políticas de naturaleza liberal, sugeridas por Estados Unidos y los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para los países en desarrollo, pero tuvo especial impacto en América Latina (Sánchez, 2012).

algunos de los procesos de integración de referencia, como lo fue el caso de Venezuela en la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

En efecto, luego del fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), más precisamente a partir de la Declaración de Mar del Plata del año 2005, los países de América Latina mostraron sus diferentes intereses en cuanto a los mecanismos de integración más convenientes para su política exterior.

En ese sentido, mientras Chile, Colombia, Perú y México, tienen acuerdos de libre comercio o de asociación con Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y con otros países de Asia Pacífico (región a la que en los últimos años han definido como estratégica), los países del Mercosur han priorizado la integración más en clave política que económica (Unión de Naciones Suramericanas) y hasta la fecha no han cerrado acuerdos comerciales de impacto económico y comercial con Estados Unidos, Europa o Asia Pacífico.

Es en ese contexto que dichos países conformaron la Alianza del Pacífico (AP), asociación que cuenta con un gran impulso político de sus socios y con gran pragmatismo, pretende profundizar las relaciones comerciales que ya poseían en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y profundizarlas hacia la conformación de un mercado común. A su vez, este acuerdo tiene por objetivo el fortalecimiento de sus integrantes para una mejor integración con Asia Pacífico.

La trama actual latinoamericana, al menos en clave de los procesos de integración, se ha visto afectada por la contraposición de dos modelos, la AP versus el Mercosur. Si bien por momentos se hace una comparación algo forzada entre los dos bloques, sí es cierto que existen elementos objetivos que los diferencian y que marcan estrategias de inserción y de otras políticas públicas bien dispares entre sí.

El artículo pretende brindar elementos sobre el estado actual de los dos procesos, pero fundamentalmente atendiendo a sus principales características e introduciendo al análisis el cuestionamiento que al interior del Uruguay se está haciendo de la actual política de inserción internacional. Desde la conformación de la AP, el debate algo retórico, pero no por eso trascendental, puso nuevamente es escena cuál es el mejor modelo de inserción para un país como Uruguay en el contexto internacional actual, ¿el Mercosur, la AP o ambos?

En cuanto a la estructura del artículo, inicialmente se hace un breve repaso de lo que algunos autores definen como “nuevo paradigma de la integración”, identificando las tendencias globales en cuanto a los instrumentos de integración mayormente utilizados a nivel internacional. Seguidamente, se hace una breve reseña sobre la estrategia de inserción seguida por Uruguay en los últimos años, identificando los desafíos que dicho país tiene por delante.

Los últimos capítulos proponen una caracterización de la AP como proceso de integración, un análisis comparativo entre la AP y el Mercosur, culminando con la posición de Uruguay frente al nuevo proceso de integración.

## **2. El nuevo paradigma de la integración comercial a nivel mundial**

El fenómeno de la integración comercial que de forma más extendida surge luego de la segunda guerra mundial<sup>4</sup>, tiene características muy distintas al que emergió a partir de la década del noventa y que registró su explosión en la primera década del siglo XXI.

Los cambios registrados en los últimos años, podrían enmarcarse en un fenómeno más global como el de la globalización, especialmente si se entiende al mismo de acuerdo a la definición del Fondo Monetario Internacional: “una interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo provocada por el aumento del volumen y la variedad de transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales”.

En definitiva, la globalización ha impulsado a los Estados más poderosos a buscar alianzas para mantener sus niveles de competitividad, mientras que las economías más pequeñas aspiran a no quedar aisladas evitando los impactos de las políticas proteccionistas que podrían ser aplicadas por no integrarse al fenómeno<sup>5</sup>.

Como es sabido, la integración económica no es un fenómeno nuevo, ya que existen antecedentes como el *Zolleverein* Alemán, la Unión Aduanera de África del Sur (SACU en sus siglas en inglés) o el Benelux, que alcanzaron tiempo atrás uniones aduaneras de acuerdo a la teoría clásica de los procesos de integración.

De cualquier forma, más allá del antecedente mencionado, existe coincidencia en ubicar la primera etapa de la integración a partir de la creación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT 1947), marco multilateral que fomentó y contempló la aprobación de acuerdos profundos de integración, liderados por la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), pero acompañado por otros acuerdos de características similares principalmente en América Latina (Bartesaghi, 2012).

---

<sup>4</sup> Conocido como el fenómeno de institucionalidad a partir de *Bretton Woods* y de la creación del GATT.

<sup>5</sup> Las razones por las cuales se integran las economías son muy variadas destacándose algunas de tipo económico, como la necesidad de alcanzar economías de escala, mercados ampliados, mejorar los niveles de competitividad por el sometimiento de la competencia internacional, favorecer la transformación productiva, atraer inversiones, entre tantas otras. Otras razones tienen que ver con las políticas públicas o intereses más allá de lo económico, tales como el aumento del poder negociador, consolidar las reformas unilaterales, modernizar las instituciones y aumentar el desarrollo, entre otras.

Al respecto de la primera etapa, algunos autores plantean que los Estados la concibieron como un canal apropiado para alcanzar el desarrollo a través de una combinación de sustitución de importaciones con una apertura regional acotada (Bouzas, 1998), modelo en el que se enmarcan los procesos de integración en América Latina y el Caribe, como el Área Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hoy ALADI, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), hoy Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Caribe (CARICOM). Como puede observarse por el importante número de propuestas de integración regional, América Latina y el Caribe (ALC) fue a impulso de CEPAL, una de las regiones más dinámicas en esta etapa, si bien con el tiempo los miembros de los acuerdos comenzaron a mostrar diferencias y por momentos visiones contradictorias respecto a la mejor estrategia de inserción internacional.

Se trata de procesos en que los países se agrupan en bloques económicos conformados por naciones que tienen estrategias económicas similares y con los cuales primero se integran a través de la reducción de las barreras al comercio de bienes, pero luego siguen con la liberalización de los servicios, las inversiones y los factores productivos (Sánchez, 2012). Por cierto que la integración entre los Estados por este vehículo, no es nada sencilla, lo que queda demostrado con las profundas crisis que en la década del ochenta, tuvieron todos los acuerdos mencionados, debiendo reformular o relegar definitivamente parte de sus objetivos originarios.

La crisis de los procesos de integración, especialmente en ALC, pero que también afectó el impulso inicial de la Unión Europea (UE), dio paso a la segunda etapa que coincide con un cambio en el paradigma de la integración a nivel internacional, donde la integración de carácter profunda (mercados comunes o uniones aduaneras), quedó relegada ante las zonas de libre comercio. Asimismo, los acuerdos regionales perdieron importancia frente a los acuerdos bilaterales.

Es en este marco que surge el Mercosur, pero con la distinción de que sus miembros apostaron a conformar un mercado común, en momentos en que el mundo viraba hacia otro tipo de instrumento de integración y parte de los procesos de décadas anteriores asumían el fracaso de los acuerdos de esa naturaleza.

Todos los procesos de integración de la región con características comunes, MCCA<sup>6</sup>, CAN y CARICOM, demostraron dificultades para cumplir con los ambiciosos objetivos impuestos, confeccionando uniones aduaneras muy imperfectas y estando lejos de alcanzar un mercado común. Conociendo la experiencia y las dificultades y ya instalado el nuevo paradigma integracionistas a nivel global, el Mercosur insistió en conformar un acuerdo de esas

---

<sup>6</sup> El SICA es el proceso de integración que ha logrado un mejor perfeccionamiento de la unión aduanera.

características, el que naturalmente también fracasó, al menos si se mide su éxito a través del cumplimiento de sus objetivos.

En ALC es larga la lista de acuerdos comerciales que no han cumplido con sus objetivos originarios, pero que siguen dotados de una retórica integracionista más allá de las realizaciones concretas. La integración regional apuesta más a la convergencia entre los Estados que a generar una nueva identidad, hecho que impide la instalación de una visión comunitaria que esté por encima del interés nacional (Sánchez, 2012).

En efecto, el número de uniones aduaneras notificadas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) es muy inferior a los otros tipos de acuerdos, especialmente si se las compara con los acuerdos de libre comercio, instrumento mayormente utilizado por los miembros de la organización multilateral.

### Cuadro 1 – Tipo de acuerdos notificados en la OMC<sup>7</sup>

(Acuerdos en vigor)

Tipo de acuerdo	Cláusula de Habilitación	GATS Art. V	GATT, artículo XXIV	Gran total
Unión aduanera	8		10	18
Unión aduanera - Adhesión	1		7	8
Acuerdo de integración económica		114		114
Acuerdo de integración económica - Adhesión		4		4
Acuerdo de libre comercio	12		207	219
Acuerdo de libre comercio - Adhesión	0		1	1
Acuerdo de alcance parcial	14			14
Acuerdo de alcance parcial - Adhesión	1			1
Gran total	36	118	225	379

Fuente: OMC.

A diferencia de la primera etapa, en la segunda pasa a un segundo plano el enfoque multilateral (si bien siguió su curso e incluso lanzó una nueva ronda luego de ser constituida la OMC), que por primera vez es visto como contrario a los intereses individuales de algunos Estados, especialmente potencias como Estados Unidos. Algunos autores como Paul Krugman (1989), entienden que a partir de la década del ochenta se deja de lado el enfoque multilateral (que de acuerdo al autor es el que trae mayores beneficios para el bienestar global), pasando a uno regional o bilateral. Los acuerdos de estas características son un riesgo para el sistema económico comercial, ya que provocan un “efecto dominó” que fuerza a los Estados a integrarse en el modelo (Baldwin, 1993).

<sup>7</sup> En algunos casos las uniones aduaneras son notificadas tanto por la Cláusula de Habilitación como por el Artículo XXIV del GATT, lo que generaría algunas duplicaciones.

Otros autores, que a partir de la visión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominan a esta segunda etapa como “nuevo regionalismo” y a la primera como “viejo regionalismo”, entienden que en este contexto los países buscan beneficiarse de los efectos dinámicos de la integración para promover la transformación en la productividad y competitividad internacional de la economía, lo que implica que se está frente a un fenómeno que va más allá de las libertades económicas, dado que también considera políticas de concertación y cooperación, así como la construcción de instituciones y políticas regionales (Sanahuja, 2007).

Vale recordar que en esa época, Estados Unidos suscribía el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y proponía la conformación del ALCA, como la iniciativa más ambiciosa en términos de integración (como es sabido, el proyecto fracasó por falta de interés de algunos países de América Latina, pero especialmente por los integrantes del Mercosur). Concomitantemente, se daban transformaciones en Asia (crecimiento económico de los denominados “Tigres Asiáticos”, apertura de Japón y transformaciones en la ASEAN).

La tercera y última etapa podría ubicarse en la consolidación del fenómeno iniciado en la segunda etapa (entre bien entrada la década del noventa y los primeros años del siglo XXI), donde los acuerdos bilaterales y los Tratados de Libre Comercio (TLC) (incorporan a la negociación capítulos más allá de la desgravación arancelaria en bienes, sino que tratan ya de forma extendida sobre servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras públicas, normas laborales, circulación de personas, normas medioambientales, cooperación<sup>8</sup>, entre otros asuntos).

Es en esta etapa donde se registró un crecimiento exponencial de los acuerdos comerciales, especialmente en la zona más dinámica del mundo en términos económicos (Asia Pacífico). Este fenómeno fue definido por Jagdish Bhagwati (1993) como “epidemia de acuerdos comerciales”, lo que el mencionado autor describió con la famosa expresión de “plato de espagueti”, en el entendido de que cada acuerdo negocia disposiciones distintas que no necesariamente son coincidentes entre sí, lo que a la larga afectará la armonización internacional impulsada por la OMC.

Es a partir de este contexto donde los países de ALC comienzan a mostrar diferencias en cuanto a la mejor estrategia de inserción internacional. Tomando en cuenta los acuerdos regionales comerciales reales notificados a la OMC, Chile es el país de la región con un mayor número de acuerdos, seguido por México, Perú, Panamá, Colombia y Costa Rica, todos países miembros

---

<sup>8</sup> Los acuerdos basados en la cooperación como uno de los pilares del acuerdo, suelen ser denominados Acuerdos de Asociación Estratégica. Este tipo de acuerdos han sido impulsados inicialmente por la Unión Europea, si bien actualmente es un formato también seguido por algunos países asiáticos como Japón.

de la AP o firmes candidatos a integrar el bloque como socios plenos. En contrapartida, los miembros del Mercosur poseen un número muy bajo de notificaciones, Brasil y Uruguay 5, Argentina y Paraguay 4, mientras que Venezuela tiene 3 (frente a Chile que tiene un total de 24).

A su vez, las estadísticas muestran la importancia de los países de Asia Pacífico en este fenómeno, destacándose en las primeras posiciones en cuanto al número de Acuerdos Regionales de Comercio (ARC) reales notificados el caso de Singapur, la Federación Rusa (tiene un profundo nivel de integración con sus países vecinos, pero no tanto a nivel internacional), India, Japón, Malasia, Corea del Sur, Tailandia y China. El dinamismo en la suscripción de acuerdos en esta región del mundo, si bien es un fenómeno relativamente reciente, ratifica las transformaciones que se están llevando adelante, algunas de ellas con impactos globales.

En la actualidad, donde el escenario internacional se está viendo afectado por una crisis internacional que ha afectado inicialmente a las potencias centrales, pero que ya muestra sus marcas en las economías emergentes (BRICS), los acuerdos comerciales adquieren cada vez mayor diversidad, varían en sus formatos, iniciativas, mecanismos de integración, en lo que se conoce como “geometría variable” e introduce un nuevo paradigma en el fenómeno estudiado.

Esta etapa aún cuenta con importantes acuerdos en proceso de negociación como la firma de los Acuerdos de Asociación entre el la UE y el Mercosur, de la UE con India y la ASEAN, la posible zona de libre comercio entre los miembros de la APEC, el Trans-Pacific Partnership (TPP), el Regional Comprehensive Economic Partnership East Asia, la misma AP y el más reciente acuerdo denominado Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre la Unión Europea y Estados Unidos. Los resultados alcanzados por algunos de estos acuerdos tendrán impactos globales de significación tanto en clave económica como geopolítica. A su vez, introducirán innovaciones en los mecanismos de integración, especialmente en las temáticas abordadas que seguirán marcando tanto el desarrollo de las negociaciones multilaterales (Ronda Doha) como de las regionales o bilaterales.

En cuanto a los nuevos temas, si bien los acuerdos con cobertura de mercancías son aún mayores en número, los que también incluyen servicios presentan una importancia creciente, especialmente en los últimos años en donde los ARC incorporan nuevas temáticas además de las mercancías y los servicios (solución de controversias, propiedad intelectual, compras gubernamentales, normas medioambientales, etc.), fenómeno al que no han escapado los países de ALC. Si bien parte de estos temas fueron incorporados en la segunda etapa de los procesos de integración comentada en capítulos anteriores (década del noventa), la misma no tuvo éxito

hasta la tercera etapa con motivo de la instalación de la lógica bilateral en las negociaciones internacionales.

#### Cuadro 2 – Tipo de acuerdos notificados en la OMC

(Acuerdos reales)

Tipo de acuerdo	Nº
Mercancías	135
Servicios	1
Mercancías y Servicios	113
Gran total	249

Fuente: OMC.

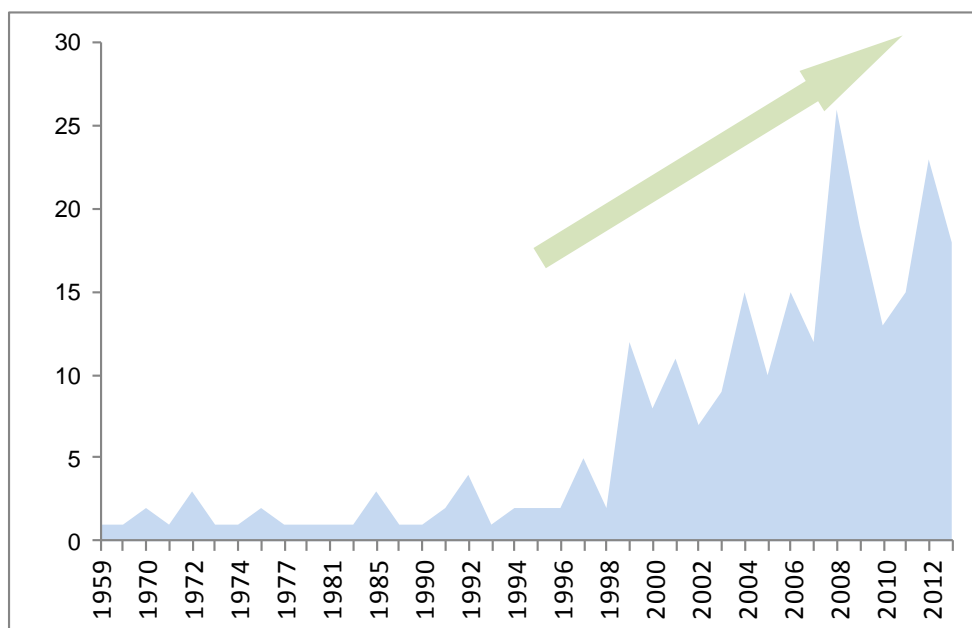
Otro de los fenómenos respecto al nuevo paradigma de los procesos de integración, tiene que ver con el número de acuerdos suscritos en los últimos años. Como lo muestra el gráfico presentado seguidamente, hay un salto exponencial en el número de acuerdos notificados a partir de la última década del siglo XX, alcanzándose uno de los niveles de apertura comercial más elevados de la historia. Al respecto, así como lo señala el último informe de la OMC (2012), no debe confundirse apertura arancelaria con un real acceso a los mercados, ya que el arancel -si bien continúa siendo importante- es solo uno de los instrumentos de política comercial aplicados por los Estados.

En consecuencia, existe una correlación contraria a la baja de los aranceles (ya bajos en promedio a nivel internacional, 5%), con respecto a la aplicación de las barreras no arancelarias, las que vienen aumentando en los últimos años siendo de aplicación discrecional y poco transparente. Por tanto, es esperable que las futuras negociaciones -ya se observa este fenómeno en el presente- alcancen grados de complejidad aún mayores, debido a la negociación de “nuevos temas” y disposiciones que comienzan a vincularse con mayor énfasis con el comercio internacional (medio ambiente, normas laborales etc.).



## Gráfico 1 – Evolución de las notificaciones en la OMC

(Por número de acuerdos en vigor)



Fuente: DNII en base a OMC.

La pregunta fundamental que interesa al presenta trabajo, sería ¿qué estrategia de inserción internacional ha seguido el Mercosur y los países que hoy conforman la AP frente a este nuevo escenario internacional?

### 3. La estrategia de inserción internacional del Uruguay

Respecto a la pregunta formulada en el apartado anterior, inicialmente cabe precisar que Uruguay se encuentra actualmente debatiendo la estrategia de inserción internacional seguida en los últimos años, ejercicio que replica cada cierto tiempo pero sin grandes vueltas de timón.

Los primeros antecedentes de la apertura comercial del Uruguay pueden ubicarse en la incorporación al GATT concretada en el año 1953<sup>9</sup>. La importancia otorgada a las negociaciones multilaterales por parte de Uruguay, es quizás una de las políticas públicas de mayor importancia en términos de su política exterior<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Si bien el acuerdo fue firmado en el año 1947.

<sup>10</sup> Uruguay fue sede la Ronda Uruguay de GATT y el país cumplió un rol de importancia en la conformación del Grupo de Cairns. Además, diplomáticos uruguayos ocuparon y concursaron por cargos de jerarquía en la OMC.

Una vez superada la política de sustitución de importaciones implementada por el país y otros de la región en la década del cincuenta, la aprobación del Tratado de Montevideo en 1960, que creó la ALALC, permitió los primeros pasos hacia la apertura comercial. De cualquier forma, dicho acuerdo, muy ambicioso en sus objetivos si se tiene en cuenta el contexto regional de la época, no logró el cumplimiento de sus metas originarias. El proyecto fue sustituido por la ALADI, que si bien se encuentra lejos de cumplir con uno de sus objetivos que es la conformación de un mercado común entre sus miembros<sup>11</sup>, sí fue exitosa en los niveles de integración alcanzados a través de la suscripción de los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica (Bartesaghi, 2012).

Es a través de los mencionados mecanismos que Uruguay suscribió acuerdos con Argentina (CAUCE) y con Brasil (PEC), que luego fueron profundizados y extendidos a Paraguay con la suscripción del Mercosur (año 1991), que hoy también integra Venezuela<sup>12</sup>. El cierre del Tratado de Asunción es una expresión de lo que los teóricos de la integración económica denominan “segunda etapa de la integración”, donde muchos de los países de ALC tuvieron la necesidad de marcar una política de reinserción en la economía internacional en búsqueda de recobrar el crecimiento económico perdido en la década del ochenta (década perdida) y engancharse a los beneficios del fenómeno de la globalización a través de la apertura económica (Morales y Almonte, 2012).

La decisión comentada, que contó con un respaldo político y social casi unánime, se sustentaba en que el país no podía quedar aislado de los acercamientos comerciales concretados entre las dos potencias del cono sur desde el año 1985 en adelante. A su vez, las expectativas estaban centradas en ampliar el mercado<sup>13</sup> permitiendo economías de escala y especializaciones que hagan posible el acceso a plazas más lejanas.

En contrapartida, Uruguay aceptaba participar en un proyecto con un importante sesgo bilateral y asimétrico en términos del peso económico y comercial de sus miembros, afectando a un número importante de sectores de la industria nacional y perdiendo autonomía en la implementación de algunas políticas públicas como las vinculadas con la inserción económica internacional, siendo éste, un tema central en economías pequeñas.

---

<sup>11</sup> Artículo 1 del Tratado de Montevideo de 1980.

<sup>12</sup> Bolivia se encuentra en proceso de adhesión.

<sup>13</sup> En esa época los incentivos no estaban centrados solo en las Manufacturas de Origen Industrial, sino también en aumentar las corrientes de exportación en Productos Primarios y en las Manufacturas de Origen Agropecuario, particularmente en el caso de las relaciones con Brasil.

Asimismo, como fuera señalado en el apartado anterior, el Mercosur definió entre sus objetivos alcanzar un mercado común con una previa conformación de una unión aduanera. Este último, es un aspecto de especial significación para el país, tanto para su política interna como externa. Al menos en términos teóricos, una unión aduanera implica que todos los miembros que la conforman deben alcanzar un arancel externo que sea “sustancialmente idéntico” (Balassa, 1964), además de la armonización de otras normas aduaneras (interconexión de las aduanas, distribución de la renta, aplicación de los instrumentos de defensa comercial, entre otras exigencias que no suelen dimensionarse apropiadamente).

Naturalmente, el proceso de negociación para alcanzar un arancel externo común (AEC) no estuvo ajeno a dificultades (Costa, 2010), ya que las distintas estructuras productivas sumadas a la ausencia de políticas de reconversión y contemplación de asimetrías para mitigar los efectos distorsivos, derivaron en la aprobación de un importante número de excepciones. Al respecto, algunos autores indican que el porcentaje de excepciones al AEC alcanzaría al 30% (Olarreaga y Soloaga, 1998 y DECON, 2005), nivel de desvío que de cierta forma desnaturalizaría a la unión aduanera.

Ahora bien, si técnicamente el Mercosur no podría ser considerado una unión aduanera dado el nivel de excepciones aceptadas por sus miembros y potenciadas en los últimos años tanto por Brasil como por Argentina, ¿por qué se pretende evitar que algunos de sus socios negocien de forma bilateral? Encontrar respuestas a estas preguntas es uno de los temas más trascendentales para la política exterior del Uruguay, pero sabiendo desde ya que las explicaciones no hay que buscarlas en el impacto económico de las posibles excepciones, sino más bien en el geopolítico, particularmente para Brasil.

Los incentivos que tiene Uruguay para intentar suscribir acuerdos con países de extrazona de forma adelantada o independiente del Mercosur, están directamente relacionados con la pasividad del bloque en lo que refiere a su agenda externa, pero especialmente por la imposibilidad de alcanzar un acuerdo comercial profundo con economías desarrolladas, ya sea Estados Unidos, la UE o Japón.

Como puede observarse en el cuadro 3, el Mercosur ha logrado cerrar acuerdos profundos principalmente con los miembros de la ALADI, los que están más bien focalizados en bienes, incorporando en casos puntuales otros asuntos que como se comentó anteriormente sí están siendo negociados a nivel internacional. Fuera de la región, el Mercosur no ha logrado suscribir acuerdos de impacto económico. Es más, dichos acuerdos fueron impulsados por los intereses de Brasil, que en su estrategia de inserción internacional ha priorizado los intereses políticos frente a los económicos. La posición de Brasil tiene que ver con su papel como *Global Player*, integrante del grupo BRICS, aspirante a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de

las Naciones Unidas, así como a ocupar otros cargos de importancia en otros organismos multilaterales (ya obtuvo el cargo Director de la OMC y de la FAO, entre otros cargos internacionales). En el plano regional, la importancia otorgada por Brasil a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y a la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), coinciden con la política global anteriormente señalada.

**Cuadro 3 – Acuerdos firmados por el Mercosur**

<b>Partes signatarias</b>	<b>Año de suscripción*</b>	<b>Tipo de Acuerdo</b>
Mercosur - Chile	1996	Zona de Libre Comercio
Mercosur - Bolivia	1996	Zona de Libre Comercio
Mercosur - Comunidad Andina	2004	Zona de Libre Comercio
Mercosur - India	2004	Acuerdo de Preferencias Fijas
Mercosur - Perú	2005	Zona de Libre Comercio
Mercosur - Cuba	2006	Áreas de Libre Comercio
Mercosur - Israel	2007	Tratado de Libre Comercio
Mercosur - SACU	2008	Acuerdo de Preferencias Fijas
Mercosur - Egipto	2010	Tratado de Libre Comercio
Mercosur - Palestina	2011	Tratado de Libre Comercio

\* No de vigencia

En el caso del Mercosur, las posibilidades de acercarse a las economías desarrolladas fueron descartadas, como quedó en evidencia en el caso del ALCA, formato negociador impulsado por Estados Unidos y rechazado por todos los países del Mercosur más Venezuela en el año 2005 (Declaración de Mar del Plata).

Por otra parte, el Mercosur no ha logrado suscribir un acuerdo con la UE, actor con el cual se negocia técnicamente desde el año 1999 (fue lanzado en 1995) sin resultados tangibles<sup>14</sup>. Por último, el bloque tampoco ha podido avanzar con las potencias asiáticas (Japón o República de Corea), mucho menos con otras economías emergentes como China, que amenazan muy fuertemente la reindustrialización impuesta por algunos de los socios del Mercosur.

Además de los acuerdos negociados por el Mercosur (lo que no quiere decir que los mismos se hayan negociado con listas comunes), Uruguay suscribió un Tratado de Libre Comercio con México en el año 2004, posee preferencias en el marco del Sistema General de Preferencias (SGP) y en el Sistema General de Preferencias Comerciales (SGPC), si bien estas últimas son de poca significación (Bartesaghi, 2011).

<sup>14</sup> Se prevé un intercambio de ofertas para fin del año 2013. Brasil estaría cambiando su posición respecto al acuerdo a impulso del sector empresarial brasileño.

El Tratado de Libre Comercio con México, que si bien adquirió ese nombre no negoció el número de capítulos incluidos a nivel internacional por el mismo tipo de instrumento, es un antecedente de importancia para Uruguay. Por tratarse de un país miembro de la ALADI con el cual el resto de los países posee relaciones comerciales (si bien son acuerdos más limitados), el Mercosur suscribió un acuerdo marco habilitando a Uruguay a negociar con el país azteca a otra velocidad. En los hechos, dicho acuerdo lleva años vigente (lentamente se viene ampliando en su alcance), mientras que Brasil y Argentina siguen sin profundizar los niveles actuales de preferencias (los dos poseen acuerdos en el marco de ALADI pero más limitados en su alcance que el de Uruguay).

En cuanto a la posibilidad de suscribir un acuerdo con alguna economía desarrollada, es importante recordar que en 2006, Uruguay descartó la posibilidad de suscribir un TLC con Estados Unidos, aceptando un año después la suscripción de un Acuerdo Marco de Aranceles, conocido por TIFA por sus siglas en inglés.

Este escenario de estancamiento, sumado a las dificultades internas del Mercosur, (debilidades para cumplir con los objetivos originarios como la conformación de una unión aduanera, mercado común, integración productiva, servicios, compras públicas etc.), como así también el logro parcial de otras metas como el libre tránsito de mercancías, está generando un importante costo para el país en términos de su política exterior. Lo llamativo de todo este proceso, radica en que si bien es notoria la politización del bloque en los últimos años, transformándolo más en un foro político que en un proceso de integración económico, algunos socios siguen insistiendo en que el bloque es una unión aduanera y que por tanto, debe forzarse la negociación en conjunto con terceros países<sup>15</sup>.

El relato de la estrategia de inserción del Uruguay, no puede ser analizado aisladamente, sino que es necesario hacerlo con un enfoque relativo, ya que la suscripción de los acuerdos comerciales tiene que ver con las mejoras relativas de acceso frente a otros competidores.

En síntesis, el Mercosur se ha dado el lujo de ser poco activo en su proceso de apertura comercial (entendido en este caso a partir de la suscripción de acuerdos comerciales), justo en el momento de la historia donde se han alcanzado los mayores niveles de integración. Como se verá en los capítulos siguientes, este fenómeno ha sido enfrentado de forma muy distinta por los países de América Latina, especialmente si se compara la estrategia de inserción seguida por el Mercosur versus la de los países de la AP.

---

<sup>15</sup> Suele alegarse la aprobación de la Decisión del Consejo del Mercado Común N°32/00 como impedimento, si bien dicha norma es algo retórica desde el momento en que al menos teóricamente, dicho impedimento tiene su origen en la constitución de una unión aduanera.

## 4. La Alianza del Pacífico

### 4.1 Antecedentes

Los antecedentes de la AP pueden buscarse en el proceso de desmembramiento sufrido en la CAN, debido a las diferencias en las estrategias de inserción entre los miembros, especialmente las sostenidas por Colombia y Perú, respecto a Venezuela, Bolivia y Ecuador a partir de las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea<sup>16</sup>.

Más allá de lo que puede definirse como el detonador de las complicaciones en la CAN<sup>17</sup>, la realidad es que las causas de dicho desmembramiento deben explorarse en la progresiva politización de los procesos de integración en América Latina, movimiento liderado por los gobiernos de corte populista.

En 2004, la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), impulsada por el extinto presidente Hugo Chávez es un ejemplo de lo acontecido. Este acuerdo, conformado por Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua Barbuda, es presentado como una alternativa al fallido ALCA, si bien este acuerdo está subyacente por los TLC firmados por Estados Unidos con varios países de la región (López, 2013)<sup>18</sup>.

A las diferencias entre las políticas de inserción sostenidas entre los miembros, también hay que sumarle los distintos enfoques en las políticas económicas (como por ejemplo la política vinculada con las inversiones) y en definitiva con el modelo de desarrollo que pretenden alcanzar dichos países. Este escenario motivó la instalación de diferentes modelos que hicieron posible una rápida identificación para avanzar en acuerdos subregionales (ALBA versus AP), en donde Perú y Colombia se alinean a los dos países de la región que desde tiempo atrás siguen políticas neoliberales en el manejo de su política exterior. Por tanto, podría observarse un interés común en los Estados parte de la alianza, en temas como el regionalismo abierto, como también en la importancia estratégica otorgada a los mercados de Asia Pacífico.

Es importante detenerse en la relación entre la AP y el ALBA, mucho más si se tiene en cuenta que las contraposiciones al nuevo proceso de integración fueron identificadas con el Mercosur y

---

<sup>16</sup> Si bien en el caso de la Unión Europea, tanto Ecuador como Bolivia siguen negociando con la contraparte europea.

<sup>17</sup> Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena y el G3 que lo vinculaba con Colombia y México para posteriormente ingresar al Mercosur.

<sup>18</sup> Los acuerdos con la Unión Europea generan menos recelo por parte de los integrantes del ALBA. Incluso Ecuador y Bolivia siguen negociando con la UE en el marco del acuerdo plurilateral que dicho bloque alcanzó con Colombia y Perú. A su vez, Nicaragua posee acuerdos vigentes con la UE y también ha firmado el CAFTA – RD con Estados Unidos.

en menor medida con el ALBA. Más allá de las diferencias que existen entre los países miembros del Mercosur con relación a los de la alianza, es notorio que las distancias son aún mayores con los países del ALBA, que incluso se han mostrado expresamente en contra de la AP.

Uno de los antecedentes más directos de la AP es el Arco del Pacífico que fue una iniciativa impulsada por Colombia y Perú entre los años 2006 y 2007 luego del alejamiento de Venezuela de la CAN y del G3. Se trata de un foro de concertación y coordinación regional que tiene por objetivo transformarse en un espacio de diálogo en temas políticos, económicos y comerciales, así como de cooperación. Los miembros son Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú, todos países con importantes diferencias de desarrollo, de visión política y económica – comercial. Como puede observarse, dicho mecanismo incorpora a países de la actual AP, pero también del ALBA y de la UNASUR. La Arco del Pacífico tiene principios de corte más bien políticos, agrupando a los Estados bajo ciertos principios fundamentales pero con mecanismos de integración poco precisos.

Es interesante observar la visión de la CEPAL frente a la iniciativa del Arco del Pacífico, entendiendo que esta región cuenta con enormes potencialidades y desafíos para profundizar sus vínculos económicos con Asia Pacífico a través de la identificación de complementariedades, para lo cual los países de la región deben alcanzar políticas comunes en el ámbito comercial y de las inversiones (CEPAL, 2008).

Los países del Arco del Pacífico con mayores afinidades en sus políticas económicas y de inserción comercial, pronto mostraron su interés en avanzar de forma acelerada en un acuerdo comercial profundo. Paralelamente, otros países con afinidades políticas distintas se alejaban del foro, por entender que el mismo buscaba ser un bastión para defender las políticas neoliberales aplicadas por parte de sus miembros, en contraposición del ALBA.

En ese rumbo, los países con intereses comunes constituyeron el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) que une las bolsas de valores de Chile, Colombia y Perú (México estaría por ingresar) y crearon la AP.

#### 4.2 Alcance del acuerdo y principales objetivos

La AP nace de una iniciativa del ex presidente peruano Alan García Pérez que propuso conformar un área de integración profunda entre Chile, Colombia, Perú, México, Ecuador y

Panamá<sup>19</sup> (Secretaría de México, 2012). El instrumento buscaría avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales, en definitiva, la conformación de un mercado común pero sin implementar una unión aduanera. Entre sus principales objetivos, se encuentran el convertirse en una plataforma de proyección política y comercial con miras al mundo, dando especial importancia a la región Asia-Pacífico.

### Las Cumbres<sup>20</sup>

El 28 de abril del 2011, reunidos en la ciudad de Lima, los Presidentes de estos cuatro países emiten una declaración en la que se comprometen a trabajar en conjunto para lograr un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de sus economías, buscando de esta forma trabajar en áreas de común interés como lo son el comercio, la integración, la cooperación policial, cooperación aduanera, entre otros. Ya en esta primera reunión, Panamá participó de esta instancia con miras de integrarse como Estado Observador. En esta oportunidad, se conforma el Grupo de Alto Nivel (GAN) conformado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior de los Estados Parte con el objetivo de supervisar los grupos técnicos de trabajo y encargarse de relacionamiento con organismos externos y otros grupos regionales.

En la II Cumbre de la AP celebrada en Mérida, México el 4 de diciembre del 2011, se reafirmó la voluntad de seguir trabajando en pro de la intensificación de los lazos entre los países miembros abarcando otras áreas como son el medio ambiente y cambio climático, innovación, ciencia y tecnología. Es en esta cumbre que se plantea la necesidad de contar con un Acuerdo Marco que regule las relaciones de estos países.

La III Cumbre, realizada tan solo tres meses después de la segunda, tuvo la modalidad “virtual” y se invitó a participar en esta oportunidad a Costa Rica, país que se sumó como Estado Observador. El hecho de que se haya utilizado una cumbre virtual, da señales de la flexibilidad pretendida por el proceso, cualidad que logra diferenciarlo de otros esquemas de integración de la región.

En la IV Cumbre de la AP celebrada en Antofagasta, Chile el 6 de Junio del 2012, se cumplió con lo previsto en la Cumbre de Mérida y se concretó el Acuerdo Marco que materializa este proceso de integración. El mismo es un acuerdo que cuenta con 17 artículos en los que se definen temas vitales como los objetivos y el alcance de la alianza.

---

<sup>19</sup> Ecuador no respondió a la invitación, Panamá sí lo hizo y se acordó su participación como Observador. También se invitó a Costa Rica.

<sup>20</sup> Información extraída del sitio web oficial de la Alianza del Pacífico consultado en setiembre de 2013. En <http://alianzapacifico.net/>



En el artículo 3 del mencionado acuerdo, se definen los objetivos. Es aquí donde se menciona la intención de consolidar una zona de libre comercio entre las partes, así como desarrollar acciones para la libre circulación de capitales, promoción de inversión y promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares para facilitar el movimiento de personas entre los Estados Partes (todos objetivos exigidos para conformar un mercado común).

El acuerdo marco define en su artículo 4 la creación de un Consejo de Ministros, integrados por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros responsables de Comercio Exterior, mandatados a adoptar decisiones para desarrollar los objetivos y acciones específicas en pro del cumplimiento del Acuerdo Marco, siendo a su vez responsables de las Declaraciones Presidenciales de la AP. Las decisiones tomadas por el Consejo de Ministros se adoptan por consenso (artículo 5) y serán parte integrante del ordenamiento jurídico de la AP (artículo 6).

Es importante destacar que en el artículo 11 se prevé la adhesión de los Estados que así lo soliciten y que tengan vigente un acuerdo de libre comercio con cada uno de los Estados Parte. Su adhesión está sujeta a la aprobación por unanimidad del Consejo de Ministros. El último artículo del Acuerdo confirma a la República del Panamá y la República de Costa Rica como Estados Observadores.

En la V Cumbre celebrada en Cádiz se le dio la bienvenida a Australia, Canadá, España, Nueva Zelanda y Uruguay como Estados Observadores, mientras que en el caso de Costa Rica y Panamá se ratifica su condición de candidatos a convertirse en miembros plenos. En esta Cumbre se repasaron los avances alcanzados en los distintos Grupos de Trabajo: Comercio e Integración, Facilitación del Comercio, Servicios y Capitales, Movimiento de Personas, Cooperación, Asuntos Institucionales y Agencias de Promoción (SELA, 2013).

Referente al comercio y la integración, en esta cumbre se resaltó la voluntad de alcanzar el arancel 0 para al menos 90% de las líneas arancelarias a partir de la entrada en vigor del Acuerdo. Asimismo, en relación a la facilitación del comercio se manifestó que se comenzará a implementar progresivamente la certificación de origen electrónica y se está negociando la acumulación de origen entre todos los miembros, logro que podría tener positivos impactos en la conformación de cadenas de valor entre los miembros, en pos de alcanzar una estructura productiva regional. En esta oportunidad, también se constituyó el Consejo Empresarial, vinculando al proceso con el sector privado de los países miembros.

Durante la VI Cumbre de Presidentes de la Alianza del Pacífico, celebrada el 26 de enero del 2013 en Santiago de Chile, se destacaron los rápidos avances obtenidos en diferentes áreas como por ejemplo el Acceso al Mercado para el Comercio de Bienes, el Régimen de Origen,

Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Obstáculos Técnicos, Servicios, Cooperación Aduanera, Inversiones y Compras Públicas.

Se aceptaron en esta oportunidad las solicitudes de Japón y Guatemala para ingresar como observadores. Se manifestó también la importancia de crear un Fondo Común de Cooperación de la alianza.

La declaración de Cali, emitida tras la VII Cumbre de la AP el pasado 23 de mayo de 2013, sirvió para reafirmar los lazos de cooperación e integración que existe entre los países miembros. En esta instancia se incorporaron Ecuador, El Salvador, Francia, Honduras, Paraguay, Portugal y República Dominicana como nuevos Estados Observadores de este proceso de integración.

Entre los temas tratados durante esta cumbre, se resaltó la trascendencia de la apertura de la embajada con sede compartida entre los cuatro países miembros en Ghana (recientemente el Mercosur aprobó una norma de corte similar), así como la suscripción de otros acuerdos similares para compartir otras sedes diplomáticas, consulares y de promoción comercial.

Está planificado que la próxima reunión de la AP coincida con el Foro Empresarial, el cual cuenta con la participación de los presidentes de la AP en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a celebrarse el 25 de setiembre en la ciudad de Nueva York.

En resumen, más allá del proceso negociador que se impuso entre los miembros desde la firma del Acuerdo Marco, los países que se integraron ya habían avanzado de facto en la integración en diferentes áreas, destacándose los avances en el acceso a mercados (acuerdos ya vigentes entre todos los miembros), promoción de exportaciones (oficinas de promoción conjuntas, ruedas de negocios, actividades diplomáticas conjuntas etc.), movimiento de personas (eliminación de visas desde noviembre de 2012), mercado de capitales (la experiencia del MILA), alianza empresarial (existe un Consejo Empresarial de la AP), Cooperación (en varios sectores como educación, académico, científico, sector financiero, empresarial etc.), oportunidades de negocios, PYMES, institucionalidad (Reunión de Ministros de Economía, Parlamentos etc.), (SELA, 2013).

#### Países Observadores

El Acuerdo Marco de la AP prevé en su artículo 10 la posibilidad de que los países que estén interesados puedan incorporarse a la misma en calidad de Estados Observadores. Estos podrán participar como observadores siempre que compartan los principios y objetivos que se establecieron en el Acuerdo Marco. Los Estados Observadores podrán participar con derecho a voz en las reuniones organizadas por la AP.

Para que un Estado pueda obtener la calidad de Observador se deberá dirigir por escrito a la Presidencia Pro Tempore quien pondrá la solicitud a consideración del Consejo de Ministros que debe dar su aprobación por unanimidad.

Si un Estado cuenta con acuerdos de libre comercio con al menos la mitad de los Estados Partes puede presentar su solicitud para ser candidato a incorporarse a este proceso. Al momento de ser aceptada su solicitud por el Consejo de Ministros, el Estado Observador tiene un año para cumplir con las condiciones impuestas para poder adherirse a la AP. Tanto Panamá como Costa Rica son Estados Observadores candidatos a ingresar a la alianza en un futuro cercano.

A la fecha, los Estados Observadores de este esquema de integración son Panamá, Costa Rica, Francia, España, Portugal, Turquía, Republica Popular China, Japón, Republica de Corea, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Honduras, Guatemala, Republica Dominicana, El Salvador, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

#### Perfil de la organización

La AP tiene un notorio enfoque comercial y no político como ocurre en otros procesos de la región. En efecto, el acuerdo pretende en una primera etapa alcanzar la convergencia entre los acuerdos comerciales que ya vinculan a todos los miembros, para luego conformar un mercado común. Cabe recordar que Colombia y Perú son miembros de la CAN (junto con Bolivia y Ecuador). A su vez, México y Chile poseen acuerdos entre sí y también cuentan con convenios con Colombia y Perú a través de la ALADI.

Otra de las características de la AP es que no cuenta con un líder indiscutido, siendo una creación conjunta con cierto impulso inicial de Perú y luego de Colombia, pero apoyado por Chile y finalmente, si bien con mucho énfasis, por México (si bien el tema liderazgos es bastante controvertido).

Los miembros de la alianza presentan coincidencias tanto en sus políticas económicas como comerciales. Respecto a estas últimas, cabe recordar que todos los miembros poseen acuerdos con Estados Unidos y la UE<sup>21</sup>. En el mismo sentido, todos tienen acuerdos con algún país de Asia Pacífico y/o participan de negociaciones para suscribirlos. Además, algunos miembros forman parte de acuerdos interregionales como el APEC (Chile, México y Perú) y el TPP (Chile, México y Perú). En síntesis, todos los países que integran la AP son representantes de un mercado modelo de apertura, liberalización y desregulación económica y comercial (Bernal-Meza, 2012).

---

<sup>21</sup> Es probable que Ecuador y Bolivia también terminen suscribiendo un acuerdo con la UE.

La mencionada es quizás una de las diferencias más notorias con el Mercosur, ya que el mencionado bloque se encuentra paralizado en su agenda externa, especialmente con las economías desarrolladas o emergentes (Asia Pacífico).

Otro de los temas resaltables es que el nuevo proceso de integración no innova en los instrumentos de política comercial respecto a otros acuerdos, incorporando temas que ya se negocian a nivel internacional. El bloque sí parece querer evitar la creación de burocracias o superestructuras como las creadas por gran parte de los procesos de integración de ALC. Asimismo, pretende contar con un funcionamiento flexible y pragmático (Morales y Almonte, 2012).

Por el contrario, otros autores consideran que el mencionado punto es una debilidad, en el entendido de que para enfrentar una instancia de integración tan profunda como un mercado común, es condición necesaria la creación de órganos supranacionales, los que al menos hasta el momento no han sido diseñados por la AP (Tremolada, 2013).

#### Cuadro 4 – Acuerdos comerciales firmados por los países de la Alianza del Pacífico

(Con Asia Pacífico, suscritos)

Países de la Alianza del Pacífico	Australia	Brunei	Camboya	China	República de Corea	Filipinas	Región Administrativa China de Hong Kong	India	Indonesia	Japón	Laos	Malasia	Myanmar	Nueva Zelanda	Singapur	Tailandia	Provincia China de Taiwan	Vietnam	
Chile																			
Colombia																			
México																			
Perú																			

Fuente: DNII en base a Observatorio América Latina Asia Pacífico.

#### Cuadro 5 – Negociaciones comerciales de los países de la Alianza del Pacífico

(Con Asia Pacífico, en proceso o en estudio)

Países de la Alianza del Pacífico	Australia	Brunei	Camboya	China	República de Corea	Filipinas	Región Administrativa China de Hong Kong	India	Indonesia	Japón	Laos	Malasia	Myanmar	Nueva Zelanda	Singapur	Tailandia	Provincia China de Taiwan	Vietnam	
Chile																			
Colombia																			
México																			
Perú																			

Fuente: DNII en base a Observatorio América Latina Asia Pacífico.

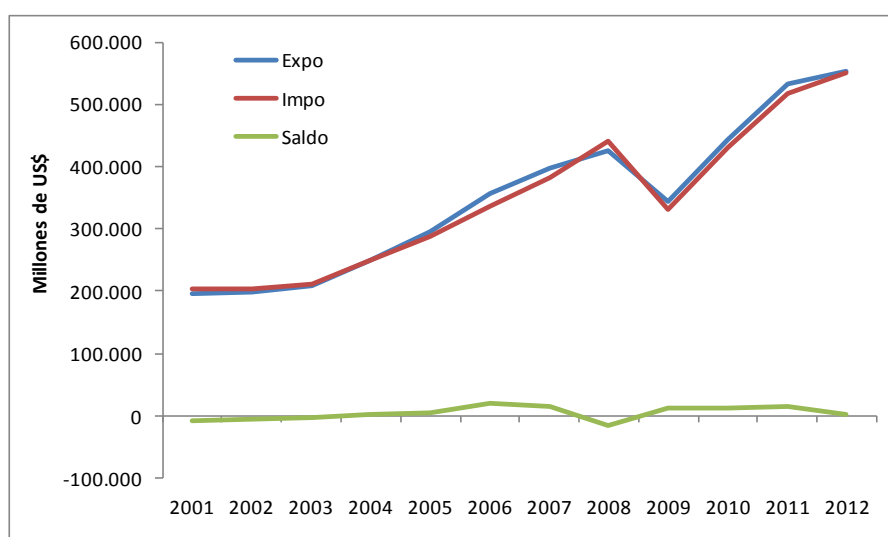
### 4.3 Peso económico y comercial

La AP alcanza los 210 millones de habitantes, explicando cerca del 40% del PIB de toda la región. Considerada como país independiente, la AP sería la novena economía mundial en términos de PIB y la octava en el comercio internacional. El PIB per cápita promedio de la alianza trepa a los US\$ 10.000, siendo Chile el país que ocupa la primera posición.

En cuanto al comercio exterior, los países de la AP presentan un equilibrio comercial que fue levemente negativo en el año 2008 (efectos de la crisis internacional, especialmente en México).

Las importaciones de la AP superaron los US\$ 550 mil en 2012, aumentando a una tasa anualizada del 9% entre los años 2001 – 2012 (un crecimiento algo menor que el registrado por las compras globales en el mismo período). Cabe destacar que las importaciones de dichos países superan ampliamente a las del Mercosur (en más de US\$ 170 mil millones).

Gráfico 2 – Evolución del comercio exterior de la Alianza del Pacífico



Fuente: DNII en base a Trade Map.

Por su parte, las exportaciones fueron algo superiores a las importaciones y mostraron el mismo crecimiento que la media internacional en el mismo período. En el caso de las exportaciones, si bien la alianza sigue superando al Mercosur de forma significativa (US\$ 130 mil millones), desde la incorporación de Venezuela al Mercosur se registró un salto exportador del bloque debido a las exportaciones de petróleo (lo que favorece el ya abultado superávit comercial del Mercosur).

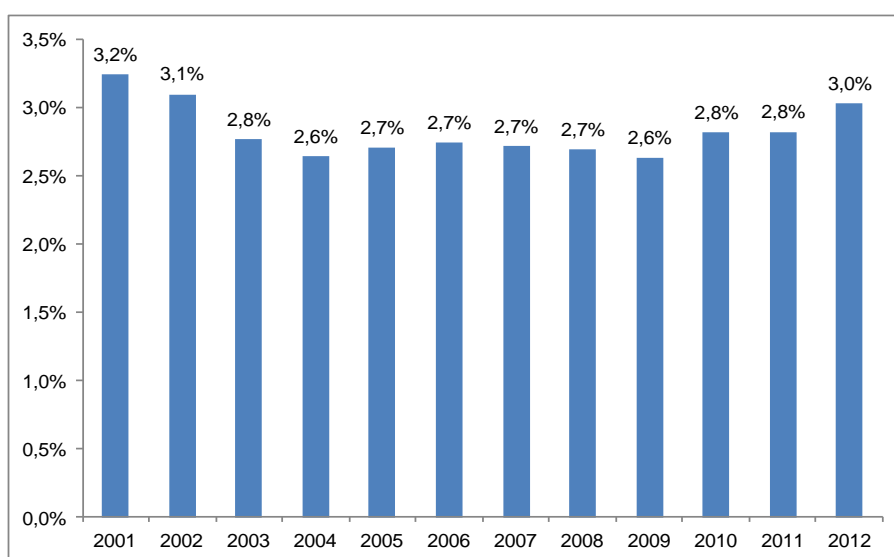
Todos los países de la alianza computados en conjunto explicaron en 2012 el 3% de las importaciones mundiales, participación que es menor a la presentada en años anteriores. En

términos relativos, dicha participación es mayor que la del Mercosur, que en el mismo año trepó al 2%.

Uno de los temas que puede afectar el desarrollo de la AP es la asimetría de sus miembros, hecho que también es notorio en el caso del Mercosur, si bien algo mitigado con el ingreso de Venezuela al bloque. En ese sentido, tanto en las exportaciones como en las importaciones, México es el gran jugador, lo que podría asemejarse al caso de Brasil en el Mercosur o al de Venezuela en el ALBA.

### Gráfico 3 - Participación de la Alianza del Pacífico

(Frente a las importaciones mundiales)

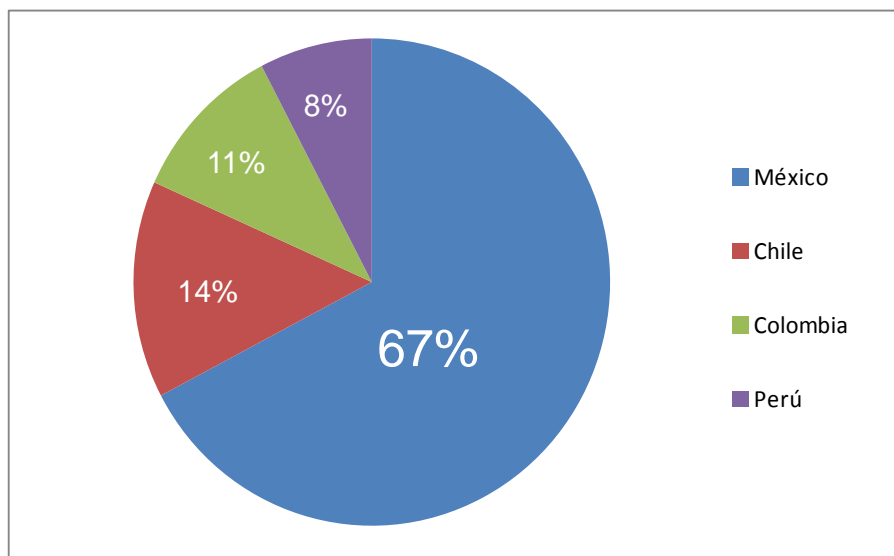


Fuente: DNII en base a Trade Map.

En 2012, México explicó el 67% del total importado o exportado por la AP, seguido por Chile, Colombia y Perú. Lo resaltante en este caso es el desempeño que muestran los diferentes países, ya que mientras las importaciones de México crecieron al 7% entre los años 2001 – 2012, las de Perú lo hicieron al 17%, las de Chile al 16% y las de Colombia al 15% en el mismo período, lo que también se evidencia en el crecimiento del PIB de estos últimos países con relación al de México.

#### Gráfico 4 - Los miembros de la Alianza del Pacífico en el comercio

(Frente al total importado por el bloque en 2012)



Fuente: DNII en base a Trade Map.

El mencionado comportamiento tiene que ver con el grado de concentración de las exportaciones de los miembros, así como por la importancia de los socios comerciales. Como es sabido, México posee una dependencia con Estados Unidos que es muy superior a la del resto de los países de la alianza, hecho que provocó un efecto contagio por la crisis económica desatada en 2008 en la primera potencia mundial, que en el caso de México fue de proporciones y afectó su desempeño económico. Para el 2013, se espera que el PIB de México crezca 2,8%, guarismo que está por debajo de la media de ALC y de las proyecciones de crecimiento para el resto de los integrantes de la alianza (CEPAL, 2013)<sup>22</sup>.

En lo que refiere a la estructura exportable de la alianza, existen también importantes diferencias entre sus miembros, especialmente con México. Dada la especial relación que dicho Estado tiene con Estados Unidos<sup>23</sup>, se transformó en el país de ALC con la oferta exportable más sofisticada en términos de su proceso productivo y agregado de contenido tecnológico<sup>24</sup>.

Si se atiende a las importaciones de los países que conforman la alianza, 10 productos explicaron más del 70% de las adquisiciones externas del bloque en 2012. Los principales productos importados fueron las máquinas, aparatos y material eléctrico (capítulo 85), máquinas y aparatos mecánicos (capítulo 84), combustibles minerales (capítulo 27), vehículos y sus partes (capítulo 87), materias plásticas (capítulo 39), fundición de hierro o acero (capítulo 72), instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía,

<sup>22</sup> Perú crecería 5,8%, Chile 4,6% y Colombia 4,0%.

<sup>23</sup> Explicado por el importante flujo de inversiones originarias de los Estados Unidos, hecho que fomentó la denominada industria de la maquila mexicana, todos procesos acelerados por la suscripción del NAFTA.

<sup>24</sup> Las estadísticas computadas por la clasificación de contenido tecnológico presentan varias limitaciones, ya que dejan excluidos los recientes fenómenos que incorporan innovación y tecnología a productos primarios como por ejemplo la soja.

medida (capítulo 90), productos químicos orgánicos (capítulo 28), manufacturas de fundición de hierro o acero (73) y caucho y manufacturas de caucho (capítulo 40).

Entre los años 2001 y 2012, entre los productos que ganaron participación frente al total importado por el bloque se encuentran los combustibles minerales (en el entorno de 7 puntos porcentuales), fundición de hierro y acero, productos farmacéuticos, materias no especificadas en otra parte (ganaron un punto porcentual en cada caso). En contrapartida, entre los productos que perdieron participación se destacaron las máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes y aparatos de grabación (seis puntos porcentuales), materias plásticas y manufacturas de esas materias, papel, cartón, manufacturas de pasta de celulosa y algodón (un punto porcentual).

**Cuadro 6 – Importaciones de la Alianza del Pacífico**

Sistema Armonizado Descripción	En miles de millones de US\$		Participación	
	2001	2012	2001	2012
Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	47	94	22,9%	17,0%
Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos	33	86	16,1%	15,6%
Combustibles minerales, aceites minerales y prod.de su destilación	9	63	4,5%	11,4%
Vehículos automoviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres, sus partes	20	53	9,6%	9,6%
Materias plásticas y manufacturas de estas materias	12	27	5,6%	4,8%
Fundición, hierro y acero	4	15	1,9%	2,8%
Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía	5	15	2,6%	2,7%
Productos químicos orgánicos	5	14	2,4%	2,5%
Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	5	13	2,4%	2,3%
Caucho y manufacturas de caucho	3	10	1,5%	1,8%
Cereales	3	9	1,3%	1,7%
Productos farmacéuticos	2	9	1,1%	1,6%
Materias no especificadas en otra parte	1	8	0,5%	1,4%
Papel, cartón, manufacturas de pasta de celulosa, de papel/de cartón	4	7	2,1%	1,3%
Productos diversos de la industria química	2	7	1,1%	1,2%
Aluminio y manufacturas de aluminio	2	7	1,2%	1,2%
Carne y despojos comestibles	2	5	1,0%	0,9%
Navegación aérea o espacial	1	5	0,5%	0,8%
Muebles, mobiliario médicoquirúrgico, artículos de cama y similares	2	5	0,8%	0,8%
Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos	2	4	0,8%	0,8%
Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias, alimentos para animales	1	4	0,4%	0,7%
Productos químicos inorgánicos compuestos inorgánicos/orgánicos de los metales	1	4	0,6%	0,7%
Aceites esenciales y resinoídes, prep.de perfumería, de tocador	1	4	0,6%	0,7%
Abonos	1	4	0,4%	0,7%
Grasas y aceites animales o vegetales, grasas alimenticias, ceras	1	4	0,4%	0,6%
Cobre y manufacturas de cobre	2	3	0,8%	0,6%
Juguetes, juegos, artículos para recreo o para deporte	1	3	0,5%	0,6%
Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	2	3	0,9%	0,6%
Prendas y complementos de vestir, de punto	2	3	1,0%	0,6%
Extractos curtientes/tintoreos; taninos, sus derivados, pinturas	1	3	0,7%	0,5%
Herramientas, útiles, articul. de cuchillera, cubiertos de mesa	1	3	0,5%	0,5%
Manufacturas diversas de metales comunes	2	3	0,8%	0,5%
Sub total	179	494	88%	90%
Resto	26	57	12%	10%
Total general	205	551	100%	100%

Fuente: DNII en base a Trade Map.

Respecto a las exportaciones, la concentración es aún mayor que en el caso de las importaciones, explicando 10 productos cerca del 80% del total colocado internacionalmente en 2012. Los combustibles minerales (capítulo 27) fue el principal producto de exportación, seguido de máquinas, aparatos y material eléctrico (capítulo 85), los vehículos y sus partes (capítulo 87), las máquinas y aparatos mecánicos (capítulo 84), minerales escorias y cenizas (capítulo 26), cobre y manufacturas de cobre (capítulo 74), perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares (capítulo 71), instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía y medida (capítulo 90), materias plásticas y manufacturas de estas materias (capítulo 39), frutos comestibles, cortezas de agrios o de melones (capítulo 08).



Como puede observarse, en las primeras posiciones sobresalen las Manufacturas de Origen Industrial (además de los combustibles), debido a la importancia que presenta México en el total del comercio. De todas formas, también se identifican productos primarios como los minerales o el cobre que son exportados fundamentalmente por Chile y Perú.

**Cuadro 7 – Exportaciones de la Alianza del Pacífico**

Descripción	En miles de millones de US\$		Participación	
	2001	2012	2001	2012
Combustibles minerales, aceites minerales y prod.de su destilación	18	96	9,1%	17,4%
Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	44	76	22,2%	13,7%
Vehículos automoviles,tractores,ciclos,demás vehic.terrestres,sus partes	29	72	14,6%	13,0%
Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos	24	55	12,3%	10,0%
Minerales, escorias y cenizas	4	36	1,9%	6,6%
Cobre y manufacturas de cobre	6	32	3,3%	5,9%
Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	3	29	1,3%	5,3%
Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida	5	12	2,6%	2,1%
Materias plásticas y manufacturas de estas materias	4	10	1,8%	1,8%
Frutos comestibles; cortezas de agrios o de melones	3	10	1,3%	1,8%
Muebles; mobiliario medicoquirúrgico;artículos de cama y similares	4	8	2,2%	1,4%
Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	3	6	1,3%	1,1%
Legumbres y hortalizas,plantas,raíces y tubérculos alimenticios	3	6	1,3%	1,0%
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	2	5	1,2%	1,0%
Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	2	5	1,2%	0,9%
Fundición, hierro y acero	1	5	0,7%	0,9%
Café, te, yerba mate y especias	1	4	0,6%	0,7%
Prendas y complementos de vestir, de punto	4	4	2,0%	0,6%
Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	5	3	2,5%	0,6%
Prod.químicos inorgan.;compuestos inorgan./organ.de los metales	1	3	0,4%	0,6%
Caucho y manufacturas de caucho	1	3	0,4%	0,6%
Productos químicos orgánicos	2	3	0,8%	0,6%
Aceites esenciales y resinoides;prep.de perfumeria,de tocador	1	3	0,3%	0,5%
Materias no a otra parte especificadas	1	3	0,3%	0,5%
Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias;ali.para animales	1	3	0,6%	0,5%
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	2	3	0,8%	0,5%
Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas, papel	1	3	0,6%	0,5%
Sub total	172	498	88%	90%
Resto	24	55	12%	10%
Sub total	196	553	100%	100%

Fuente: DNII en base a Trade Map.

Considerando el período 2001 – 2012, los combustibles minerales fue el producto que ganó mayor importancia en las colocaciones externas del bloque (ocho puntos porcentuales), seguido por los minerales escorias y cenizas (cinco puntos porcentuales), perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares (cuatro puntos porcentuales), cobre y manufacturas de cobre (tres puntos porcentuales). El crecimiento en las exportaciones de estos productos, que acompaña la evolución del precio internacional de algunos bienes primarios a expensas de la demanda china (DNII, 2013), indicarían cierta reprimarización de las exportaciones de la alianza, fenómeno que no es ajeno a lo ocurrido en otros países de ALC.

En contrapartida, entre los productos que perdieron importancia en el total exportado se destacan máquinas, aparatos, material eléctrico, aparatos de grabación (ocho puntos porcentuales), vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres y sus partes (dos puntos porcentuales), máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos (dos puntos porcentuales), prendas y complementos de vestir, excepto los de punto (dos puntos porcentuales), prendas y complementos de vestir de punto (un punto

porcentual) y muebles, mobiliario médico quirúrgico, artículos de cama y similares (un punto porcentual). Los cambios en la participación de los productos señalados, evidencian el fuerte impacto de China en las exportaciones de México destinadas a Estados Unidos.

## **5. El Mercosur y la Alianza del Pacífico**

### 5.1 Similitudes y diferencias entre los dos procesos

Probablemente sea el nivel de institucionalidad que pretende alcanzar la AP lo que diferencia mayormente a dicho proceso con el Mercosur. Asimismo, los objetivos planteados por los dos bloques son distintos, lo que confirma que los acuerdos se enmarcan en etapas distintas del fenómeno de integración a nivel internacional.

El Mercosur apostó a conformar un mercado común entre sus miembros<sup>25</sup>, mismo nivel de integración que pretende alcanzar la AP, pero este último proceso de forma más pragmática y quizás menos ambiciosa que lo planteado inicialmente por el Mercosur. La diferencia central entre los dos procesos, es que la AP no definió entre sus objetivos la conformación de una unión aduanera, como sí lo hicieron en sus tratados originarios todos los otros acuerdos de integración profunda que existen en América Latina.

Más allá de la existencia de objetivos económicos y comerciales en los dos procesos, es claro que la AP tiene un perfil netamente comercial y no tan político como el que actualmente adquiere mayor preponderancia en el Mercosur. Desde el punto de vista comercial, la AP cuenta con una economía más abierta que la del Mercosur, hecho que queda en evidencia si se calcula el indicador de apertura comercial o se analizan los aranceles promedio de los dos procesos de integración. En el primer caso, la apertura comercial de la AP duplica a la del Mercosur, mientras que el arancel promedio NMF ponderado del Mercosur duplica el nivel de la alianza, 12,1% frente a 6,6% (Guillén, 2013).

También en clave institucional existen diferencias, ya que el Mercosur posee un desarrollo institucional con cierta madurez (si bien se le critica la eficiencia), mientras que la AP pretende evitar el nivel de burocracia que es característica de los acuerdos relacionados con la primera etapa de la integración y que se conformaron a imagen y semejanza de la UE.

Por otra parte, entre los bloques también se pueden identificar algunas semejanzas. En los dos casos hay dos potencias que marcan la diferencia en cuanto al peso económico y comercial. En efecto, Brasil explica el 71% del PIB del Mercosur y México el 58% de la AP. Cabe resaltar, que el Mercosur supera a la AP en términos de PIB, representando el 56% del total de ALC, frente al 35% de la alianza.

En términos de territorio y población, Brasil representa el 67% y 71% respectivamente, mientras que México el 38% y 56% respectivamente. El Mercosur también supera a la alianza en estas dos variables.

---

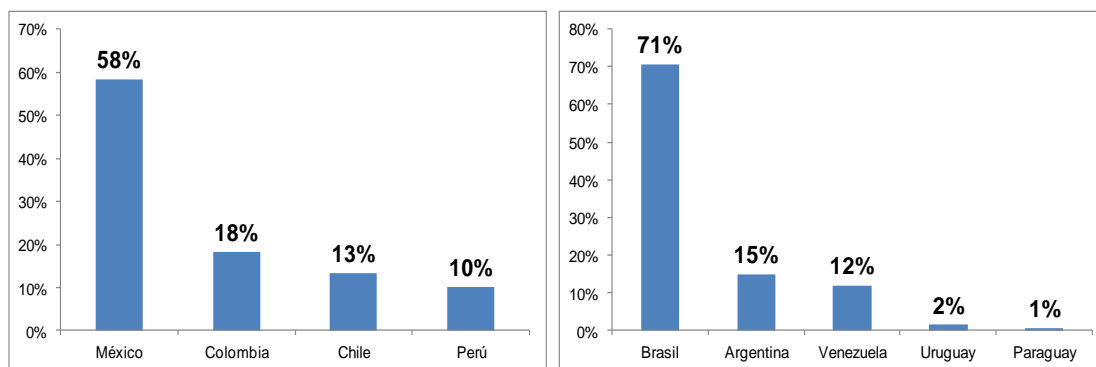
<sup>25</sup> Con la constitución previa de una unión aduanera, dos objetivos que técnicamente no se han alcanzado transcurridos más de 20 años desde la conformación del bloque.

Considerando algunos de los indicadores habitualmente utilizados para medir la competitividad y el desarrollo económico de los países, se identifican algunas diferencias entre los dos procesos. En primer lugar, resaltar que en este campo de análisis, tanto Brasil como México pierden relevancia frente a sus otros socios de la región. Por ejemplo, los niveles de PIB per cápita, Brasil es superado por Uruguay, Argentina y Venezuela en el Mercosur, mientras que México, lo es por Chile (tiene el PIB per cápita más elevado de todo el universo de países considerado) en la AP.

Si se comparan los promedios de PIB per cápita de los dos bloques, el Mercosur superaría a la alianza en este indicador, si bien cuenta con el país más pobre del universo considerado al menos en este indicador (Paraguay).

**Gráfico 5 – PIB de los países de la Alianza del Pacífico y el Mercosur**

(Participación en el total de su bloque)



Fuente: DNII en base a CEPAL.

A su vez, tanto en los indicadores del *Doing Business*, como en los del *World Economic Forum*, existen diferencias entre los bloques y miembros. Todos los países de la AP superan a los países del Mercosur en las posiciones del primer indicador, siendo Chile el mejor posicionado. En el caso del World Economic Forum, Brasil logra superar a Colombia, Perú y México (Chile también es el que se encuentra mejor ubicado en este índice), si bien el resto de los países del Mercosur están por debajo de todos los miembros de la AP.

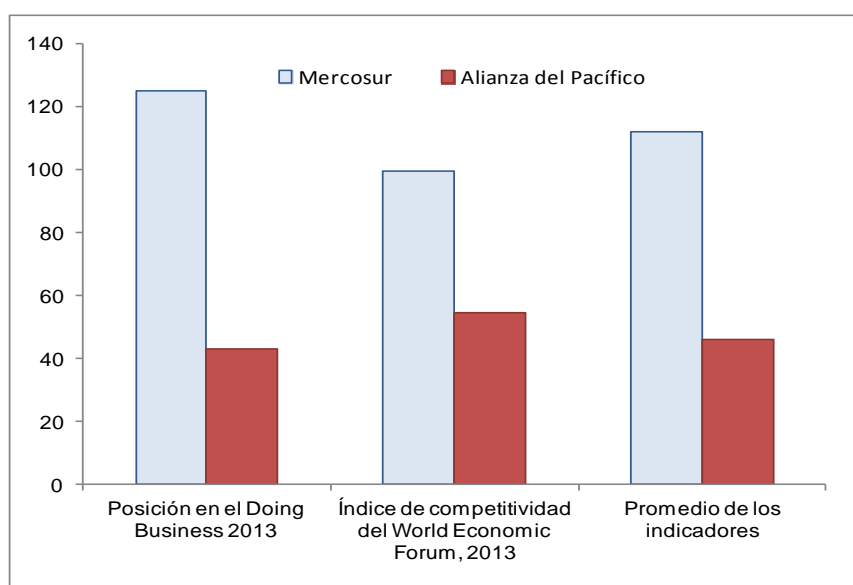
**Cuadro 8 - Indicadores de competitividad**

País	Posición en el Doing Business 2013	Índice de competitividad del world Economic Forum, 2013	Promedio de los indicadores	Proceso de integración
Chile	37	34	36	Alianza del Pacífico
México	48	55	52	Alianza del Pacífico
Perú	43	61	52	Alianza del Pacífico
Colombia	45	69	57	Alianza del Pacífico
Uruguay	89	85	87	Mercosur
Brasil	130	56	93	Mercosur
Paraguay	103	119	111	Mercosur
Argentina	124	104	114	Mercosur
Venezuela	180	134	157	Mercosur

Fuente: DNII en base al Banco Mundial y World Economic Forum.

Como puede observarse en el gráfico presentado seguidamente, a nivel promedio las diferencias entre los dos bloques son muy importantes para los indicadores mencionados, ocupando la AP posiciones que superan ampliamente a las del Mercosur. Es importante resaltar que todos los países de la alianza han trepado en el ranking en los últimos años, lo que tiene que ver con las importantes reformas internas llevadas adelante por estos países a través de un proceso de internacionalización económica, que es visible en términos de inversión, comercio internacional y suscripción de acuerdos comerciales.

**Gráfico 6 – Indicadores de competitividad**

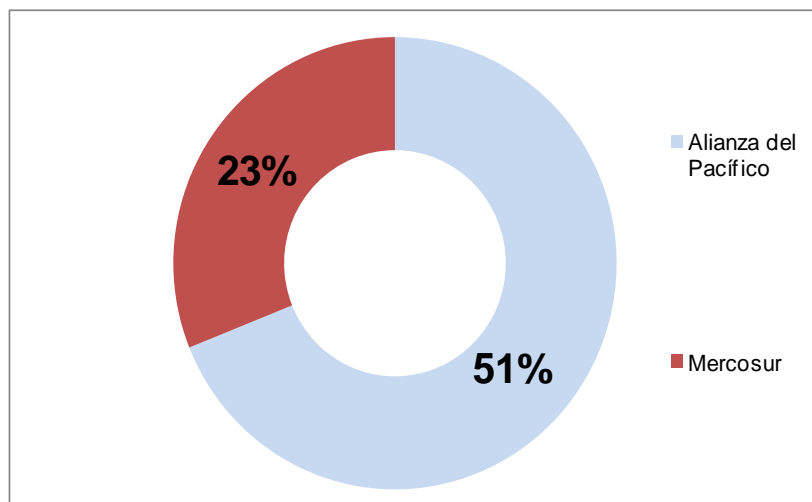


Fuente: DNII en base al Banco Mundial y World Economic Forum.

Las diferencias entre los dos procesos, también son importantes en lo que refiere a la sofisticación de la estructura exportable, si se mide a la misma por su contenido tecnológico. La alianza aventaja al Mercosur por 28 puntos porcentuales en la importancia de las exportaciones con contenido tecnológico (bajo, medio y alto computados en conjunto), lo que está principalmente explicado por la estructura exportable de México

(de ingresar finalmente como miembro pleno, Costa Rica sería luego de México el país con mayor peso en el contenido tecnológico de sus exportaciones).

Gráfico 7 – Exportaciones con contenido tecnológico



Fuente: DNII en base en base a CEPAL.

Respecto al contenido tecnológico de las exportaciones, es bien distinto el caso de Brasil en comparación con el de México. En efecto, entre los años 1990 y 2012, Brasil aumentó muy fuertemente sus exportaciones de productos primarios en relación a los bienes con algún tipo de contenido tecnológico, mientras que en México se dio el efecto inverso.

Cuadro 9 – Exportaciones por contenido tecnológico de Brasil y México

Categoría	Brasil				México			
	1990	2012	1990	2012	1990	2012	1990	2012
Productos primarios	8.823	116.002	28%	48%	12.329	64.645	47%	17%
Manufacturas basadas en recursos naturales	8.135	47.113	26%	19%	3.422	31.329	13%	8%
Manufacturas de baja tecnología	4.619	12.245	15%	5%	1.864	32.544	7%	9%
Manufacturas de media tecnología	8.062	46.762	26%	19%	7.323	145.440	28%	39%
Manufacturas de alta tecnología	1.355	11.601	4%	5%	1.183	83.553	4%	23%
Otras transacciones	418	8.858	1%	4%	224	13.315	1%	4%
<b>Total</b>	<b>31.412</b>	<b>242.581</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>26.345</b>	<b>370.826</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: DNII en base en base a CEPAL.

Por último, en lo que refiere al análisis comparativo entre los dos procesos, es interesante estudiar la importancia del comercio intrarregional y la evolución de las inversiones.

Respecto al primer indicador, el Mercosur se encuentra mejor situado que la AP. Si bien la AP aumenta progresivamente su comercio intrarregional, el mismo se sitúa 10 puntos por debajo al del Mercosur. En valores absolutos, el comercio intrarregional del Mercosur alcanzó los US\$ 57.000 millones en 2012, mientras que en el caso de la AP apenas superó los US\$ 21.000 millones. El bajo nivel de comercio intrarregional de la alianza en comparación con el total del comercio, tiene que ver con la importante

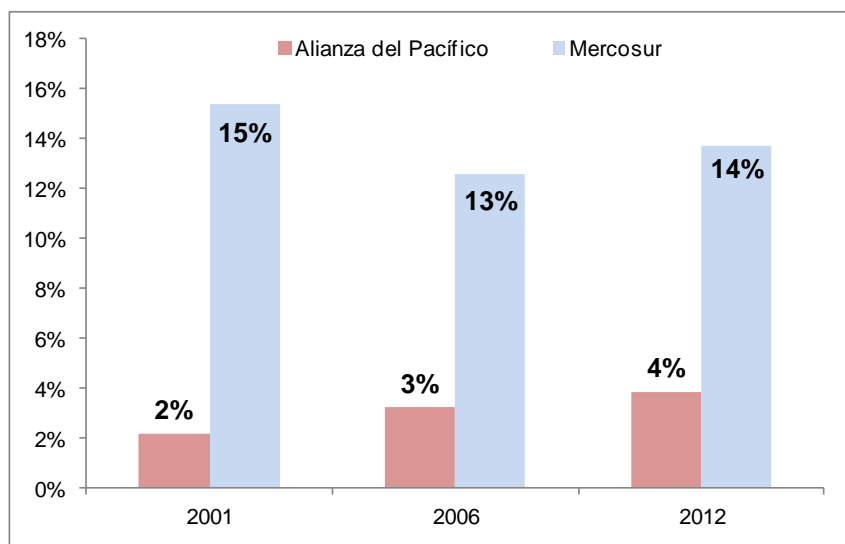
concentración de las ventas de México con Estados Unidos, pero también de todos los miembros de la alianza con dicho país así como con la UE y China.

Como es natural debido a las asimetrías que existen entre las economías, gran parte del comercio intrarregional del Mercosur está explicado por el comercio entre Brasil y Argentina. Por su parte, la intensidad de este tipo de comercio en la alianza está centrado en las exportaciones de México a Colombia (más de US\$ 5.500 millones), México a Chile, Colombia a Chile, Perú a Chile y Chile a Perú, explicando dichas relaciones comerciales el 65% del comercio intrarregional correspondiente al año 2012.

La importancia actual del comercio intrarregional de la AP y la importancia presentada por los productos primarios en el caso de Chile, Perú y Colombia (este tipo de bienes son exportados a extrazona), alertan de las reales posibilidades de expandir el comercio entre los socios. Además, es bueno recordar que todos los miembros ya poseen preferencias a través de acuerdos comerciales profundos firmados en el marco de la ALADI.

### Gráfico 8 – Comercio intrarregional

(Medido frente a las exportaciones totales)



Fuente: DNII en base en base a Trade Map.

En lo que refiere a la inversión extranjera directa, el Mercosur logró captar una suma de IED superior a los US\$ 84 mil millones de dólares en 2012, mientras que la alianza, superó los US\$ 71 mil millones en el mismo año.

Cabe resaltar cómo Brasil fue el líder indiscutido como captador de inversiones en 2012, explicando el 78% del total el Mercosur y el 42% del total de IED de los dos bloques computados en conjunto (una suma superior a los US\$ 155 mil millones en 2012).

Cuadro 10 – Ingresos de la IED del Mercosur y la Alianza del Pacífico

Países miembros	Ingresos de Inversión Extranjera Directa 2012*	Diferencia absoluta 2012 -2011	Tasa de Crecimiento 2012 -2011
Brasil	65.272	-1.388	-2%
Argentina	12.551	2.670	27%
Uruguay	2.710	205	8%
Paraguay	273	58	27%
Venezuela	3.216	-562	-15%
México	12.659	-6.780	-35%
Chile	30.323	7.392	32%
Colombia	15.823	2.385	18%
Perú	12.240	4.007	49%

\* Expresados en millones de dólares.

Fuente: DNII en base en base a CEPAL.

Por el contrario, en la AP el principal receptor de IED no fue México como a priori podría pensarse. Chile y Colombia superaron a México y Perú recibió un monto de IED muy similar al del país azteca, que tiene una economía y población muy superior al resto de sus socios en la alianza.

En cuanto a la performance con respecto a 2011, México ha sido el país más golpeado, seguido por Venezuela. En menor medida Brasil también registró una caída en los niveles de IED con respecto al año anterior.

## 5.2 El papel de Brasil y México en los dos procesos de integración

En cualquier análisis sobre los procesos de integración regional, es inevitable incorporar la posición de las dos potencias de ALC.

En términos de su política de inserción internacional, México dio comienzo a su apertura comercial en la década del ochenta con el ingreso al GATT, si bien dicha decisión no permitió definir una política comercial en cuanto a la liberalización económica. No fue hasta la firma del TLCAN que la política exterior mexicana encontró consensos y generó una institucionalidad adecuada y “pragmática” pasando a una diplomacia activa tanto en el plano bilateral como multilateral (Morales y Almonte, 2012). La incorporación de México al TLCAN apalancó el modelo económico seguido por el país, que lo alejó de otras economías en desarrollo, pero muy particularmente de América Latina, especialmente de otros procesos de integración como la ALADI, lo que supuso en definitiva un distanciamiento con Brasil.

La posición ocupada por México en América Latina volvió a cuestionarse por los países del Cono Sur en las negociaciones del ALCA, acuerdo impulsado por Estados Unidos pero defendido por las autoridades y negociadores mexicanos. En definitiva, con la Cumbre de Mar del Plata desarrollada en 2005, las diferencias

entre el Mercosur + Venezuela que fueron los que se posicionaron en contra del proceso de integración continental, apartó nuevamente a México de los intereses de Brasil.

El escenario pos ALCA llevó a un quiebre de la política exterior de los países de la región, gestándose como resultado un nuevo entablado de países más afines a la apertura comercial con los países desarrollados, siendo los que en definitiva integran la AP o están en proceso de hacerlo. Por tanto, más allá de que los objetivos pretendidos por la alianza coinciden con la política económica mexicana impulsada desde la década del noventa en adelante, sí es razonable pensar que dicho país tiene interés en acercarse a América Latina. La creación de la UNASUR como plataforma política de Brasil en América del Sur, que excluye a México, es una clara señal de la vigencia de este análisis y del papel que tanto para México como para Brasil presenta la AP.

En lo que refiere a la importancia estratégica que para México tiene este proceso de integración, algunos autores plantean ciertas dudas. Las mismas se sustentan en que no se visualiza un liderazgo de México en el acuerdo, tampoco en sus antecedentes directos como el Arco del Pacífico y el MILA. Como resultado, el acompañamiento de México al proceso tendría que ver con una política más de largo plazo, que se encuentra vinculada con la importancia que otorga dicho país a los intereses económicos comerciales como componente esencial de su política exterior, para lo cual la alianza y especialmente su enfoque asiático le es totalmente condescendiente. Otros autores plantean la posibilidad de que México apueste a que la AP y su aventura oriental permitan “desembarazarse” de la tutela norteamericana (Serrano, 2012).

Por su parte, la misma Secretaría de Economía de México entiende que “la participación de México en la Alianza del Pacífico forma parte de la estrategia de negociaciones comerciales internacionales que esta Administración ha venido implementando para fortalecer la integración con América Latina” (Secretaría de Economía, 2012). Más allá del debate sobre la posición de México en el acuerdo o sobre la importancia otorgada al proceso en su política exterior, debe reconocerse que el impacto del proceso de integración, en especial en términos de su contraposición con el Mercosur y el ALBA, no hubiera sido el mismo si México no formara parte de la alianza.

En los otros Estados que integran la alianza, no parece existir interés en incomodar a Brasil, ya que son países que integran la UNASUR. De los miembros, parece ser Chile el país menos interesado en fomentar la competencia entre los dos procesos bajo análisis. En contrapartida, sí es evidente el liderazgo de Brasil en la UNASUR y de Venezuela en el ALBA, proceso que han ocupado lugares de privilegio en la política exterior de los dos países, no tanto en clave del éxito pretendido, sino en el papel que cumplen dichos foros para el desarrollo de la política exterior seguida por los dos Estados. Este tema es de especial importancia para Brasil, donde su consolidación como líder indiscutido de la región tiene el objetivo de convertirse en un referente global, lo que estaría respondiendo a una visión multipolar, pero también a una defensa de la “Alianza Atlántica”, que vincula a países con una visión ideológica similar, con gobiernos populistas con una tendencia socialdemócrata y críticos de las políticas seguidas por Estados Unidos.



El vínculo entre el Mercosur y el ALBA adquiere relevancia en el análisis por la importancia de los recursos energéticos (no tanto por las afinidades políticas), aspecto clave para la zona sur desde el ingreso de Venezuela al proceso y hecho que tiene implicancias en la geopolítica económica regional (Sánchez, 2012).

La articulación de las políticas seguidas por México y por Brasil en ALC, es aún uno de los desafíos de mayor importancia en términos de la geopolítica regional. Hasta que la AP no se consolide y sobrepase la “diplomacia mediática” (Peña, 2013), no está clara la estrategia que seguirá Brasil con respecto al nuevo proceso de integración en la región. De cualquier forma, las primeras reacciones diplomáticas (declaraciones) y el posicionamiento frente al interés de algunos países de ingresar a la alianza, permiten introducir la duda de si la región está preparada para los liderazgos compartidos (Malamud, 2012).

El impulso otorgado por Brasil a la UNASUR y sus posibles transformaciones, así como el uso que México haga de la AP desde el punto de vista estratégico, pueden alejar a las dos potencias en lugar de acercarlas, lo que no sería deseable para los intereses regionales.

### 5.3 Uruguay y la Alianza del Pacífico, ¿ventana de oportunidad?

A diferencia de los otros miembros del Mercosur, Uruguay ha sido el primer país del bloque que hizo expreso su interés de integrarse al nuevo proceso de integración como socio pleno, así como fuere planteado por Costa Rica y Panamá. Más recientemente, Paraguay hizo declaraciones en el mismo sentido.

Las reacciones al interior del gobierno uruguayo por la posición de Uruguay, demuestra, como ya ocurrió años atrás con el intento de suscribir un TLC con EEUU, que el país carece de una estrategia de inserción internacional definida y mucho menos consensuada.

Por otra parte, la posición incómoda de Brasil sobre la posibilidad de que Uruguay se integre como socio pleno a la AP<sup>26</sup>, demuestra la posición contraria del gigante de América del Sur sobre esta posible iniciativa. El malestar de Brasil por lo que se consideró un acercamiento unilateral de Uruguay con la alianza, no solo fue notorio, sino que motivó un pedido formal del Mercosur para ser considerado como observador de la AP. En efecto, el Mercosur aprobó la Decisión del Consejo del Mercado Común N°64/12, donde solicita la participación del bloque como Observador y designó al Alto Representante General del Mercosur como representante del bloque en la AP (de nacionalidad brasileña).

Una vez más, un nuevo intento nacional por romper con la exigencia de negociar conjuntamente con el resto de los miembros del Mercosur es objetada por Brasil. La parálisis del Mercosur por suscribir acuerdos comerciales está rezagando al bloque en un mundo cada vez más integrado en bloques económicos y con un nivel máximo de TLCs suscritos en los últimos años. Como resultado, Uruguay pierde junto con sus socios del Mercosur ventajas competitivas en el acceso internacional de sus bienes y servicios, lo que ha generado impactos de envergadura dada la estructura productiva del país.

---

<sup>26</sup> A esta disyuntiva también se suma Paraguay, que incluso cuenta con más independencia que Uruguay para solicitar su ingreso como socio pleno a la AP más allá del Mercosur, dado que este país sigue sin reingresar al bloque luego de la suspensión aplicada por los Estados miembros (ya levantada).

Las pretensiones de Uruguay por acercarse comercialmente de forma unilateral o adelantada a otras economías o regiones, se sustentan en un evidente fracaso del Mercosur en cumplir con el “regionalismo abierto”. Como se desarrolló en capítulos anteriores, el bloque no solo no ha suscrito acuerdos con las economías desarrolladas (Estados Unidos y la UE), sino que tampoco lo ha hecho con ningún país de la región más dinámica del mundo (Asia Pacífico). Sumado a lo anterior, en los últimos años, las dos potencias del Mercosur han implementado una batería de políticas proteccionistas, siendo consideradas como dos de los países más proteccionistas a nivel internacional.

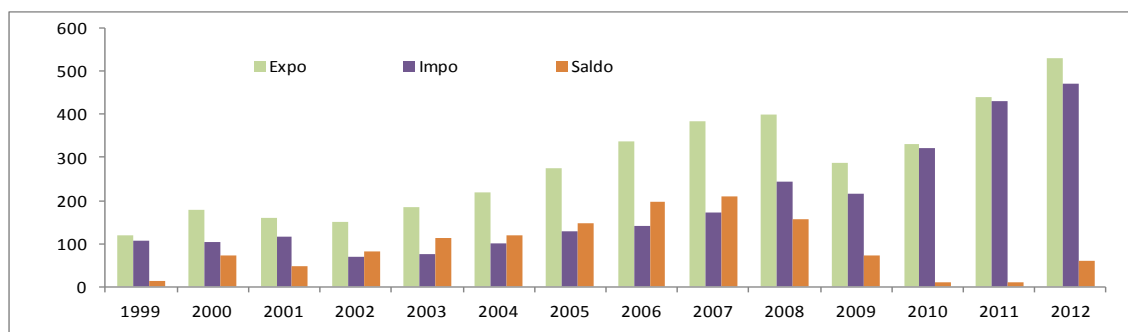
Para los intereses nacionales, la AP fue vista como una ventana de oportunidad para Uruguay que vuelve a instalar en la agenda interna y regional la necesidad de que el Mercosur de pasos firmes hacia su apertura comercial, o que en contrapartida, contemple una excepción para que Uruguay negocie con terceros mercados de forma adelantada o independiente al Mercosur.

Ahora bien, más allá de que Brasil es contrario a esta opción, naturalmente no por el impacto económico, sino por el geopolítico (pérdida de liderazgo en América del Sur, ámbito de dominio natural), quizás el mayor escollo se enfrenta al interior de Uruguay, especialmente en filas del gobierno de izquierda<sup>27</sup>, que todavía debate si el país se encuentra más cercano a la AP o al ALBA.

En suma, la importancia de la AP para el Mercosur no parece centrarse en la identificación de nuevas oportunidades comerciales ni de inversión, especialmente para el caso de Uruguay, que no solo posee acuerdos comerciales con Chile, Colombia y Perú como el resto de los países del bloque, sino que además cuenta con un TLC con México (todos acuerdos en el marco de ALADI).

Como puede observarse en el Gráfico 9, las corrientes comerciales de bienes entre Uruguay y la AP son crecientes en los últimos años, si bien presentan montos que están muy por debajo de su potencial. Las exportaciones uruguayas hacia la alianza sumaron US\$ 530 millones en 2012, mientras que las importaciones treparon a los US\$ 470 millones. El comercio con los países de la AP creció a una tasa anual del 12% entre los años 1999 – 2012.

**Gráfico 9 – Comercio bilateral entre Uruguay y la Alianza del Pacífico**



Fuente: DNII en base en base a SmartDATA.

<sup>27</sup> La sociedad civil sería proclive a la apertura económica con las potencias desarrolladas, por lo que no objetaría un acercamiento del país a la AP.

En cuanto a la importancia de los socios de Uruguay en la AP, en las exportaciones se destaca Chile, que explicó en 2012 el 39% del total enviado a la alianza. Le sigue México con 28%, Perú con 26% y Colombia con 7%. Los mayores cambios en las participaciones entre los años 1999 – 2012 se dieron en el caso de México, que perdió 11 puntos porcentuales en la participación global, en contrapartida de Perú que ganó la misma proporción.

Replicando el análisis pero para el caso de las importaciones, México explicó el 62% de las adquisiciones originarias de la alianza en 2012, seguido por Chile con un 30%, Perú con 5% y Colombia con 3%. Comparando los años 1999 y 2012, México ganó 26 puntos porcentuales, en contrapartida de Chile que perdió 22 y Colombia 5 puntos porcentuales.

En resumen, el comercio entre Uruguay y la AP se encuentra muy por debajo de su potencial, por lo que de integrarse plenamente al bloque Uruguay podría profundizar sus relaciones comerciales con la región andina (adelantamiento de los cronogramas de desgravación, inclusión de productos sensibles etc.). De cualquier forma, las limitaciones para expandir el comercio no parecen identificarse en los aranceles, existiendo otros factores como el elevado costo de transporte por la escasa integración física entre el Mercosur y la CAN.

En consecuencia, la importancia otorgada por parte del gobierno a la AP y la pronta solicitud para integrarse como Estado Observador, pero con miras a ser un miembro pleno, parece ser un mensaje que Uruguay le quiere dar al Mercosur en términos de la necesidad de modificar su estrategia de inserción internacional. Si bien Uruguay logra captar la atención regional en este sentido (ocurrió con el intento de suscribir un TLC con Estados Unidos), de cualquier forma, el gobierno no está plenamente convencido de romper finalmente con la exigencia impuesta por Brasil de negociar de forma conjunta con países de extrazona. La pregunta es, ¿hasta cuándo soportará Uruguay una política de inserción externa que le es perjudicial para sus intereses?

## **6. Conclusiones**

La integración económica ha sufrido importantes transformaciones a nivel global en los últimos años, dando paso a acuerdos que poseen características distintas si se los compara con los que se suscribían en la etapa identificada con la expresión “viejo regionalismo”. Esta nueva categoría de acuerdos, identificados con la sigla TLC, crecieron exponencialmente en la última década del siglo XX y primera del siglo XXI.

Paralelamente a dichas transformaciones, todos los procesos de ALC prácticamente sin excepción, han dejado por el camino el cumplimiento de gran parte de sus objetivos originarios, los cuales es poco probable que se alcancen en los próximos años. Por otra parte, se dio un proceso de “politización” de la integración regional en América Latina, emergiendo nuevos acuerdos de perfil político como la UNASUR y el ALBA, fenómeno que incluso arrastró al Mercosur, que al menos en sus orígenes tenía un perfil netamente comercial.

Frente a estos fenómenos, tanto el internacional como el regional, no todos los países de ALC se posicionaron de la misma forma. En efecto, desde el fracaso de la negociación del ALCA impulsada por los

Estados Unidos, los países comenzaron a disentir públicamente en las estrategias de inserción que consideraban más acertadas para su desarrollo económico. Por un lado, los países del Mercosur y países afines como Bolivia y Ecuador, se enfrentaron a lo que consideraban un modelo neoliberal de comercio representado por la primera potencia mundial. Por otro, los países que conforman la AP, cuyos miembros poseen economías más abiertas que las de los socios del Mercosur y una visión menos política de la integración económica.

El lanzamiento de la AP ratificó las tendencias señaladas y generó un debate de modelos al interior del continente, especialmente en lo que refiere a los liderazgos de las dos potencias de ALC, Brasil y México. Este fenómeno fue aprovechado por los países de menor tamaño relativo del Mercosur, siendo además los menos politizados en comparación con el resto de sus socios. En ese sentido, tanto Uruguay como Paraguay reaccionaron frente al nuevo proceso de integración mostrando interés en participar, ya no solo como Estados Observadores sino como posibles miembros plenos.

La posición seguida por Uruguay provocó la reacción inmediata de Brasil respecto a la inconveniencia de que un país del Mercosur se acerque de forma unilateral al proceso, solicitando para contrarrestar dicha acción la consideración de todo el Mercosur como observador de la AP. A su vez, al interior de Uruguay y especialmente en las distintas fracciones del gobierno de izquierda del Frente Amplio, se mostraron diferentes posiciones respecto al tema, incluso dudando como lo planteara el propio Canciller, si el país no estaba más cerca de la filosofía integracionista del ALBA que de la AP.

Uruguay cuenta con acuerdos comerciales vigentes con todos los miembros de la AP, por lo que la profundización de las preferencias actuales con dichos miembros podrían ser beneficiosas en un posible adelantamiento de los cronogramas de desgravación vigentes (caso de Colombia y Perú) o por la incorporación de los productos sensibles a la liberalización arancelaria, importante en el caso de México. Otros posibles impactos favorables podrían identificarse en otros capítulos negociados en la AP, en donde Uruguay avanzó parcialmente (tanto en el Mercosur como con los países andinos) y para lo cual no existirían impedimentos jurídicos desde el punto de vista de las limitaciones que teóricamente impondría la unión aduanera.

En definitiva, la encrucijada de Uruguay respecto a qué ámbito comercial priorizar existe por falta de definiciones políticas y no técnicas. El país podría mantener su estatus actual en el Mercosur más allá de las dificultades que atraviesa el bloque y de forma paralela, profundizar su relación comercial con los países de la AP, especialmente en temas no arancelarios, ya que en el arancelario, sí podrían existir algunas limitaciones por integrar el Mercosur. De todas formas, dado que el bloque no logró conformar una unión aduanera, este hecho también es discutible.

De cualquier forma, tarde o temprano el país se verá forzado a romper con la exigencia de negociar acuerdos de forma conjunta con sus otros socios del Mercosur, salvo que el Mercosur reconozca finalmente la importancia de seguir las tendencias internacionales en términos de la apertura comercial suscribiendo acuerdos comerciales de impacto económico y comercial para los socios.

## 7. Bibliografía

- Almonte, L y Morales M. (2012). ¿Un nuevo intento a la integración latinoamericana? México y la Alianza del Pacífico. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, 7, 111- 133.
- Balassa, B. (1964): Teoría de la integración económica, Biblioteca Uthea de Economía, México, 1964.
- Baldwin, R. (1993): *A Domino Theory of Regionalism. Graduate Institute of International Studies, University of Geneva*, 1993.
- Bartesaghi, I. (2012). La agenda externa del Uruguay. Revista de la Asociación de Despachantes de Aduanas, 3, 64-89.
- Bartesaghi, I. (2012). *Las uniones aduaneras: ¿Modelo de integración adecuado para los países de la región? Montevideo: Centro de Formación para la Integración regional.*
- Bartesaghi, I. (2011). Sistema General de Preferencias Comerciales. Cámara de Industrias del Uruguay.
- Berna 1 - Meza, R. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. Ibero-Amerikanisches Institut, 12, 1 -22.
- Bhagwati, J (1993): *Regionalism and multilateralism: an overview*, 1993.
- Bouzas, R (1998): "América Latina en la economía internacional: los desafíos de una década perdida. Pensamiento Iberoamericano, enero – julio.
- Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo (2013). Alianza del Pacífico: Integración en la subregión y sus nuevas implicancias a nivel internacional. Economía Internacional al Instante, 695, 1-9.
- CEPAL (2013): Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013.
- CEPAL (2008): El Arco del Pacífico Latinoamericano: y su proyección a Asia – Pacífico.
- Costa, R (2010). Mercosur y la negociación de la tarifa externa común, CEBRI, 2010.
- DECON (2005): Aranceles a las Importaciones en el MERCOSUR: El camino al Arancel Externo Común.
- Guillén, S (2013). Paraguay frente al Mercosur y la Alianza del Pacífico, OBEL.
- Krugman, P (1989): *Is Bilateralism Bad?* 1989.
- López, H (2013): Alianza Pacífico, ¿resurgimiento del Alca?
- Malamud, C. (2012). La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina. Análisis Real Instituto, 27 junio, (paper).

- Muñoz, F y Lopez, D. (2012). El inicio formal de la Alianza del Pacífico. *Revistas Puentes*, vol 13, número 4, 18-22.
- Olarreaga, M; Soloaga, I; Winters, A (1999): *What's behind MERCOSUR's Common external tariff?* 1999.
- Olarreaga, M; Soloaga, I (1998): *Endogenous Tariff Formation: The case of MERCOSUR*, 1998.
- Organización Mundial del Comercio (2013). Informe sobre el comercio mundial 2013.
- Peña, F (2012): MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL: Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar?
- Pontes Quinzenal. (2013). *Paraguay reafirma intenção de ingresso como observador na Aliança do Pacífico*. Autor, vol 8, número 5, 25.
- Revista Puentes. (2012). Nace oficialmente la Alianza del Pacífico. Autor, vol 13, número 3, 26.
- Revista Puentes. (2013). Panamá se acerca a la Alianza del Pacífico. Autor, vol 10, número 3, 15.
- Sanahuja, J (2007): Regionalismo e integración América Latina: balance y perspectivas. Pensamiento Iberoamericano La Nueva Agenda de desarrollo en América Latina, Vol. 1, (0), Madrid.
- Sánchez Muñoz, A. (2012). El nuevo mapa político y económico de América Latina: Alianza Pacífico versus UNASUR. *Estudios Geográficos*, 273, 703-719.
- Secretaría de Economía de México (2012). *Memorias Documentales*. Unidad de Coordinación de Negociaciones Internacionales, Alianza del Pacífico.
- SELA (2013). La Alianza del Pacífico en la Integración Latinoamericana y Caribeña, SP/Di N°1-13.
- Serrano, M (2012). La Alianza del Pacífico, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Tremolada, E. (2013). *¿Y ahora la Alianza del Pacífico?*, Repensando la integración y las integraciones, Universidad Externado de Colombia.
- Universidad Católica (2013). Las relaciones comerciales entre Uruguay y China. Departamento de Negocios Internacionales e Integración, Boletín N°3.