

Alejandro Foxley & Patricio Meller, editores

# ALIANZA DEL PACÍFICO: EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA



**CIEPLAN**

CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA



**ALIANZA DEL PACÍFICO:  
EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN  
LATINOAMERICANA**



Alejandro Foxley & Patricio Meller, editores

# ALIANZA DEL PACÍFICO: EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana

Primera edición: marzo de 2014

© 2014, Alejandro Foxley y Patricio Meller, editores

© 2014, Cieplan

Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura

Santiago - Chile

Fono: (56 2) 2796 5660

Web: [www.cieplan.org](http://www.cieplan.org)

© Uqbar Editores

Av. Las Condes 7172 A, Las Condes

Fono: (56 2) 22247239

Santiago - Chile

[www.uqbareditores.cl](http://www.uqbareditores.cl)

Edición: Cecilia Barria

Coordinación: Jorge Olave

Diseño portada y diagramación: Triángulo / [www.triangulo.co](http://www.triangulo.co)

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en Chile / Printed in Chile

# ÍNDICE

Prólogo .....	9
<b>PRIMERA PARTE: LAS CLAVES DE LA INTEGRACIÓN</b>	
NUEVO DESAFÍO PARA AMÉRICA LATINA: INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Alejandro Foxley (Chile) .....	13
ALIANZA DEL PACÍFICO: UN NUEVO MOTOR DE INTEGRACIÓN REGIONAL Luis Estanislao Echebarría (España) & Antoni Esteve de Ordal (España) .....	27
<b>SEGUNDA PARTE: PERSPECTIVA REGIONAL</b>	
MÉXICO: UNA MIRADA AL IMPACTO DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Otto Granados (México) .....	43
ALIANZA DEL PACÍFICO: MÁS QUE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO Carlos Posada (Perú) .....	75
BRASIL FRENTE A LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO Pedro da Motta Veiga (Brasil) .....	87
MERCOSUR Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO: TAREAS PENDIENTES Félix Peña (Argentina) .....	95
<b>TERCERA PARTE: VISIÓN CHILENA</b>	
ALIANZA DEL PACÍFICO: PERSPECTIVA DE CHILE Mathias Francke (Chile) .....	107
HACIA UNA CONVERGENCIA ENTRE MERCOSUR Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO Carlos Furche (Chile) .....	119
ALIANZA DEL PACÍFICO: UNA OPORTUNIDAD PARA EL SECTOR PRIVADO Andrés Santa Cruz (Chile) .....	127
ALIANZA DEL PACÍFICO: UN PROYECTO A LARGO PLAZO Manfred Wilhelmy (Chile) .....	133





## PRÓLOGO

La Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) organizaron la conferencia internacional “Alianza del Pacífico: Un Paso Adelante en la Integración Latinoamericana” que se llevó a cabo en diciembre de 2013 en Santiago de Chile.

Las exposiciones que dieron vida a dicha conferencia constituyen la materia prima de la presente publicación. Algunos de los textos están basados íntegramente en las intervenciones del evento, y otros responden a trabajos escritos por sus autores a partir de lo planteado en el *workshop*.

El libro está dividido en tres partes. La primera se refiere a las claves, el contexto y los desafíos del proceso de integración en América Latina. La segunda, aborda una perspectiva regional sobre la Alianza del Pacífico, incorporando las visiones de expertos provenientes de México, Perú, Brasil y Argentina. La tercera, contiene el análisis y las propuestas de cuatro autores chilenos sobre el tema.

La realización de la conferencia y la publicación de este libro buscan aportar al debate para potenciar la

integración regional en América Latina y enfrentar el desafío de las economías asiáticas.

En ese contexto adquiere particular relevancia la Alianza del Pacífico, una asociación comercial creada en 2012 entre Chile, Colombia, México y Perú, con el fin de aumentar la cooperación entre sus socios y emprender acciones conjuntas en el mercado asiático.

Agradecemos la colaboración de los expositores y al BID como institución patrocinadora de la conferencia.

Las opiniones expresadas en este libro son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

**PRIMERA PARTE:  
LAS CLAVES DE LA INTEGRACIÓN**

NUEVO DESAFÍO PARA AMÉRICA LATINA:  
INTEGRACIÓN PRODUCTIVA  
Alejandro Foxley (Chile)

LA ALIANZA DEL PACÍFICO: UN NUEVO MOTOR  
DE INTEGRACIÓN REGIONAL  
Luis Estanislao Echebarría (España)  
& Antoni Estevadeordal (España)



## NUEVO DESAFIO PARA AMERICA LATINA: INTEGRACIÓN PRODUCTIVA <sup>1</sup>

Alejandro Foxley

*Presidente y co-fundador de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Ha sido ministro de Hacienda (1990-1994), senador de la República (1998-2006) y ministro de Relaciones Exteriores (2006-2009) de Chile. Es ingeniero de la Universidad Católica de Valparaíso y doctor en Economía de la Universidad de Wisconsin.*

Uno de los principales desafíos para América Latina en la próxima década será el de mantener en el tiempo altas tasas de crecimiento, aprovechando que la región supo sortear bien la crisis financiera internacional, al revés de lo que ocurrió con las economías de Europa y Estados Unidos.

Sostener una alta tasa de crecimiento en la próxima década dependerá de la capacidad que tendrán las economías latinoamericanas de mantenerse competitivas, y más aún, de ganar en competitividad frente a otras economías emergentes, particularmente las del Este de Asia.

Lo que está claro, es que en el escenario futuro, el impulso dinamizador de la demanda originado en

---

<sup>1</sup> Informe elaborado por Alejandro Foxley, basado en aportes y discusiones, en el marco del Proyecto conjunto CGD-Cieplan-BID, 2012-2013.

Estados Unidos y Europa se reducirá fuertemente. No habrá un “viento” favorable desde esa dirección que empuje las economías latinoamericanas. Habrá que descansar, más bien, en el esfuerzo interno de ahorro, inversión y aumentos de productividad, y en acceder a otros mercados que serán más dinámicos en su crecimiento, como son los de los países del Asia.

Respecto de la productividad, el balance de los últimos 50 años no es favorable para la región, cuando se la compara con otras economías emergentes. De hecho, en esos cincuenta años la productividad en el Este de Asia creció más de 2% al año, mientras en América Latina lo hacía sólo a un 0,3% anual (De La Torre, 2012). Este sólo factor explica por qué países como Corea y otros del Asia hoy son desarrollados, mientras América Latina continúa debatiéndose en las complejidades del lento crecimiento o de la llamada “trampa de los países de ingreso medio” (Foxley, 2013).

El camino escogido por algunos de los países de América Latina para dinamizar sus economías en las últimas dos décadas fue un buen punto de partida, aunque todavía insuficiente para un desarrollo más dinámico a futuro: nos referimos a la apertura de sus economías a la competencia externa, y al reforzamiento de esa tendencia, negociando acuerdos de libre comercio con algunos de sus socios más relevantes.

Los avances en ese plano han sido importantes pero no suficientes. En particular, los datos empíricos revelan la relativa incapacidad de estas economías la-

tinoamericanas para agregar valor a sus exportaciones, altamente concentradas en recursos naturales.

De hecho, la tendencia a concentrar sus exportaciones en recursos naturales, se acentúa en años recientes, en buena parte de los países de la región. Por ejemplo, en el caso de Brasil, sus exportaciones de recursos naturales, que en el año 2000 representaban un 68% del total exportado, suben hasta representar hacia el 2010, un 83% de las exportaciones totales. En la economía chilena ese porcentaje es aún mayor, bordeando el 90% de recursos naturales en sus exportaciones totales, y en Colombia la cifra es de un 80%.

Es efectivo que esa concentración ha ido acompañada también por un rápido crecimiento en el número de productos exportados, lo que apuntaría en la dirección de mayor diversificación a futuro (Meller, Poniachik y Zenteno, 2012). Pero por el momento la importancia relativa de esos nuevos productos en el total exportado sigue siendo notablemente baja.

La diversificación de las exportaciones es un camino probado para agregar valor a los productos, aumentar la productividad y generar empleos de mejor calidad. ¿Hay algún modelo que emular por parte de los países latinoamericanos para moverse más rápido en esa dirección? Hay un consenso creciente que la respuesta está en procurar integrarse gradualmente a cadenas globales de valor (World Economic Forum, 2012).

El ejemplo histórico reciente al cual usualmente se recurre, es al modo de interacción de las economías

del Este de Asia con Japón en los años ochenta. Esa relación de integración desde la base productiva, llevó al establecimiento de cadenas integradas de producción entre las empresas de esos países. Los datos empíricos muestran que hacia 1990 un 55% del comercio de Corea en la región del Este de Asia ya era intra-industria, principalmente con las empresas de Japón. Para los otros países del Este de Asia, el comercio intra-zonal con Japón como eje, oscilaba entre 25% y 70%<sup>2</sup>.

De hecho, Japón jugó un papel clave en esa integración de las cadenas de valor, al subcontratar la fabricación de insumos y de manufacturas livianas con las empresas en los otros países del Este de Asia. Esta relación se intensificó en los años 80 incluyendo a empresas medianas y pequeñas, aprovechando los menores costos laborales en esos países.

El dato más reciente, y relevante para América Latina en este plano, es la irrupción de China como el más importante socio comercial para un buen número de países latinoamericanos<sup>3</sup>. ¿Es viable que China juegue un rol respecto de las economías latinoamericanas, similar al que jugó Japón para inducir integración de las cadenas productivas en el Este de Asia en lo que se llamó “*Factory*

---

<sup>2</sup> De la Torre, Augusto (op. cit).

<sup>3</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010). “Ten years after take-off: Taking stock of China-Latin America and the Caribbean Economic Relations”, Washington DC.



*Asia*”? ¿Es posible pensar en un “*Factory América Latina*” integrado con el que será su mayor socio comercial en el futuro próximo, esto es, la economía china?

Las cifras son preocupantes. La estructura del comercio de las economías latinoamericanas con China está fuertemente sesgada. Si tomamos el ejemplo de Brasil, se aprecia que sólo el 5% de sus exportaciones al mercado chino son manufacturas, y el 95% son recursos naturales. En cambio, prácticamente el 98% de las exportaciones de China a Brasil son manufacturas. Y, según información recientemente publicada, el 45% de las empresas brasileñas reportan que están perdiendo mercado tanto en Brasil, como en EE.UU., Argentina y Chile, debido a la exitosa entrada de productos chinos, competitivos con Brasil, en esos mercados (Da Motta Veiga, Polonia, Foxley (ed.), 2012).

El piso para poder competir con China y con otros países de ingreso medio en Asia, es elevar la productividad y reducir los costos de producción para exportar. Los esfuerzos nacionales para mejorar la calidad de sus recursos humanos es sólo un punto de partida. El desafío para aumentar la productividad, consistiría además en invertir la dirección del proceso de integración tal como se le ha concebido tradicionalmente en América Latina. En casi 60 años de esfuerzos de integración, se han firmado decenas de acuerdos y tratados, pero durante todo ese proceso, la integración desde la base productiva al estilo del Asia o de Europa muestra febles resultados. El comercio intra-regional en Améri-

ca Latina oscila entre 15% y 20% de su comercio total. La cifra equivalente para Europa es de 70% y para el Asia alrededor del 50% (Foxley, 2010).

Para aumentar el comercio intra-regional se hace indispensable promover una mayor convergencia entre los principales esquemas de integración hoy vigentes. Mercosur, que ha sido exitoso en lograr una integración productiva en algunos sectores como el automotriz, particularmente entre Brasil y Argentina, requeriría abrirse más a la liberalización comercial. Ello facilitaría una convergencia con la estrategia de integración de los países de la Alianza del Pacífico, cuyo énfasis está en la eliminación de aranceles externos entre sus miembros y respecto del resto del mundo.

La experiencia de Nafta y su beneficioso impacto en la economía de México debería tenerse presente. La integración económica en Nafta está ocurriendo desde la base productiva, en cadenas de valor, donde las empresas mexicanas y de EE.UU. intercambian piezas y partes e insumos intermedios. Las plantas que elaboran los productos finales se instalan en uno u otro país, según sus ventajas comparativas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Hay una creciente integración productiva entre las economías de México y Estados Unidos, incluyendo actividades que requieren de una alta calificación de mano de obra en México. Existen ya unas 20 ensambladoras de vehículos, repartidas en 12 Estados mexicanos, lejos de las maquilas de frontera. Hay unas 2000 plantas que fabrican autopartes y componentes para la industria automotriz. Dieciocho mil empresas de

Otras iniciativas de integración como Unasur han puesto el énfasis, en esta etapa, en diálogos y consultas políticas entre los países de América del Sur, y en constituir grupos de consulta de carácter sectorial entre ministerios. No se han abordado todavía los desafíos de la integración productiva y comercial, ni tampoco acerca del rol que podría jugar Unasur para facilitar la convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico.

*¿Qué sugieren las experiencias anteriores?*

Si la integración desde la base productiva es la clave para competir con productos de China y de otras economías emergentes en los mercados mundiales ¿qué enfoque debería impulsarse en América Latina, más allá de los esquemas actualmente vigentes? Un acuerdo real y efectivo de integración, debería apuntar a cero aranceles intra-región, a normas de facilitación de comercio al estilo de las economías más abiertas del mundo, a una acumulación de reglas de origen para inducir inversiones entre empresas de la región, a fuertes inversiones conjuntas en energía, transportes, carreteras

---

EE.UU. se han registrado en México e invirtieron 145 mil millones de dólares en ese país en la última década. Productos de alta tecnología que productores mexicanos venden en EEUU, importan un 40% de sus piezas y partes desde EE.UU. Similar relación se da en la otra dirección, piezas y partes mejicanas que se integran a cadenas de producción en Estados Unidos.

bioceánicas, puertos y aeropuertos y a un intercambio masivo de ingenieros y técnicos y de estudiantes para acelerar la creación de un *pool* integrado de recursos humanos de alta calidad. Ese acuerdo no debería excluir incentivos especiales para atraer a las mejores empresas internacionales que inviertan y traspasen tecnologías de frontera hacia la región.

Países como Japón, Corea y Singapur han sido notablemente exitosos en atraer empresas de ese tipo desde Europa y América del Norte, con efectos de acelerar la diversificación de producción y exportaciones de esas economías del Asia.

Si la integración productiva en América Latina es la clave para competir exitosamente con China y otras economías del Este de Asia ¿cómo inducir un avance más rápido y profundo en esa dirección? Sin agotar una enumeración de factores, mencionaremos sólo dos: el primero es que deben instalarse instancias de diálogo público-privado para pensar y elaborar visiones estratégicas compartidas de carácter regional, mirando al 2020 y 2030, al estilo de lo que hacen, con gran efecto ordenador en sus economías, países como Finlandia, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur.

El segundo factor es que el esfuerzo integrador desde la base productiva se facilitaría si un país como Brasil asumiera un liderazgo explícito en esta tarea, similar al rol que jugó EE.UU. en la constitución del Nafta.

La base de este enfoque consiste en complementarse entre economías abiertas entre sí, sin cuotas ni

comercio administrado. La decisión política clave de Brasil sería la de abrir su mercado sin restricciones al resto de la región. Esta a su vez liberalizaría las normas para permitir que inversiones brasileñas asumieran, sin restricciones, un liderazgo en la integración entre empresas regionales hasta constituir conglomerados capaces de competir con las mejores economías del Asia.

En el intertanto, una iniciativa como la Alianza del Pacífico podría adoptar ese enfoque de integración de cadenas de valor, de inversiones conjuntas y de coordinación activa para competir en los enormes mercados del Asia-Pacífico.

Para avanzar en esta línea, los países que forman parte de la Alianza del Pacífico –Chile, Colombia, México y Perú– deberían entregar incentivos especiales para que las empresas brasileñas vean en sus mercados una posibilidad real de liderazgo frente a los países de ingreso medio del Este de Asia. Así como Australia en su momento inventó el concepto “Somos *Australasia*”, también Latinoamérica podría aspirar a convertirse en una nueva “Latinasia”, bajo el liderazgo de Brasil.

En este sentido sería deseable que la Alianza del Pacífico terminara ampliándose a una “Asociación del Pacífico Latinoamericana”, orientada a la integración práctica y efectiva de los aparatos productivos desde el *bottom up* y no desde el *top down*.

Configurado un esquema fuerte de integración productiva en América del Sur, la región estaría en condiciones de impulsar una relación económica más equi-

librada con las economías del Asia, particularmente de China, definiendo estratégicamente áreas de cooperación y de competencia.

*Algunas tareas regionales para facilitar la integración productiva en América Latina*

Como lo ha mostrado un importante estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el alto costo de transporte constituye una severa limitación para avanzar en la integración productiva de América Latina (Mosquita, Volpé, Blyde, 2008). A menudo impide lograr las economías de escala que serían posibles entre países de la región, si los bienes y servicios fluyeran más rápidamente y a un menor costo a través de las fronteras. Un menor costo de transporte facilitaría también una mayor especialización según ventajas comparativas, al estilo de lo que han logrado las economías del Este de Asia.

¿Por qué los altos costos del transporte? (Guillermo Perry, 2013) enumera una cantidad de factores que se refuerzan unos a otros para dificultar la integración productiva entre países: puertos ineficientes, servicios no competitivos en el tráfico aéreo, baja calidad o inexistencia de infraestructura carretera intra-regional, y mercados segmentados en generación y distribución de energía que eleva sus costos e inseguriza su oferta, son algunos de los factores que frenan la integración productiva en América Latina (Perry, 2013).

Esta es un área donde se hace urgente generar bienes públicos regionales, que faciliten la integración productiva a costos competitivos en la economía global. El caso de los corredores terrestres multinacionales es particularmente ilustrativo de las dificultades prácticas para avanzar. En 2000, por iniciativa del presidente Cardoso de Brasil, los jefes de Estado sudamericanos acordaron lanzar el Programa IIRSA de integración territorial. De los 524 proyectos inicialmente aprobados, sólo un 12% se encuentra construido 23 años después de lanzada la iniciativa, y un 30% se encuentran en ejecución, con brechas enormes en cuanto a los resultados esperados<sup>5</sup>.

La no existencia de infraestructura regional es uno de los factores críticos que a su vez explican el escaso avance en proyectos de integración de cadenas de producción en América Latina, particularmente cuando se compara con el Asia, donde los proyectos de integración en la infraestructura regional han tenido la más alta prioridad de sus gobiernos<sup>6</sup>.

Un fenómeno similar se observa en el campo de la integración energética. En el caso de América del Sur, consideraciones políticas de carácter nacionalista y antiguas disputas territoriales, frenan la voluntad de integración de quienes tienen abundantes recursos

---

<sup>5</sup> Perry, Guillermo (op. cit.).

<sup>6</sup> ASIA DEVELOPMENT BANK (2008), *Emerging Asian Regionalism, a Partnership for Shared Prosperity*. Manila, Philippines.

energéticos subexplotados, con economías que tienen requerimientos de energía que no logran satisfacer con sus propias fuentes. Esas consideraciones, más otras de carácter político-ideológico han impedido concordar un marco jurídico común, de reglas y normas compartidas que faciliten la inversión extranjera en sus áreas, cualquiera sea su origen nacional.

Como contrapunto, en el caso de América Central sí se ha avanzado en sistemas integrados de carreteras eléctricas bajo la sigla SIEPAC, y más recientemente, en llevar adelante una “carretera mesoamericana informática” que conecta esos mercados vía fibra óptica para abrir acceso a comunicación transnacional vía banda ancha.

En ambos casos se genera un bien público regional consistente en la creación de una empresa multinacional cuya tarea es diseñar el proyecto, construir las instalaciones y regular y operar las interconexiones entre mercados de la región. El avance ha sido significativo aunque aún incompleto<sup>7</sup>. Por ejemplo, las decisiones de inversión se deben tomar sólo por consenso de los presidentes de la República. Constituye, sin embargo, una experiencia a emular en América del Sur, donde los avances en integración energética son apenas incipientes.

---

<sup>7</sup> Perry, Guillermo (op. cit.).



## REFERENCIAS

- De la Torre, Augusto (2012). “Crecimiento de largo plazo de A. Latina: ¿hecho en China, en China?” en *Desafíos Postcrisis de América Latina*, CIEPLAN, Santiago.
- Foxley, Alejandro (2013). “La trampa del Ingreso Medio: ¿Válida para América Latina?”, Seminario CGD-CIEPLAN, Santiago.
- Meller, Patricio; Poniachik, Dan y Zenteno, Ignacio (2012). “El impacto de China en América Latina: ¿Desindustrialización y no diversificación de exportaciones?”, Trabajo presentado en, Seminario CGD-CIEPLAN, Santiago.
- World Economic Forum (2012). “The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy”.
- Agosin, Manuel (2012). “Crecimiento y Diversificación de Exportaciones en Economías Emergentes” Seminario CIEPLAN, CAF 29 Marzo 2012.
- CEPAL (2010). “La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica”, Santiago.

- Fornes, Gastón y Butt-Philips, Alan (2012). *The China-Latin America Axis: Emerging markets and the Future of Globalization*, Palgrave, Mac Millan, London.
- Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio (2012). *China and Latin America Building a strategic economic & trade relationship*. CEPAL, Santiago.
- Roett Riordan y Paz, Guadalupe (eds) (2008). *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Da Motta Veiga, Pedro y Polonia Ríos, Sandra (2012). A. Foxley (ed.), "Brasil frente a la emergente China: amenazas y oportunidades", *Desafíos Post-Crisis de América Latina: Vínculos con Asia y Rol de Recursos Naturales*, CIEIPLAN, Santiago.
- Foxley, Alejandro (2010). *Regional Trade Blocs: the way to the future?*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
- Mosquita Moreira Mauricio; Volpé, Christian y Blyde, Juan (2008). *Unclogging the Arteries, The Impact of Transport Cost on Latin American and Caribbean Trade*, Interamerican Development Bank, Washington, D.C.
- Perry, Guillermo (2013). "Regional Public Goods: An Agenda in the areas of finance, trade and infrastructure", Paper presented in CGD-Cieplan Conferencia, Santiago, 21 Enero 2013.

# ALIANZA DEL PACÍFICO: UN NUEVO MOTOR DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Luis Estanislao Echebarría(\*) & Antoni Estevedeordal (\*\*)

(\*) *Doctor en Derecho y abogado-economista (Universidad de Deusto). En la actualidad es representante en Chile del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre 2007 y 2013 ejerció como gerente general de Planificación, Estrategia y Efectividad del Desarrollo en el BID.*

(\*\*) *Gerente de Integración y Comercio del BID. Obtuvo su doctorado en Economía en la Universidad de Harvard y su licenciatura en Economía en la Universidad de Barcelona. Es experto en política comercial, integración económica y cooperación regional en América Latina y el Caribe, Asia y Europa.*

## *Mercado Ampliado*

La Alianza del Pacífico (en adelante AP) es un nuevo mecanismo de integración económico-comercial integrado por Chile, Colombia, México y Perú<sup>1</sup>, formalmente establecido en junio del año 2012, cuyo principal objetivo es la liberalización del comercio de bienes, servicios, movimiento de capitales y personas, que aspira a convertirse en una plataforma comercial con proyección mundial y especial énfasis en el Asia-Pacífico, con

---

<sup>1</sup> México y Chile son los dos únicos países latinoamericanos miembros de la OECD. Colombia ha solicitado formalmente su ingreso a dicha organización.

el objeto de promover el crecimiento, desarrollo y competitividad de sus países miembros, como medio para alcanzar mayores niveles de cohesión social y reducción de la pobreza.

La AP es un acuerdo que va más allá de un tratado de libre comercio (TLC) tradicional, en cuanto a su cobertura temática y enfoque de negociación. Sus miembros ya han firmado decenas de tratados comerciales y aunque ahora son parte de esta nueva alianza sub-regional, mantienen total libertad en sus negociaciones comerciales con terceros países y profundizar sus políticas de inserción económica internacional.

Los países de la AP en su conjunto representan un bloque de 212 millones de personas, que equivaldría a la 8<sup>va</sup> economía del mundo<sup>2</sup>, con un PIB promedio per cápita de US\$13.000 y un 3% del comercio mundial. El año 2012, la alianza representó el 36% del PIB de Latinoamérica, exportó en conjunto US\$ 554 mil millones, equivalentes a un 51% de las exportaciones totales de la región, y recibió US\$ 71.000 millones de IED equivalentes al 41% de la IED total captada en la región.

Esta iniciativa de integración se proyecta hoy como una de las principales áreas de integración de América Latina. Es mucho lo que comparten sus países miembros: una localización geográfica alrededor de la

---

<sup>2</sup> Representa un 3,5% del PIB mundial medido en ppc.

Cuenca del Pacífico, democracias estables<sup>3</sup> con prudentes manejos macroeconómicos, ambientes de negocios favorables y compromisos con el comercio y la integración de probada trayectoria, todo lo cual configura un escenario proclive para transitar hacia una integración económica más profunda entre sus miembros.

Es cierto que en la actualidad el comercio intra-bloque es relativamente bajo (US\$ 40.000 millones), en particular, como proporción del comercio total de cada uno de los países de la AP. Por ejemplo, las exportaciones de cada país de la AP al bloque en su conjunto, como proporción del total de las exportaciones del país, se encuentran entre 2% y 10%<sup>4</sup>. Sin embargo, estos porcentajes son hoy más del doble de lo que eran hace 20 años lo que evidencia la existencia de una tendencia positiva a una mayor participación del comercio intra-bloque en el comercio total de cada uno de los países de la AP.

El cuadro siguiente, muestra la importancia de la AP y cada país como mercado para sus miembros. Es

---

<sup>3</sup> Entre los acuerdos para integrar la Alianza del Pacífico se establece como requisito esencial para participar, la vigencia del Estado de Derecho, de la democracia, el orden constitucional, la separación de los poderes del Estado, y la promoción, protección, respecto y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales.

<sup>4</sup> De hecho, los principales mercados de exportación de los miembros de la Alianza son extra regionales: Estados Unidos (para Colombia y México) y China (para Chile y Perú).

Perú el país relativamente más integrado comercialmente a la alianza y México el principal socio del bloque.

#### EXPORTACIONES INTRA-AP

(Año 2012, cifras en %)

	Colombia	Chile	México	Perú	Alianza	Alianza /Mundo
Colombia		10.0	3.9	7.4	21.3	7.7
Chile	4.3		6.3	8.5	19.1	5.2
México	26.1	10.5		7.1	43.8	2.5
Perú	4.3	9.6	2.0		15.9	10.0
Alianza	34.7	30.1	12.2	23.0	100.0	3.9

#### *Integración Productiva*

Los logros recientes de apertura en la AP no sólo afianzarán esta tendencia positiva de un mayor comercio intra-bloque sino que también ayudarán a potenciar mayores espacios de integración y complementación productiva entre sus países miembros.

La evidencia general sobre el tema de la complementación productiva nos indica que muchas cadenas internacionales de valor han surgido gracias a una integración más profunda. Por un lado, el cruce de bienes en frontera está asociado al pago de los derechos arancelarios que se eliminan en este acuerdo comercial y, por otro lado, las cadenas internacionales de valor normalmente envuelven una mezcla multidimensional

de flujos de comercio, inversión y de conocimiento tecnológico que difícilmente pueden ser maximizados sin la estrecha colaboración de las partes involucradas.

En este sentido, los acuerdos de integración profundos como la AP pueden incentivar el auge de cadenas regionales de valor porque tienden a incorporar disciplinas que van más allá de la simple reducción arancelaria y atienden aspectos claves para las cadenas como lo son los temas de inversión, de servicio, de logística o aduaneros, entre otros.

Es decir, una integración más profunda entre los países de la AP, debería potenciar tendencias de integración productiva que ya se observan. De hecho, ejemplos concretos de encadenamientos ya los vemos en la región en los siguientes casos: i) tejidos de mezclilla mexicanos que son utilizados en Chile para producir pantalones y prendas de vestir que luego se exportan a Perú, ii) zinc peruano que es importando por empresarios colombianos para producir baterías que luego son exportadas a Chile y, iii) polímeros colombianos que son procesados en México para producir envases de plástico que luego se exportan a Perú. Complementaciones productivas como éstas y muchas más es lo que se busca potenciar con una integración más profunda como la que persigue la AP.

Esta mayor integración entre los países de la AP no sólo serviría para generar redes productivas que sirvan la demanda del mercado intra-bloque. la AP también puede ser un instrumento para organizar pro-

ducción dentro del bloque aprovechando las ventajas comparativas de cada país y que permitan acceder a mercados mundiales con productos más competitivos. Hoy ya vemos cómo las importaciones de madera aserrada chilenas son utilizadas en México para producir marcos, puertas y ventanas que luego son exportadas a los Estados Unidos; o los hilados de filamentos sintéticos fabricados en Colombia que son procesados en Perú para producir redes marinas que luego se exportan a Canadá. Es decir, los países de la alianza efectivamente buscan complementarse productivamente para acceder a mercados mundiales, una tendencia que debería profundizarse con una mayor integración.

Los análisis estadísticos corroboran estos ejemplos. La evidencia apunta a que si bien existe una relación positiva entre un mayor acceso a mercados y el auge de las cadenas productivas regionales, los acuerdos de integración profundos con disciplinas que van más allá del tema de acceso a mercados pueden generar más del doble de los encadenamientos productivos que los acuerdos que se enfocan en la eliminación del pago arancelario solamente.

Es de esperar entonces que una visión de integración profunda como la que tienen los países de la AP se traduzca en muchas más complementariedades productivas durante la próxima década.



### *Rol del sector privado*

El bloque representa además un foro privilegiado de cooperación entre el sector público y privado en la región. En agosto de 2012 se constituyó el CEAP, cuya misión es contribuir al proceso de integración de la alianza, alentando la integración regional, crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías que la conforman para generar un espacio de integración profunda que resulte atractivo para impulsar las inversiones y el comercio. Este consejo pretende impulsar acciones para que la AP se transforme en un instrumento efectivo capaz de coordinar los esfuerzos empresariales con un fuerte énfasis en innovación y encadenamientos productivos, con vistas a materializar las oportunidades que ofrecen los mercados emergentes del Asia y otros continentes.

La AP ha sido un proyecto en el que ha habido importantes vínculos empresariales especialmente en el terreno de las inversiones. Son relaciones que se vienen construyendo desde ya hace algunos años, que le han dado al proceso un sello diferente de una integración construida *bottom-up* y de un carácter más pragmático y flexible.

Existen ya varios ejemplos de integración en el ámbito empresarial: actualmente empresas chilenas dominan el mercado de gas licuado en Colombia, una empresa de ese país es dueña de los fondos de pensiones más importantes de Perú. En Colombia han ingresado importantes capitales chilenos especialmente en

los sectores de transporte aéreo, de tiendas por departamentos y financiero y México, por su parte, tiene importante presencia en el sector de la telefonía móvil en ese mercado. Colombia ha invertido en los tres países en industrias de alimentos procesados, pequeñas cadenas de restaurantes y tiendas de confecciones, así como en el sector de energía eléctrica.

### *Avances Recientes: Protocolo Comercial*

Se han producido importantes avances en la creación de un área de integración profunda que propicie el crecimiento de las economías de los países miembros y sirva como plataforma para el intercambio comercial con otras regiones.

La alianza ha centrado sus esfuerzos en obtener resultados con una visión pragmática y flexibilidad para alcanzar acuerdos en diferentes áreas que alentarán el comercio y la inversión entre sus países miembros, lo que ha sido una clave para el éxito hasta el momento. Estos resultados auguran mayores avances, por lo que se continuará avanzando por esta senda de apertura e integración. Algunos analistas incluso han declarado que “lo mejor de este proceso está aún por venir.”

Existen importantes avances en la construcción de un mercado que contemple la libre circulación de personas. Los cuatro gobiernos ya han eliminado las visas para ciudadanos de los países de la alianza por lo que

ahora, un paso crucial será el reconocimiento mutuo de títulos profesionales y la simplificación de los trámites para obtener permisos de trabajo. Esto ayudará a reducir la escasez de personal calificado, permitiendo que las empresas llenen puestos más rápida y eficientemente.

Un hito del proceso es el Protocolo Comercial<sup>5</sup> suscrito en la reciente Cumbre Presidencial realizada en Cartagena de Indias, Colombia,<sup>6</sup> y que constituirá el pilar comercial de la alianza y constituye el primer ejemplo concreto de convergencia de los diferentes TLCs bilaterales existentes entre los cuatro países de la AP armonizando normas y estableciendo estándares comunes.

El protocolo incluye los temas tradicionales de un TLC y complementa, mejora, actualiza y profundiza las normas que ya estaban contenidas en los acuerdos bilaterales.

En relación a las condiciones de acceso al mercado, el protocolo elimina los aranceles para todos los bienes<sup>7</sup> y la gran mayoría de ellos (92%) desde el inicio de la vigencia del mismo. Lo anterior, representa un avance respecto a los TLC bilaterales vigentes, pues estos mantenían varios productos excluidos de la desgravación arancelaria. De hecho, actualmente, casi el 13% del comercio intra-AP no goza de ningún trato prefe-

---

<sup>5</sup> Es el primer Protocolo Adicional al Acuerdo Marco del año 2012.

<sup>6</sup> Febrero 2014.

<sup>7</sup> Con la única excepción del azúcar.

rencial en la red de los acuerdos bilaterales que ahora sí eliminarán sus aranceles en el acuerdo AP.

En cuanto a las normas de origen se negociaron reglas uniformes para los cuatro países que persiguen la integración entre estas economías conservando las flexibilidades en los casos requeridos. Además, se estableció un mecanismo de acumulación del origen para los productos de los cuatro países, lo que amplía y diversifica las cadenas de proveedores exportadores y fomenta el desarrollo de encadenamientos productivos y cadenas regionales de valor en el marco de la AP.

En materia de normas técnicas y fitosanitarias, se acordaron disposiciones de transparencia y cooperación regulatoria y el establecimiento de una institucionalidad que fortalecerá la aplicación en base científica de dichas medidas.

En el área de facilitación de comercio se acordaron importantes medidas de vanguardia en el ámbito aduanero y logístico que tendrán un importante efecto en el comercio exterior de sus países miembros.

En las compras públicas se acordaron normas de alto estándar que abrirán este sector a las empresas exportadoras de los cuatro países, especialmente Mipymes, al mercado de las contrataciones del sector público en toda la Alianza del Pacífico.

Por último, el protocolo establece normas de apertura y protección que tienen como objetivo incentivar el comercio de servicios entre los países de la AP y la expansión de las inversiones recíprocas.

### *Compromiso del BID con la Alianza del Pacífico*

El BID cuenta con numerosas herramientas de apoyo a las distintas dimensiones del desarrollo, incluyendo varias orientadas a optimizar los efectos del comercio internacional y a apoyar políticas que contribuyan a este objetivo. Entre las prioridades de la estrategia institucional del banco, estipuladas en el noveno aumento general de recursos de 2010, sobresale la integración internacional competitiva a nivel regional y mundial, la cual indica que, para 2015, los objetivos de desarrollo regional relacionados con la integración representen 15% del financiamiento total otorgado por el Banco.

El énfasis puesto por el banco en la integración se concibe como *“una plataforma estratégica para maximizar los beneficios de la globalización y poner la cooperación funcional al servicio del crecimiento y el desarrollo”*. Muchos objetivos en materia de desarrollo difícilmente son alcanzables desde una perspectiva exclusivamente nacional debido a que se relacionan con la generación de externalidades transfronterizas. Por ese motivo, se requiere de un abordaje más amplio que el ámbito propio de las políticas públicas propias de los países y en el cual resulta clave la cooperación internacional y el apoyo de organismos regionales.

La integración como motor del crecimiento y el desarrollo se basa en su capacidad de ayudar a los países a superar las limitaciones de sus mercados pequeños, a tender redes regionales de producción, favorecer

la transferencia de tecnologías, y atraer inversiones. Asimismo, estimula la coordinación entre países, lo cual fortalece la influencia en los foros globales y la generación de bienes públicos regionales, tales como coordinación macroeconómica, cooperación política, planificación y financiamiento de iniciativas de infraestructura, etc. Todos temas que son parte de la agenda de trabajo y negociación de la AP.

El accionar de las instituciones es crucial para aprovechar las oportunidades de la integración comercial, lo cual está relacionado con la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas que acompañen el proceso de apertura y contribuyan a cosechar sus beneficios. Por ejemplo, la expansión del intercambio genera la necesidad de invertir en infraestructura y en capacitación, líneas en las cuales son, en general, necesarios programas públicos. El impacto del comercio sobre el desarrollo es muy complejo y tiene lugar a través de diversas vías. Para maximizar los efectos positivos del comercio y minimizar sus costos resulta fundamental que la integración comercial esté aparejada de políticas complementarias de apoyo y adaptación. En este ámbito, el BID es un actor clave para contribuir a potenciar la relación entre el comercio y el desarrollo.

El BID viene apoyando la iniciativa de AP en virtud de la importancia de este proyecto para la integración en la región y la proyección como una de las zonas económicas más dinámicas del mundo. En este contexto, el banco ha entregado apoyo técnico y finan-

ciero tanto a los gobiernos, como a los representantes empresariales que han conformado esta iniciativa en el marco de los grupos de trabajo técnicos, y del Consejo Empresarial en áreas que han sido definidas como prioritarias para avanzar en el logro de los objetivos de la alianza.

El banco valora enormemente el esfuerzo de los líderes de los cuatro países miembros por los avances de este proceso y en particular, los logros que se ratificaron en la reciente Cumbre de Cartagena. Entendemos que constituye un paso más para acercar a la región hacia el centro de gravedad económico del mundo que se mueve con rapidez hacia el Este y hacia el Sur del planeta. El dinamismo asiático seguirá siendo el motor económico mundial al igual que las relaciones comerciales Sur-Sur que cobran cada vez más un destacado rol en las dinámicas económicas mundiales.

En un contexto en que el peso de las economías emergentes es cada vez más importante en la economía global, América Latina debe hacer el esfuerzo para recalibrar sus alianzas estratégicas a nivel regional y global actuando colectivamente para crear espacios económicos ampliados y la AP es un excelente instrumento en este sentido.

## *Desafíos*

1. Los avances que se han alcanzado y los desafíos para la AP son muchos. El objetivo es generar las condiciones para profundizar los lazos comerciales y de inversión entre los empresarios de sus países miembros y con el mundo. La alianza es una contribución a la integración regional abierta, que no excluye o está en contra de otras opciones de integración igualmente interesantes y válidas en la región, cuyo objetivo también es mejorar los niveles de desarrollo económico y social.
2. En lo inmediato, se deben terminar de aprobar el Acuerdo Marco y luego el Protocolo Comercial en los cuatro países acorde a sus requerimientos legales internos. En este proceso, el BID nuevamente puede apoyar para efectos de avanzar con rapidez en este objetivo. Es fundamental, no perder el impulso de estos primeros años del proceso y dar una adecuada conducción a los temas nuevos, tales como innovación, cooperación, logística, productividad, infraestructura, educación, entre otros.
3. En un contexto donde la coyuntura económica en América Latina es compleja dado que las proyecciones vienen a la baja y los desajustes en ciertos países tendrán un efecto complejo en la inflación y crecimiento, los avances de apertura y mayor integración son una buena noticia, por lo que el desafío es la pronta implementación del nuevo Protocolo



Comercial y el aprovechamiento de las oportunidades de los acuerdos alcanzados.

4. La capacidad de generar resultados favorables de este proceso de integración depende de numerosos factores como la interacción de la política comercial con otras políticas, la efectividad de las mismas y de cómo éstas se orientan a maximizar el impacto positivo y a minimizar posibles efectos adversos. El BID tiene una gran experiencia en este ámbito, que ha puesto a disposición de los países de la alianza.
5. En este contexto, surge la pregunta sobre la necesidad de alguna institucionalidad de la alianza en vista de la implementación de los compromisos gubernamentales y las recomendaciones realizadas por el sector privado, tendientes a conformar el mercado ampliado y libre movilidad de bienes, servicios y factores productivos tal como se lo han propuesto los líderes de los cuatro países.
6. Un elemento central es concebir este proyecto como una contribución a la integración de Latinoamérica abierto y no excluyente, que construya puentes entre proyectos sub-regionales y evite la fragmentación de la región. Existe una extensa agenda de trabajo común para fomentar la competitividad e integración en la región. Algunas de las potenciales áreas de colaboración y acciones de cooperación Sur-Sur en la región son: políticas en educación, movilidad de personas, e infraestructura para la competitividad.

7. Estos son temas que ayudan a profundizar los lazos y vínculos entre países de ambas costas del Continente americano. Países de la AP deben concebir su posición estratégica en el Pacífico como un activo para asegurarle a todos los países del Continente americano una sólida proyección de sus economías hacia esta dinámica región y un aporte que permita el fortalecimiento del continente a través del intercambio de bienes y servicios con la región de Asia-Pacífico.
8. Si la alianza continúa por la senda reciente, el futuro es promisorio y perfectamente podemos imaginarnos un escenario en América Latina donde sea posible observar iniciativas tales como: un gobierno que modernice su principal aeropuerto con financiamiento proporcionado por fondos de pensiones de naciones vecinas (que hoy acumulan activos por más de 400.000 millones de dólares en la región); una empresa farmacéutica que fabrique medicamentos con componentes hechos en diversos países para exportar a Asia; jóvenes que fácilmente crucen las fronteras para ejercer sus profesiones pues sus títulos universitarios serán reconocidos en todos nuestros países. Ese es el desafío de la alianza y el BID está comprometido en ello.

## **SEGUNDA PARTE: PERSPECTIVA REGIONAL**

MÉXICO: UNA MIRADA AL IMPACTO DE LOS  
ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO  
Otto Granados (México)

ALIANZA DEL PACÍFICO:  
MÁS QUE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO  
Carlos Posada (Perú)

BRASIL FRENTE A LA INTEGRACIÓN REGIONAL  
Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO  
Pedro da Motta Veiga (Brasil)

MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO: TAREAS PENDIENTES  
Félix Peña (Argentina)



# MÉXICO: UNA MIRADA AL IMPACTO DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

Otto Granados

*Graduado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con una maestría en Ciencia Política en el Colegio de México. Es embajador de México en Chile desde junio de 2013. Antes ejerció como director general del Instituto de Administración Pública del Tecnológico de Monterrey. Es autor o coautor de 15 libros.*

## *Introducción*

Como suele ocurrir en los períodos de estancamiento económico, la discusión sobre cómo recuperar el crecimiento tiende a centrarse históricamente en los distintos países, en la conveniencia de revivir a Keynes y soltar el gasto público, adoptar políticas contra-cíclicas o introducir –dicho con más propiedad, reintroducir– medidas comerciales proteccionistas que a corto plazo produzcan algún aliento en la actividad económica.

En parte por algunas de esas razones, y en particular tras la crisis financiera internacional de 2008-2009, los esfuerzos por profundizar la liberalización comercial en distintas partes del mundo mediante nuevos esquemas, como el *Trans-Pacific Partnership* (TPP), un acuerdo de libre comercio actualmente en negociación entre 12 países de Asia y América; el *Transatlantic Trade and*

*Investment Partnership* (TTIP), que Estados Unidos ha empezado a conversar con la Unión Europea, o la *Alianza del Pacífico* (AP), un espacio de integración que han creado cuatro países de América Latina, entre ellos México, son vistos tanto con optimismo desde los sectores económicos públicos y privados, como con cierto escepticismo desde el ámbito político e incluso ideológico.

Por consecuencia, para los países que desde hace tiempo abrieron sus economías, como es el caso de México, la coyuntura es especialmente propicia para hacer una evaluación del impacto que han tenido los acuerdos de libre comercio suscritos desde principios de los años noventa del siglo pasado, revisar las lecciones aprendidas a lo largo de este tiempo e identificar los desafíos que deben afrontarse, en el diseño, la formulación y la ejecución de las políticas públicas relevantes tanto a nivel nacional como en la AP, para impulsar tasas elevadas y sostenidas de crecimiento y productividad.

### *El proceso de liberalización mexicana*

En esa dirección, hay tres temas de gran importancia en la perspectiva mexicana en materia de liberalización comercial y, en la práctica, de lo que podría llamarse una nueva etapa en las relaciones económicas de México con el resto del mundo. El primero de ellos consiste en analizar la experiencia adquirida tras dos décadas de apertura comercial en México, ejemplificadas princi-

palmente por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que en 2014 cumple 20 años de vigencia, así como por un tratado similar entre México y Chile, que también en 2014 alcanzará 15 años, y que ha incentivado otros acuerdos que han facilitado notablemente los intercambios con América Latina y el Caribe. Por tanto, parece útil hacer un examen de ese itinerario que explica en gran medida el interés de participar activamente en la AP.

El segundo aspecto es puntualizar algunas lecciones aprendidas en este periodo que puedan servir para plantear una agenda más focalizada y ambiciosa, y aprovechar plenamente las ventajas y oportunidades que la propia AP parece ofrecer. Y el tercero reside en la necesidad de proponer algunas ideas sobre cómo utilizar esquemas de integración regional de esta naturaleza para incrementar la productividad, la complejidad económica y el valor agregado de lo que la región produce, y cómo convertirla en un espacio mucho más competitivo *vis à vis* con otras zonas del mundo en el contexto de una economía global.

Aunque la decisión de México de firmar un acuerdo comercial con Estados Unidos (al que un poco más tarde se unió Canadá) tuvo en esencia una racionalidad económica, la singularidad histórica de ser vecinos de la principal potencia mundial hizo que fuera también un hecho político, práctico y, en cierto modo, psicológico.

Cuando la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-94) se plantea negociar un instrumento

de este tipo, México era ya, ciertamente, un país formalmente independiente y soberano de cara al sistema internacional. Pero a principios de los años noventa, las nociones convencionales de esos conceptos habían cambiado radicalmente, entre otras cosas porque el país empezó, con lentitud e incredulidad, a comprender que buena parte de la manera en que se mueve en el escenario internacional, específicamente en la relación con Estados Unidos (EE.UU.), estaba determinada, y, en la práctica, condicionada a un tejido normativo, diplomático, económico, comercial, ambiental, financiero, migratorio o energético supranacional distinto y más complejo.

Esto supuso un viraje de proporciones históricas. Una lectura detenida de las fases por las que ha atravesado la política exterior mexicana desde su independencia como nación muestra que fue, en efecto, una política de principios –con evidentes y notables éxitos diplomáticos– pero también que, de manera a veces muy puntual, fue utilizada por los distintos regímenes políticos para ensanchar primero los márgenes de negociación en la compleja, variada, difícil y accidentada agenda bilateral con Estados Unidos. Para cobijarse, más tarde, bajo el paraguas de seguridad norteamericano en el hemisferio y evitar que México se viera contaminado por los brotes de insurgencia que proliferaron en América Latina en la década de los sesenta y principios de los setenta. Y finalmente, para neutralizar a la disidencia interna y a los grupos de izquierda, entonces ilegales en México, que supuestamente amenazaban la estabilidad políti-



ca encarnada por el régimen de partido hegemónico. Hasta finales de los años ochenta, medida contra esos objetivos y bajo una concepción elástica del “interés nacional”, ese diseño funcionó con eficacia razonable pero no podría decirse lo mismo en cuanto a los resultados que arrojó en otras variables de importancia para el país. Algunos datos son reveladores.

Tanto la inversión extranjera directa como el comercio exterior de México, por ejemplo, siguieron siendo modestos y muy concentrados con los Estados Unidos. La llamada “relación especial” entre los dos vecinos, que tuvo algunos éxitos en los años cincuenta y sesenta como los programas de trabajadores migratorios, se deterioró como consecuencia del activismo verbal de algunos gobiernos. La deuda externa mexicana con los bancos norteamericanos, al amparo de la aparente riqueza proveniente del petróleo en los años ochenta, creció aceleradamente y las discrepancias políticas con los vecinos, por las posiciones encontradas en los conflictos centroamericanos durante los rescollos de la guerra fría, llevaron a complicar más aún las relaciones con Estados Unidos y a represalias directas como la Operación Intercepción, que cerró las fronteras a los productos mexicanos por varios días, o la imposición de sobretasas arancelarias a las exportaciones de nuestro país. Y todo ello, por cierto, en un contexto de vulnerabilidades estructurales y de crisis económicas recurrentes en México.

En suma, la acción exterior de esas décadas se tradujo en decisiones políticamente acertadas, de apreciable dignidad y solidaridad, y de clara autonomía, pero difícilmente podría sostenerse que contribuyó en sentido estricto a fortalecer la soberanía nacional, a disminuir la dependencia económica externa o a otorgarle a México un papel más relevante en el escenario internacional. De hecho, ninguna de esas tres cosas ocurrió.

Las lecciones derivadas de esa historia (más la consolidación de EE.UU. como la gran superpotencia económica, militar y política), la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, la globalización económica y financiera, el desplazamiento de los flujos de inversión extranjera hacia los países de Europa del Este tras la caída del Muro de Berlín, y la emergencia de nuevos actores y temas en la agenda internacional, llevaron a México a actualizar su estrategia, a reconocer que la política exterior es una función de la política interna, a darle a la diplomacia un acento económico innovador, y a aceptar que en nuestra política exterior la relación con Estados Unidos tiene y tendrá un papel fundamental.

Este cambio conceptual fue sin duda significativo. México empezó a construir a finales de los años ochenta una manera distinta de vincularse con su vecino del norte y con el resto del mundo. Firmó el tratado comercial con EE.UU. y Canadá en 1992, cuando apenas seis años antes todavía discutía si entrar o no al GATT. Suscribió después una importante batería de otros

acuerdos comerciales. Ingresó a la Organización Mundial del Comercio y a la OCDE. Abrió nuevas embajadas y consulados en lugares inéditos como Singapur, Sudáfrica o Nueva Zelanda, y siguió teniendo algunas diferencias con EE.UU. pero la manera de procesarlas varió considerablemente sin costos para el país. En otras palabras, México parecía comprender que las condiciones necesarias para que una política exterior sea funcional para el interés nacional son el pragmatismo, la eficacia y el realismo. Ese fue el contexto en el que se produjo la firma del TLCAN.

### *El TLCAN y sus resultados*

Al firmar México el TLCAN se propuso cuatro objetivos directos y uno indirecto pero muy asociado con el tratado. El primero fue promover el acceso creciente y estable de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos, que en aquel momento eran un poco más del 80% del total. El segundo, establecer un mecanismo ordenado, racional y atractivo para la inversión extranjera y de esta forma generar más y mejores empleos. El tercero pretendía apoyar la estabilidad macroeconómica del país, ante una historia de reiteradas crisis cambiarias desde mediados de los años setenta, mediante la apertura comercial y el crecimiento del sector exportador, entre otras políticas ortodoxas. El cuarto era tratar de lograr una convergencia macroeconómica con los

principales socios comerciales, particularmente Estados Unidos. Y el quinto, que era un objetivo indirecto pero dentro de este enfoque, era estimular una amplia red de tratados de libre comercio.

Si se mide específicamente en función de estos objetivos concretos, el TLCAN fue, razonablemente, un importante éxito para México, y los datos duros lo corroboran.

En primer lugar, México cuenta hoy con una red de 13 tratados de libre comercio con 45 países, 28 acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones y 9 acuerdos de comercio (de complementación económica y de alcance parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, sin incluir la AP. La segunda variable a destacar es que el crecimiento del comercio exterior de México ha sido notable en estas dos décadas. El total del comercio exterior aumentó en 540% como resultado de que las exportaciones lo hicieran en 614% y las importaciones en 467%. Expresado en cifras: mientras que en 1993 las exportaciones mexicanas alcanzaron un valor cercano a los US\$52 mil millones, veinte años después eran de casi US\$371 mil millones, y las importaciones se fueron de US\$65 mil millones a US\$370 mil millones en el mismo lapso. El tercer elemento, quizás el más significativo desde el punto de vista de lo que

Ricardo Hausmann<sup>1</sup> llama la “complejidad productiva”, es el hecho de que la apertura comercial y la suscripción de los tratados modificaron de manera muy importante la composición de la canasta exportadora. En 1985, por ejemplo, México tenía un sector exportador muy localizado en los *commodities*, básicamente petróleo, hidrocarburos y minerales, que representaban el 57% de lo que México comerciaba con el exterior. Esto, en una economía cuyas finanzas públicas dependían fuertemente de los precios internacionales del petróleo, produjo entre otras cosas dos efectos: uno es que contribuyó de manera significativa a estimular los altos déficits fiscales, el endeudamiento excesivo y con ello otros problemas macroeconómicos y, en segundo lugar, desalentó la diversificación de la producción industrial y manufacturera del país y una mayor competencia en el mercado doméstico.

En este sentido, el TLCAN ayudó a invertir la composición de esa canasta. Para 2013 casi el 79% de las exportaciones mexicanas son manufacturas, más de 6% son exportaciones agrícolas y sólo 15.5% son productos petrolíferos y mineros<sup>2</sup>. Es muy interesante observar que en la actualidad México es el primer pro-

---

<sup>1</sup> Ver Ricardo Hausmann, César A. Hidalgo et al. *The Atlas of economic complexity. Mapping paths to prosperity*, Center for International Development at Harvard University, 2011. Ver En línea: <http://atlas.media.mit.edu/country/mex/>

<sup>2</sup> Todas las cifras de intercambio comercial e inversión extranjera directa para México provienen de la Secretaría de Eco-

veedor de EE.UU. y Canadá de algunos productos primarios, como oro, plata, fluoruros de aluminio, tomates, aguacates, mangos, pepinos o fresas, pero también lo es de autopartes, motores de vehículos para el transporte de mercancías, tractores, refrigeradores, televisiones, lavadoras, computadoras, partes para asientos y cables eléctricos para automóviles, aparatos de ortopedia o cerveza de malta, lo que sugiere el florecimiento de una producción industrial que gradualmente incorpora ya mayor valor agregado. Como es evidente, esa transición supuso en paralelo un cambio en el aparato productivo sin el cual no se entiende ni el papel que hoy juega el sector manufacturero ni, desde luego, los desafíos de competitividad que México tiene por adelante.

El cuarto objetivo del TLCAN –acelerar los flujos de inversión extranjera– también se cumplió a cabalidad. Entre 1999 y 2012, México recibió alrededor de US\$310 mil millones de inversión extranjera directa de los cuáles US\$167 mil millones –o 54% del total– provino de sus socios en el TLCAN, y fueron principalmente hacia el sector manufacturero creando de esa manera un círculo virtuoso como se observa al revisar la variedad de las exportaciones. En este aspecto cabe recalcar dos factores que la literatura académica ha mostrado con evidencia empírica. Uno es que buena parte de la inversión extranjera que llegó desde terceros

---

nomía ([www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía ([www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)).

países fuera de la zona NAFTA lo hizo atraída –entre otras cosas– por la necesidad de cumplir con las reglas de origen y los grados de integración nacional para poder exportar dentro del mercado TLCAN. Este fue por ejemplo el caso del sector automotriz: hoy México es el octavo armador de vehículos y cuarto exportador en el mundo<sup>3</sup> y esto tuvo que ver con el proceso de relocalización de las grandes armadoras y de sus proveedores directos (el llamado *tier 1*) hacia México, para alcanzar los grados de integración regional exigidos en el tratado. El otro es que al fortalecer las cadenas de suministro también mejora la inserción en las cadenas de valor en la región. El ejemplo de Estados Unidos es significativo: de las importaciones que hace Estados Unidos desde México y Canadá el 40% y el 25%, respectivamente, contienen insumos producidos en los propios EE.UU. En cambio, ese mismo contenido es de apenas 4% y 2%, respectivamente, en el caso de las importaciones provenientes de China y Japón<sup>4</sup>.

Ahora bien, hay un dato en el que conviene detenerse. Es cierto que, dadas las peculiaridades del

---

<sup>3</sup> Cifras de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, *El Economista* (México), enero 9, 2014. En línea: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/01/09/industria-automotriz-liga-cuatro-anos-batir-records>.

<sup>4</sup> Carla A. Hills, “NAFTA’s economic upsides. The view from the Unites States”, *Foreign Affairs*, January 2014, p. 122-127. Ver también “NAFTA at 20. Deeper, better, NAFTA”, *The Economist*, January 4th 2014.

nacionalismo económico mexicano, es recurrente la insistencia, ciertamente válida, de diversificar mucho más los destinos para la exportación, lo que explica la red de tratados comerciales existente, y decir que en ese sentido el TLCAN favoreció más bien una mayor concentración. Los datos disponibles, sin embargo, indican otra cosa: desde finales del siglo XIX la vinculación económica de México con Estados Unidos ha representado más del 80%, lo que se mantuvo a lo largo de todo el siglo XX, pero hacia 2012 el porcentaje de lo que se comercia anualmente con sus socios TLCAN ha descendido a un 67%<sup>5</sup>, ente otras cosas, porque entre 2005 y 2012 las exportaciones han aumentado hacia Asia y América Latina a una tasa promedio anual de 20.2% y 16.6% respectivamente.

Ello no obstante, el volumen y el dinamismo del comercio en el espacio TLCAN son abrumadores. El TLCAN creó un mercado regional que es hoy de “19 mil millones de millones de dólares” (19 *trillones* en la terminología usada en inglés) con 470 millones de consumidores. México, Estados Unidos y Canadá comercian entre sí US\$3 mil millones de dólares al día, lo que quiere decir que las exportaciones mexicanas a esos dos socios son de unos US\$35 millones por hora y las

---

<sup>5</sup> <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria>. Consulta el 14 de febrero de 2014.



importaciones son de US\$370 mil por minuto procedentes de sus socios TLCAN.

Conviene retener estas cifras porque en buena medida son indicativas del significado que la AP puede tener para México y en realidad, para todos sus miembros. Dicho de otra forma: desde la perspectiva mexicana, si la AP se tomara solo por su relevancia comercial, es decir, exportaciones e importaciones a los otros tres países, sería el equivalente a alrededor de 12 días de las exportaciones mexicanas a EEUU y Canadá. Esta lectura, correcta desde los números, simplifica el análisis porque, como lo muestra el ejemplo del TLCAN, llegar a esa cifra supuso un cambio radical, como se ha insistido en este texto, en la composición de lo que México produce y exporta. Algo parecido puede suceder dentro de la AP y en ello reside parte de su potencial.

Por ejemplo, si bien es cierto que el libre comercio se trazó objetivos muy concretos como se mencionó previamente y medido contra esos objetivos ha sido muy exitoso, generó otros igualmente relevantes que probablemente no se estimaron cuando entró en vigor el TLCAN y que hoy forman parte de una nueva agenda de políticas públicas mexicanas. Destacan dos: los efectos sobre el aparato productivo y sobre el desarrollo regional.

Por un lado, el TLCAN introdujo una competencia y una presión muy positivas sobre las empresas y más específicamente sobre la cultura empresarial. Entre 1991 y 1993, mientras se llevaban a cabo las negociaciones del TLCAN, uno de los temas más dis-

cutidos y examinados en México era si las empresas nacionales podrían sobrevivir a la apertura frente a aquellas de la economía más poderosa del planeta. Los industriales mexicanos, en ramas tan disímolas como maquinaria y equipo, textil, acero, confección y vestido o productos agroalimentarios, vieron en el TLCAN, en general, un poderoso riesgo al marco bajo el cual habían operado, con mayor o menor éxito, hasta entonces: un mercado cerrado, protegido y cautivo que no creó incentivos adecuados para irse habituando a un mundo que, tarde o temprano, se veía venir en el comercio global. Los principales argumentos que se escuchaban eran que las empresas locales no estaban preparadas para competir, que serían arrasadas y que el gobierno debía de dar un tiempo prolongado para su adaptación, cosa que en realidad sí se hizo mediante los diversos períodos de desgravación arancelaria establecidos en el propio TLCAN.

La realidad es que hubo empresas que no sólo sobrevivieron al TLCAN sino que lo aprovecharon con un enorme éxito y consolidaron su posición de liderazgo a nivel regional y en algunos casos global; otras, sin embargo, no pudieron operar con éxito dentro del nuevo escenario. Lo más significativo, sin embargo, fue que, tanto en un caso como en el otro, la diferencia central no la hizo el tratado mismo, cuya esencia fue abrir oportunidades inéditas, sino la eficacia con que cada empresa enfrentó la apertura.

El otro efecto importante y no necesariamente detectado desde el inicio, fue que las asimetrías regionales previas, dada la estructura federal de México, hicieron que solo unos estados aprovecharan el impacto del TLCAN y se produjera una geografía económica e industrial muy heterogénea. Algunas entidades como el estado de México, Jalisco, Coahuila, Nuevo León o Querétaro obtuvieron muchas más ventajas del tratado, se convirtieron en economías muy vinculadas a sectores productivos de punta y al mercado norteamericano que aquellas del sur-sureste del país que observan condiciones económicas e industriales similares a las que tenían antes de la entrada en vigor del TLCAN. Nuevamente en este caso, no fue el tratado el que provocó tales asimetrías sino que éstas se vieron agudizadas por las condiciones preexistentes, entre ellas la pobreza, la escasa diversificación de sus economías o la muy baja productividad total de los factores en esos lugares.

En tercer lugar, desde el punto de vista de la creación de empleo, el tratado tuvo también un impacto favorable. Según datos de la Secretaría de Economía y del Banco Mundial, el TLCAN ha permitido crear aproximadamente unos 10 millones de empleos, de los cuales la mitad ha estado directamente relacionada con la actividad exportadora. Más aún: se observa un excedente salarial de 40% cuando la empresa está vinculada con el sector exportador, mientras que en Canadá ese excedente es de 35% y en EEUU de 18%.

Finalmente, ¿qué hubiera ocurrido de no haberse suscrito el TLCAN? Un estudio del Banco Mundial<sup>6</sup> hizo una especie de ejercicio “contrafactual” y la conclusión principal a que llegó fue que:

El tratado ha acercado a México a los niveles de desarrollo de sus socios comerciales. La investigación sugiere, por ejemplo, que las exportaciones globales de México hubiesen sido alrededor de 25% menores y la inversión extranjera directa (IED) 40% menor sin el TLCAN. Asimismo, la transferencia tecnológica desde los EE.UU. a México se aceleró a tal punto que el tiempo requerido para la adopción de nueva tecnología se redujo a la mitad del que tomaba antes del TLC. Probablemente también contribuyó a la moderada reducción de la pobreza y a la generación de empleos y mejora de su calidad. En conjunto, el estudio sugiere que el ingreso por habitante en México hubiese sido entre 4 y 5% menor a fines del 2002 si no se hubiera implementado el acuerdo.

---

<sup>6</sup> D. Lederman, W. Maloney y L. Servén, *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, The World Bank, 2005. En línea: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISH/EXTLACREGTOPTRADEINSPA/0,,contentMDK:20408683~menuPK:782840~pagePK:34004173~piPK:3403707~theSitePK:782772,00.html>.

*Lecciones aprendidas y asignaturas pendientes*

A pesar del gran éxito que los diversos tratados de libre comercio han supuesto en el caso mexicano, hay por lo menos cuatro indicadores que vale la pena examinar brevemente y que tienen que ver tanto con las lecciones aprendidas después de dos décadas de apertura como con el diseño, la formulación y la ejecución de una nueva agenda del crecimiento para México.

El primero de ellos es que, no obstante la transformación productiva mexicana y el notable aumento de su coeficiente de apertura y de su comercio exterior, en la última década y media el país ha tenido un crecimiento económico muy modesto de apenas una tasa media de 2.4% anual. El segundo factor, ya comentado líneas atrás, es que el desarrollo regional resultó heterogéneo. Muchos estados, la mayor parte de los del norte del país, que son los más cercanos a la economía norteamericana, se diversificaron enormemente con resultados muy importantes. El ingreso per cápita en uno de los estados más industrializados del país, como es Nuevo León, es comparable al de Corea del Sur, pero algunos del sur del país son comparables al de algunos países de Centroamérica. Tercero: si bien los datos muestran una composición con mayor valor agregado en algunos sectores como automotriz, autopartes, aeroespacial, electrónico o equipo de cómputo, aún son insuficientes como para competir de manera más eficaz con el resto del mundo, lo que significa que hay un área

de oportunidad enorme para generar una producción de mayor valor agregado y mayor innovación, con más investigación y desarrollo tecnológico y mejor calidad educativa para afrontar los desafíos del siglo XXI.

Algunos de los críticos del TLCAN<sup>7</sup> y, en general, de la apertura comercial mexicana, aún sostienen que ésta arrojó saldos mixtos o bien, de plano, que fue un fracaso porque no produjo ni elevados crecimientos, ni el número de empleos suficientes para atender la demanda laboral, ni mejoró radicalmente el ingreso per cápita en términos reales. La conclusión académica y técnica más aceptada es que los resultados en esas tres variables, que efectivamente son insatisfactorios, no fueron por el proceso de liberalización sino por los serios problemas de productividad y de inversión a lo largo de todo este período, muchos de los cuáles son crónicos, y esto es parte de las lecciones aprendidas y por supuesto del diseño de una nueva agenda de reformas estructurales.

Es decir, para diversos efectos analíticos, pareciera que en materia económica e industrial existen en realidad muchos Méxicos<sup>8</sup> y la idea no es por supuesto inexacta. Hay estados, sectores y empresas que

---

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Jorge G. Castañeda, “NAFTA’s Mixed Record. The View From Mexico”, *Foreign Affairs*, January 2014, pp. 134-141.

<sup>8</sup> Véase una discusión de esta idea en Abraham F. Lowenthal et al., *Mexico Transforming*, Pacific Council on International Policy, 2000.

aisladamente calificarían muy bien en casi todos los indicadores globales de competitividad. Pero hay otros cuya situación es claramente la opuesta. En el promedio nacional, lógicamente, la suma de ambos arroja una situación crítica como es el renglón específico de la productividad. Por ejemplo, entre 1981 y 2011 el crecimiento anual de la productividad en Chile, Irlanda y Corea fue de 1.1, 1.9 y 2.4%, respectivamente; y sus tasas de crecimiento real en el mismo período fueron en promedio de 4.9 para Chile, 4.2 para Irlanda y 6.2 para Corea del Sur. En cambio, en igual lapso, la evolución de la productividad en México fue negativa: -0.7%, y su tasa media de crecimiento fue de 2.4%. ¿Por qué?

La evidencia ofrece básicamente dos razones. La economía mexicana creció a tasas muy por abajo de otras naciones latinoamericanas por una muy débil formación bruta de capital fijo en comparación con varios países y porque la inversión ha sido improductiva. Por ejemplo, un grupo de economistas mexicanos<sup>9</sup> encontró que en las últimas décadas el coeficiente de inversión ha permanecido relativamente constante pero su contribución al crecimiento ha disminuido notablemente. Entre 1960 y 1979 la inversión fue cercana al 20% del PIB y el crecimiento promedio fue del 6.5%. Entre

---

<sup>9</sup> Consenso de Huatusco, *¿Por que no crecemos? Hacia un consenso por el crecimiento de México. Reflexiones de 54 economistas*, México, 2004. En línea: <http://www.clubmba.com.mx/eventos/huatusco.htm>.

1980 y 2002 la inversión se mantuvo en niveles semejantes pero el crecimiento promedio fue menor al 3%. De 2003 a 2007 el porcentaje de inversión era casi 22% del PIB y el crecimiento estuvo ligeramente por arriba del 2% anual.

Aunque las causas pueden ser variadas -ineficiencia del sistema de intermediación financiera, escaso aprovechamiento de la apertura comercial, debilidad del mercado interno, mala calidad educativa o insuficiente innovación tecnológica- ese conjunto de economistas concluyó, con razón, que buena parte de esa inversión fue a parar a proyectos inservibles e ineficientes y, por tanto, “para aumentar la tasa de crecimiento no se puede contemplar únicamente un incremento en la inversión como instrumento, sino su contribución a la productividad factorial global en México”.

La experiencia mexicana permite extraer algunas lecciones que podrían ser útiles no solo para aprovechar a plenitud el libre comercio sino también para fortalecer las nuevas iniciativas de integración como la AP. La primera de ellas es que el esfuerzo de integración y de apertura comercial mexicana arrojó un buen resultado en términos de crecimiento de las exportaciones, de atracción de inversión extranjera, de estímulo a la complejidad productiva y de impulso al ecosistema de emprendimiento en el país; modificó también la geografía económica, industrial, urbana y regional, e introdujo o incentivó mejores prácticas en materia ambiental, empresarial, laboral y social. Pero todo ello no equivale



automáticamente a lograr una sofisticación productiva de tal alcance que permita competir a nivel global *vis à vis* con otras regiones cuya economía produce bienes y servicios de alta tecnología, de mayor valor agregado o de más elevada innovación. La segunda es que el libre comercio no es un fin en sí mismo, no sustituye ni reemplaza lo que cada país tenga que hacer en materia de políticas públicas más efectivas en los aspectos institucionales, regulatorios, de infraestructura, educativos y de desarrollo tecnológico e investigación científica, que son los que normalmente explican el crecimiento de la productividad. La mayoría de los expertos coinciden en que este objetivo involucra al menos cuatro elementos: una reforma educativa centrada en la calidad; el diseño de un sistema universal de protección social; un mayor esfuerzo redistributivo por la vía fiscal, y un aumento de la competencia en los mercados económicos.

Es decir, se trata de entender cómo funcionan los nuevos mercados del trabajo en el mundo del siglo XXI y de alinear las políticas públicas relevantes hacia la innovación, la transición económica y el desarrollo de talento. ¿Por qué? Porque los relativos crecimientos económicos y del ingreso per cápita, y el aumento de las clases medias, esto último es algo que ha sucedido en México, pueden prolongar los incentivos al estancamiento en eso que los economistas llaman “la trampa

del ingreso medio”<sup>10</sup>, es decir, cuando se observan crecimientos económicos y salariales rápidos basados en determinados insumos y materias primas o en el desarrollo de una tecnología muy específica pero luego se vuelven muy lineales o muy lentos, principalmente porque la productividad no se incrementa a la misma o mayor velocidad ni, por ende, promueve una economía más sofisticada y diversificada.

Y la tercera lección es que una economía abierta y un grupo de empresas y sectores exitosos en determinados mercados internacionales no es lo mismo que construir una cultura empresarial globalmente innovadora y competitiva. Un reporte muy reciente del Banco Mundial <sup>11</sup> señala que si bien la actividad exportadora ha sido impresionante en América Latina y el Caribe (LAC) gracias a “las ventajas comparativas, los acuerdos comerciales recientes y las políticas bien focalizadas de promoción de las exportaciones...y al surgimiento de empresas multinacionales –las multilatinas–, cuya

---

<sup>10</sup> Véase una discusión interesante acerca de este concepto para el caso de México en Claudio Loser y Harinder Kohli (Coords.), *Futuro para todos. Acciones inmediatas para México*, México, The Centennial Group Latin America, 2012, así como en Alejandro Foxley, *La Trampa del Ingreso Medio. El desafío de esta década para América Latina*, Santiago, CIEPLAN, 2012

<sup>11</sup> Daniel Lederman, Julián Messina, Samuel Pienknagura, y Jamele Rigolini, *El emprendimiento en América Latina. Muchas empresas y poca innovación*, Banco Mundial, 2014. En línea: [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/EmprendimientoAmericaLatina\\_resumen.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/EmprendimientoAmericaLatina_resumen.pdf).

influencia más allá de las fronteras de sus países es cada vez mayor, especialmente en los países vecinos”, existe todavía una debilidad flagrante en el panorama emprendedor de LAC: la escasez de innovación. Existe una brecha sustancial y crónica en términos de innovación entre LAC y los países y regiones comparables. Esta brecha existe no sólo en el ámbito de la I+D y las patentes, sino también en el contexto de la innovación de productos y procesos; además, la sufren las empresas grandes y pequeñas por igual.

### *Los retos de la Alianza del Pacífico*

Todas estas lecciones ofrecen una pauta muy sugerente para abordar y enfocar la Alianza del Pacífico<sup>12</sup> en el contexto del proceso de reformas emprendido por la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) en México.

Por las razones analizadas en este texto y ciertamente gracias tanto a un conjunto muy robusto de estudios, diagnósticos, investigaciones e informes producidos estos años desde diversos sectores, como a un esfuerzo inédito de concertación política entre el gobierno y los principales partidos conocidos como “Pacto por México”, el país ha puesto en marcha dos agendas.

---

<sup>12</sup> Toda la información acerca de la Alianza del Pacífico puede encontrarse en: <http://alianzapacifico.net/>

La primera es una agenda muy ambiciosa de reformas estructurales internas que tienen que ver directamente con realizar los cambios necesarios para elevar los niveles de crecimiento, productividad y competitividad. Para ello, el gobierno se fijó una agenda de reformas que pueden incidir, bien instrumentadas y con el tiempo adecuado, en ese objetivo y que tienen que ver con la energía, la educación, las telecomunicaciones, los mercados financieros y laborales, el aspecto fiscal y la competencia económica, entre otras cosas.

La otra agenda va dirigida a fortalecer y ampliar, de una manera mucho más activa, la presencia de México en los actuales y futuros mercados económicos y comerciales del mundo. Esto supone, en primer lugar, optimizar el acuerdo que ya existe con la Unión Europea, mediante la incorporación de algunas áreas originalmente excluidas. Segundo, la participación activa en el TPP. Tercero, relanzar el TLCAN, es decir, profundizar la complementariedad de la economía mexicana con la de sus socios en ese tratado mediante un mayor desarrollo del modelo de *production sharing* (que hasta ahora ha sido notable), una mayor integración energética, mejores prácticas comunes en la actividad agrícola que exploten las ventajas comparativas de cada país, la solución de problemas prácticos como la ineficiencia en las aduanas o las dificultades para el transporte mexicano y, finalmente, encontrar una fórmula para aprovechar óptimamente la movilidad laboral, entre otras cosas. Y, en cuarto lugar, aprovechar plenamente la AP.

Para México, la alianza supone en primer término avanzar decididamente hacia un esquema de integración estratégica, activa y eficaz con América Latina, y las razones son muy concretas. Por un lado representa un proyecto audaz en el sentido de que no es un mero acuerdo comercial, que ya existe entre los países miembros, sino en realidad, es la creación de un área de libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, y es también una idea innovadora que supera la división tradicional entre América del Sur y América Latina. Por otro, es interesante observar que las relaciones económicas y comerciales de México con la región han ido creciendo a veces de manera imperceptible pero muy claras en comparación con otras zonas. Por ejemplo, el comercio total de México con América Latina y al Caribe pasó de US\$4.697 millones en 1993 a US\$40.643 millones en 2012, es decir, creció casi 9 veces, y la región es ya el destino más importante de inversión mexicana con aproximadamente US\$81.421 millones acumulados hasta 2012. Se estima, además, que el 8% de las empresas con IED en México, es de origen latinoamericano. En ese sentido, la visión desde México es que la región seguirá creciendo y que conviene apostar fuertemente por ella.

En tercer lugar, si bien es cierto que al principio la AP pudo haber producido algunas suspicacias ideológicas y políticas, en realidad es un esquema que va más allá de los típicos mecanismos de “regionalismo

abierto”<sup>13</sup>, pues incorpora otros renglones de cooperación y se asume como un alianza regional plenamente abierta, incluyente y compatible con el resto de organismos regionales ya existentes. Y cuarto, no menor, la AP parte del reconocimiento de que en el siglo XXI las tendencias de la economía y el comercio globales indican que el centro de gravedad será en torno al Asia-Pacífico. Como apunta Robert Manning, “el resurgimiento de Asia se considera hasta tal punto un hecho consumado, que algunos califican la nueva situación global en ciernes como un mundo post-occidental”<sup>14</sup>.

Ahora bien ¿cuál es el valor agregado real que en el mediano y largo plazo puede aportar la AP no solo a los países miembros sino, de hecho, al conjunto de América Latina? La respuesta más inmediata es que va a incrementar los incentivos para que esos países (y los que se sumen en el futuro) comercien más entre sí, lo

---

<sup>13</sup> Desde hace años se ha discutido la relación entre bloques regionales y los procesos globales de liberalización comercial. Véase por ejemplo una discusión interesante, aunque no nueva, en Shang-Jin Wei y Jeffrey A. Frankel, “Open Regionalism in a World of Continental Trade Blocs”, *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 45, No. 3, September 1998. En línea: [http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/research/j.frankel\\_imf\\_open.regionalism.pdf](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/research/j.frankel_imf_open.regionalism.pdf).

<sup>14</sup> Cit. en Sergio Bitar, *Global trends and the future of Latin America. Why and How Latin America Should Think About the Future*, *Inter-American Dialogue*, December 2013, p. 15. En línea: [http://www.thedialogue.org/uploads/IAD9936GlobalTrends\\_fin.pdf](http://www.thedialogue.org/uploads/IAD9936GlobalTrends_fin.pdf).

cual es probablemente cierto en la medida en que en los próximos años todos observen tasas altas y sostenidas de crecimiento y por ende aumenten las clases medias y el consumo, pero no es necesariamente la más relevante por cuanto ya existen entre ellos tratados bilaterales de libre comercio y los intercambios muestran ya un dinamismo significativo. Más bien, parece haber otros dos objetivos de mucho mayor calado.

Uno es introducir nuevas prácticas y modalidades de colaboración regional en áreas como el desarrollo de programas de inversión conjunta y de formación de recursos humanos, la integración de mercados de valores, formas novedosas de cooperación de la AP hacia terceros países o regiones, intercambio de información, establecimiento de plataformas tecnológicas únicas para facilitar la apertura de negocios o las embajadas en sedes compartidas, todo lo cual ya está considerado por la alianza.

Pero el otro objetivo, más complejo, tiene que ver con formularse una pregunta en apariencia simple: si el espacio integrado conocido hoy como AP quiere participar de manera más potente y competitiva en la economía global. ¿Puede hacerlo con su actual estructura productiva o bien con otra más sofisticada donde genere bienes y servicios de mucho mayor valor agregado, mayor desarrollo tecnológico y científico y mayor capacidad de innovación basada en el conocimiento, de manera tal que logre insertarse eficientemente en las cadenas globales de valor? Ese es el desafío crucial.

Pongamos las cosas de la siguiente manera: por un lado, las economías de los países de la AP, con la excepción de México, por razones explicadas en este trabajo, están fuertemente basadas en *commodities*, en materias primas y en bienes y servicios de mediano o bajo valor agregado. Y por otro los países —empresas y gobiernos— invierten poco en aquellas variables como el desarrollo de talento especializado y altamente calificado, la ciencia y la tecnología, que son normalmente los prerrequisitos de la innovación. De una parte, los países de la AP invierten poco en ciencia y tecnología: Chile 0.4%, México 0.4%, Colombia 0.2% y Perú 0.1%, como proporción del PIB. Y de otra, las empresas lo hacen aún menos: según el *Global Competitiveness Report 2013-2014*, en una escala donde 1 es que “no hay inversión” y 7 que “hay una gran inversión”, las empresas de la AP obtienen las siguientes calificaciones promedio: en I+D 2.8, en capacidad para innovar 3.3, y en sofisticación del proceso productivo 4. De permanecer esta situación, la participación de la AP en el producto regional e incluso global podría no observar modificaciones sustanciales o, en el mejor de los supuestos, muy lentas.

Por lo tanto, la gran oportunidad de la AP consiste justamente en organizar, de manera integrada y coherente, un círculo virtuoso mediante la instrumentación más eficiente de políticas públicas clave —fortalecimiento institucional, infraestructura competitiva, educación de gran calidad, generación de talento especializado, innovación basada en el conocimiento y



desarrollo científico y tecnológico, entre otras— que le permitan a la región no solo alcanzar altas tasas de crecimiento sostenido sino, sobre todo, que éstas se fundan en una estructura económica e industrial más compleja y sofisticada que produzca y exporte bienes y servicios de clase mundial.

Para facilitar que suceda, la AP debe trazarse un mapa de navegación de mediano y largo plazo que establezca sus prioridades económicas estratégicas, defina cuáles son los sectores productivos donde quiere ser altamente competitivo en el mundo, articule sus políticas en materia de educación superior, ciencia y tecnología, emprendimiento e investigación de suerte que todo ello permita formular una agenda regional común dirigida a transformar positivamente su economía y, de esa forma, asegurar un crecimiento realmente innovador y productivo y una posición mucho más potente en el cambiante mundo del siglo XXI.



## ALIANZA DEL PACÍFICO: MÁS QUE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Carlos Posada

*Abogado de la Universidad de Lima, con estudios de posgrado en la Universidad ESAN. Se desempeña en la actualidad como director ejecutivo del Instituto de Investigación y Desarrollo de Comercio Exterior de la Cámara de Comercio de Lima - IDEXCAM. Ha sido viceministro de Comercio Exterior del Perú (2010-2013).*

La Alianza del Pacífico (AP) no es un Tratado de Libre Comercio (TLC). No es un acuerdo de negociación similar a los que normalmente se han dado en los últimos años. Se enmarca en una negociación totalmente distinta y tiene finalidades que, si bien contienen parte de lo que un TLC usualmente incluye, van mucho más allá.

Perú, en los años 2001 o 2002, era un país que en total exportaba alrededor de unos US\$6 mil millones. Hoy, Perú está exportando más de US\$46 mil o 47 mil millones. Es más, sólo Lima exporta lo que Perú exportaba hace 10 o 12 años, y esto se debe a una política de apertura comercial.

Una política que nos lleva a entender que hoy, existen 17 acuerdos de comercio exterior o acuerdos de libre comercio, que hace 10 años no existían. Solamente existía la Comunidad Andina y la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). El pro-

ceso comenzó con el acuerdo con Estados Unidos, Canadá, Tailandia, Singapur, Corea, Japón y se continuó con esta política comercial.

Dentro de esa apertura política comercial, Perú tomó la integración como política de Estado, no de gobierno, y así estableció este tipo de negociaciones con un contenido mucho mayor. Ahí nació esta idea de la Alianza del Pacífico (AP) como un bloque de países. Perú lanzó la iniciativa a cinco países desde Panamá hasta Chile, con la idea de constituir un bloque. Esto no fue una decisión marcada por tendencias políticas. El sentido era reunir a países que buscaban objetivos comunes, que tenían políticas relativamente parecidas y que tenían la idea de constituir un bloque que permitiera maximizar las ventajas y las fortalezas de cada uno de los países.

El Perú ha tenido un crecimiento de 6% en los últimos 10 años en promedio. Esto es natural en países que están en desarrollo, pero también es cierto que está muy expuesto a las tendencias internacionales. Entonces tuvo que tomar la decisión de buscar caminos para consolidar su presencia a través de países similares. Hoy existen en la AP cuatro países fundadores: México, Colombia, Chile y Perú, además de unos 20 observadores. Lo anterior se debe a que el proceso ha llamado mucho la atención, en el sentido de ser un bloque que trasciende a lo que ha sido conocido como tratados de libre comercio.

La apertura comercial ha servido como un pilar de crecimiento importante porque permite un mercado

amplio de dimensiones realmente interesantes. En el caso del Perú, actualmente esa apertura comercial –incluyendo la AP– tiene más de 4 mil o casi 5 mil millones de potenciales consumidores en cuanto al aspecto de mercancías se refiere.

Por otro lado, la AP tiene un componente muy interesante de presencia internacional, y es ahí donde es necesario hacer énfasis, porque la alianza, se encuentra probablemente, en el pico de exposición que ha tenido desde su fundación.

Esto se debe a que los cuatro países han sabido levantar o evidenciar cuáles son las fortalezas del bloque. La finalidad de la alianza inicialmente ha estado orientada a cubrir la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Pero esto no termina ahí. Por eso es necesario insistir en que la AP no es un TLC. El proyecto no tiene un “*deadline*” de conclusión de negociaciones y esa es la gran ventaja.

Es un proceso abierto, de dimensiones inexploradas aún, porque tiene un potencial increíble de crecimiento en una serie de aspectos que tradicionalmente los países no han trabajado. En el caso peruano, el proceso se inició en el gobierno del ex presidente Alan García, en la actualidad lo continúa el presidente Ollanta Humala, y existen muchas probabilidades que al ser un proceso abierto, continuará con los presidentes que vengan en un futuro. La AP ha permitido mantener esta política de apertura en Perú.

Existe otro componente importante a resaltar en la AP y es que no tiene un contenido político. La AP no tiene, y no existe en el acuerdo marco, un contenido político que señale que “la alianza es un bloque que está en contra de otro bloque”.

Por ejemplo, Perú está presente en la Comunidad Andina por un lado y en la AP por otro. Evidentemente Perú también es parte de la OMC. Más, eso no pretende señalar que la alianza ha sido creada para escindir, al contrario.

La AP es un bloque abierto, como los fundamentos propios del tratado constitutivo así lo ratifican, y eso ha permitido que hoy existan más de 20 países observadores, muchos de ellos con la intención de ingresar como miembros plenos.

¿Cuál fue la ventaja, y probablemente, cuál fue la forma más transparente de transmitir ese concepto? La AP en su constitución, básicamente lo que hizo fue poner a disposición una serie de conceptos de apertura comercial, de libre movimiento de personas, capitales y servicios. Estipula claramente que “todos los que quieren venir a este club –si lo podemos llamar club– pueden ingresar”. La AP no prejuzga, no genera ningún contenido contrario al mismo.

Hoy, por ejemplo, países como Costa Rica, están en el proceso de adhesión, y es probable que en los próximos meses ya sean parte del acuerdo. Existen otros países como Panamá, y países que no pertenecen a la región, que están interesados en un acercamiento

dentro de las categorías que el propio sistema de la AP permite. Las categorías van desde los miembros plenos, que son los cuatro presentes actualmente, hasta los candidatos u observadores, que tienen un rango menor, pero que tienen una participación interesante.

En el caso peruano, ¿por qué se consideró que la AP era un espacio necesario para el país? Porque existe el pleno convencimiento que pretender estar en un mundo globalizado de manera única, autónoma y sola, terminará siendo una política errada.

Cuando los países trabajan de manera conjunta, pueden maximizar los beneficios y así corregir situaciones que en el pasado se hayan cometido independientemente en políticas de negociación comercial. En el caso de la AP, se ha ubicado como el sexto grupo, o un gran país en el puesto seis de las exportaciones a nivel mundial. Esto da a entender un concepto que no es menor, un escenario en que cuatro países, si los sacásemos del contexto Alianza del Pacífico, probablemente ni siquiera aparecerían.

¿Qué se puede desprender de esta situación? Es algo similar a la frase de “la unión hace la fuerza”. Entender que, si los países están unidos, empiezan a aparecer una serie de otras ideas: ¿por qué no existe una promoción conjunta? ¿por qué no se utilizan las facilidades logísticas de manera compartida? ¿por qué no se reducen los costos, entendiendo que se está apuntando al mismo lugar? Hoy se han tomado decisiones muy interesantes, como la promoción comercial conjunta, la utilización de

embajadas de manera coordinada, el establecimiento de oficinas comerciales de promoción e inclusive, para los amantes de la gastronomía, existen foros de promoción de la gastronomía de la AP que han sido exitosísimos. Cabe preguntarse ¿y por qué si funciona con la gastronomía, no va a funcionar en otros aspectos?

A modo de ejemplo, para analizar las grandes potencialidades que empiezan a salir en la AP, hay que mirar más allá del aspecto comercial. Al trascender del aspecto comercial, se empieza a comprender de manera generalizada, que hay una serie de espacios interesantes de avances. Se habla del MILA (Mercado Integrado Latinoamericano), de la libre movilidad de personas con la eliminación de visas entre los cuatro países, que ya es una realidad, se habla de la cooperación educativa, y así sucesivamente han empezado a salir una serie de temas en donde hoy se pueden ver avances. A pesar de que solamente está vigente el acuerdo marco, se puede apreciar una serie de avances que en la práctica dan a entender que la AP ha logrado conseguir sus objetivos de manera mucho más rápida que, probablemente, negociaciones en las cuales inclusive Perú ha estado involucrado en los años pasados.

Para Perú ha sido muy interesante también la participación del sector privado. Es muy poco común ver oportunidades donde el sector privado tenga una participación institucionalizada. En el caso de la AP, además de las propias negociaciones se ha creado un espacio en donde el propio sector privado creó el Consejo Em-



presarial de la Alianza del Pacífico. Esto es menester resaltarlo porque permite entender que el sector privado va a tener una participación fundamental como ya la viene teniendo. ¿Por qué señalo que esta arista del sector privado es muy interesante? Porque si se compara la utilización de los TLC y la presencia del sector privado en ellos, se puede ver que es limitada, por no decir nula. Usualmente el trabajo, el uso y la implementación de los TLC, corresponden única y exclusivamente a los gobiernos de turno. En el caso de la AP, más bien existe la parte receptora, pero a la vez la parte propositiva del sector privado. En consecuencia, hay ejemplos como la integración física, la homologación de normas tributarias, la homologación de normas técnicas, certificados sanitarios, ventanillas únicas, acumulación de origen, competitividad logística y cooperación en educación que son temas, que trascienden lo que usualmente se puede analizar en los TLC y en el caso de la AP se convierten en espacios de continuo trabajo, pero además con la participación directa del sector privado.

Esto hace que el proceso sea retroalimentado constantemente y por eso el énfasis en que la AP no es un TLC, no es una negociación que se inició un día y concluyó otro día. La AP es un proceso dinámico, abierto, y que va a trascender los gobiernos de turno. Debe ser interiorizado como una política de Estado y no de gobierno.

Retomando el caso del Perú, ¿por qué para los peruanos fue necesario integrarse para poder lograr,

además, los objetivos que la propia alianza establece? Si se visualiza la AP como un solo bloque, lo ideal y lo natural es que los cuatro “jugadores” por el momento tengan, o al menos busquen, llegar a casi las mismas condiciones, tanto en lo comercial, referente al movimiento de personas, capitales, servicios y mercancías, como en los trabajos que se van a hacer a futuro. En el caso del Perú, existía una apertura menor. ¿Qué quiere decir esto? Hay un tratado vigente con Chile, el ACE (Acuerdo de Complementación Económica) N° 38. Existe la Comunidad Andina con Colombia hace ya más de 40 años. También hay un tratado del año 1986 con México que se ha actualizado hace poco a nivel de TLC, pero nuevamente con las típicas características del TLC, en donde hay una apertura del 82% en comercio de gravación inmediata y muchas exclusiones.

La ventaja de la AP, es que es una plataforma común para todos los miembros que cumplan este estándar y para no tener estas exclusiones. Es tener un mercado abierto, y esto es una de las ventajas que, desde el punto de vista peruano, se considera que ha logrado como país. Esto no quiere decir que exista un aprovechamiento de alguno de los países. Al contrario, se ha logrado más bien que el Perú llegue a un mismo nivel de estándares tanto en regulación, como en apertura comercial para permitir, luego, pasar al segundo nivel que sería la integración productiva.

En primer lugar, hay que apuntar que es natural entender que un tratado, que una negociación den-

tro de la AP, primero comprenda las ventajas entre sus miembros. Pero una vez que se logre esta consolidación y el aprovechamiento de estas ventajas, se pasa al nivel internacional de lograr que la alianza se posicione como bloque. Es ahí donde, luego del aprovechamiento y utilización de esta negociación comercial que se acaba de concluir, la AP tiene una gran fortaleza para colocarse internacionalmente en esta integración productiva.

En el caso de la agro-exportación los países que hoy son parte de la AP tienen ventajas por la ubicación geográfica de los miembros. La AP tiene la capacidad, partiendo de la base que algunos están en el Hemisferio Norte y otros en el Hemisferio Sur, de poder hacer encadenamientos productivos con la producción a nivel internacional. El objetivo es llegar a continentes como el asiático o el europeo, evidentemente encadenando esta producción, y con la consigna de que podemos hacer una venta y ser los proveedores continuos en una serie de aspectos interesantes de agro-exportación.

Por eso es tan importante el componente de “ventanas de oportunidad” considerando los meses de cosecha y de exportación que aplican al sector agro-exportador. Se puede también encontrar que al juntar estas sinergias, estas ventajas y estos potenciales que existen en los cuatro países, se puede lograr de alguna manera un mejor posicionamiento a nivel internacional.

El último concepto que es necesario recalcar es que la AP, a su vez, se convierte en un espacio en el que todos los países miembros, se estimulan para me-

jorar los estándares regulatorios internos. Una parte, o una cuestión que siempre es interesante ver, es cómo se logra el acuerdo, cómo se obtiene el tratado, cómo alcanzamos las normas supranacionales o cómo se consigue esta regulación marco que aplica la AP. Y después, cómo se hace para que esta situación, en cada uno de los países pueda, funcionar de manera correcta. Al establecer estos estándares internacionales modernos, la AP está incluyendo una serie de mejoras regulatorias en cosméticos, productos farmacéuticos, en manufacturas industriales, que son mejorías interesantes respecto a lo que usualmente se tenía en los TLC y permitiendo también internamente hacer los ajustes regulatorios que requiere cada país.

Como ejemplo de esto, haré una referencia al Perú en el año 2006 cuando recién terminó la negociación del primer TLC con Estados Unidos. El tratado tenía disposiciones muy nuevas para el Perú, que si bien es cierto eran novedosas, y muy buenas, requerían una modificación legislativa interna de regulaciones, de boletines aduaneros, reglas aduaneras, que solamente se podían hacer si teníamos el nivel previamente acordado internacionalmente.

Con la AP, esto ha trascendido, porque ha impulsado la implementación de nuevas políticas. Pero es bueno, es sano. Los países tienen que ponerse metas nuevas para poder mejorar en sus capacidades de colocación internacional, para mejorar su presencia porque el comercio exterior es dinámico, el comercio exterior cambia. Lo

que antes se trabajaba a nivel de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) o de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) o de la Comunidad Andina, hoy día debe ser superado.

La Comunidad Andina está en proceso de readaptación, y la AP se convierte justamente en esa gran oportunidad para los países. Se requiere utilizar a la alianza como el motor, como el mecanismo que permita después internamente concretar las tareas.

De nada sirve tener a la AP muy bien negociada, si la adaptación interna y la regulación interna no siguen el mismo camino. Esto es como tener la mejor pista de carrera, con el peor carro para correr o viceversa, tener el mejor carro para correr y no tener la pista. Por eso tiene que funcionar todo perfectamente en sincronización, y eso es lo que estamos haciendo. La alianza nuevamente se convierte en una gran oportunidad para los países, para los gobiernos sin duda, y sobre todo para los Estados como política de Estado.



## **BRASIL FRENTE A LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO**

Pedro da Motta Veiga

*Director de CINDES - Centro de Estudios de Integración y Desarrollo. Doctor en Economía, de la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, de París. Es socio de Ecostrat Consultores y ha sido consultor de diversas organizaciones internacionales como UNCTAD, OCDE, Banco Mundial, BID, ALADI.*

En los años 90, los países de Sudamérica adoptaron distintas estrategias de liberalización y eso fue la integración más profunda al mercado internacional que ha acontecido en nuestra región. En la primera década del siglo XXI, algunos países de la región sostienen y profundizan la opción liberal básicamente a través de acuerdos hacia el resto del mundo con Europa, Estados Unidos y Asia. Otros países optan por una revisión de la liberalización, y es lo que pasa en Brasil y en Argentina. Argentina fue, durante los años 90, una economía maximalista en las reformas liberales. En contraste, en el nuevo siglo, se ha vuelto el más proteccionista de los proteccionistas. Brasil fue menos liberal en los '90, y también en comparación con Argentina, menos proteccionista en la primera década del siglo. Esa diferencia de opciones es absolutamente normal en regímenes democráticos. El problema es que, de alguna manera, la agenda política contaminó

la agenda económica en la región. Contaminó la agenda de integración. Es decir, lo que se veía como opción política, se vio como opción exclusiva, y se demonizó la opción de los otros países que estaban en el otro campo, en términos de política económica. Eso pasó claramente entre Venezuela y Colombia, para tomar el ejemplo más sencillo, pero hay otros casos también.

Se ha señalado que de alguna manera “hay que revitalizar la ALADI”. Tienen razón, pero ¿por qué ALADI se paralizó? ¿Qué pasó con ALADI? ALADI tenía, a mediados de la primera década del siglo, definida con bastante claridad en el aspecto técnico, una estrategia de crear un área de libre comercio en América del Sur más México, eso es, entre los países de ALADI. Esto fue bloqueado dentro de ALADI, fue bloqueado por algunos países que no querían eso. Esta es la historia. En los hechos concretos, Venezuela y Bolivia no lo querían. No lo aprobaron y se paró todo un proyecto prácticamente diseñado. Se trabajó con expertos de otros países en un esquema de desgravación que permitiera hacer converger todos los acuerdos firmados en el horizonte de 10 años. Pero en la práctica nada pasó, probablemente, porque existían divergencias insanables que provocaron que en aquel momento se optara por dejar la situación detenida.

Lo que existe hoy en nuestra región, en Sudamérica, es la cristalización de estas evoluciones. Por un lado tenemos la Alianza del Pacífico (AP), como un movimiento de integración más profunda de los países liberales al mundo. Están en una vía de discusión, de negociación,



que es realmente interesante. Del otro lado está el Mercosur. Hay que entender que el Mercosur tiene un sustrato político muy importante y se encuentra vinculado a la vuelta de la democracia en Brasil y Argentina en la segunda mitad de los años 80. Pero la dimensión económica de Mercosur se ha desdibujado completamente.

Hay un abandono de lo que fue el proyecto económico de integración. Ahí no me referiré al hecho que se haya llegado a un mercado común. Solamente se ha dejado de lado la agenda de integración económica y eso es un hecho.

En el cuadro actual, pensado desde la perspectiva de Brasil, ¿qué capacidad tiene un proceso como el de la AP de influenciar la política económica de Brasil? Brasil es un país muy grande, es un país muy cerrado y muy poco permeable a lo que viene del mundo.

Más allá de esas características, la tradición proteccionista tiene en Brasil una legitimidad política grande. Al proteccionismo se atribuye en Brasil el éxito de la industrialización, un éxito prácticamente único en América Latina y de alguna manera, éste sigue siendo el paradigma vigente, dominante, hegemónico en Brasil.

Históricamente, la contrapartida externa del proteccionismo fue la opción de Brasil por un multilateralismo “defensivo”, de bajo nivel de compromisos con reglas y regímenes percibidos como capaces de limitar el espacio para hacer políticas domésticas en la esfera industrial y políticas comerciales unilaterales. En los últimos años, la opción preferencial de Brasil por el

multilateralismo –una tradición de la diplomacia brasileña– se ha vuelto una opción prácticamente exclusiva y eso se hace más difícil de sostener en el contexto actual.

Eso tiene que ver seguramente con la vuelta de los acuerdos preferenciales de comercio a la agenda política en muchos países, algo que ha estado ausente en los últimos 10 años. No se ha negociado ningún acuerdo de libre comercio relevante en los últimos 10 años, exceptuando los acuerdos firmados por Corea del Sur con la Unión Europea y los EE.UU. Sin embargo recientemente se firmó un acuerdo entre Canadá y la Unión Europea, está el TPP y sigue en proceso el TTIP, entre Estados Unidos y Unión Europea. En la región está la Alianza del Pacífico (AP), y todo eso impulsa una reflexión y un debate de política económica en Brasil.

El debate que llega es porque Brasil empieza a sentirse aislado en el escenario internacional. Hay una percepción que ante las dificultades para avanzar en lo multilateral, los países buscan ponerse juntos a crear reglas comunes en la liberalización del comercio. Brasil está al margen de eso. Para algunos en Brasil, la culpa es por Argentina. Son los compromisos de Brasil con Mercosur, los que no nos permiten hacer acuerdos con otros países. Pero la verdad es que, si Brasil quisiera, dentro del Mercosur se podría negociar esa situación. Pero la pregunta es ¿quiere Brasil hacer acuerdos con otros países? ¿Quiere Brasil abrirse al mundo?

Ahí llegamos al punto central: lo que puede cambiar la política económica en Brasil son factores endó-

genos. Si Brasil, a través de un debate político, sobre política económica doméstica, está convencido que debe cambiar, entonces puede cambiar, pero eso no va a pasar porque se creó un movimiento de integración en el Pacífico. No es que los *policy makers* dijeran: “tenemos que cambiar porque otros países están haciendo eso”. Eso no sucede así en Brasil.

Entonces surge el elemento principal, capaz de efectivamente impulsar algún tipo de cambio en esta tradición proteccionista de Brasil en el escenario internacional. Ese factor es endógeno. Existe una sensación de agotamiento del modelo proteccionista, como modelo que ayuda al crecimiento y que ayuda a la industria en Brasil. Hay una percepción que por primera vez en Brasil, existe un acercamiento entre la discusión de crecimiento económico e inserción internacional. Esto es bastante interesante, aunque es una visión minoritaria, pero es una visión que, de alguna manera, “contamina” positivamente la discusión pública y de política en Brasil. También es una discusión bastante política porque Brasil se encuentra en vísperas de una campaña presidencial. Entonces, ¿por qué la gente se está preguntando si quizás el modelo de desarrollo que se implementa en Brasil, en nombre de la defensa de la industria, no funciona? La verdad, si se analiza lo que pasó en los últimos dos años en el gobierno de Dilma Rousseff, hubo una vuelta muy fuerte a la tradición proteccionista e intervencionista del Estado en la economía con una fuerte distribución de subsidios en la industria. Todo

eso en nombre de proteger una industria que estaría amenazada por la competencia externa y sobre todo por la competencia china en el mercado doméstico.

Estamos hablando de proteccionismo arancelario, proteccionismo en el campo de inversiones, con una multitud de instrumentos orientados hacia aumentar el contenido nacional de las inversiones, discriminando los productos importados. Entonces se ha realizado una fuerte intervención del Estado. Cuando se compara la cantidad de instrumentos puestos en práctica por el gobierno y los resultados producidos, esos instrumentos fueron de una mediocridad atroz. Brasil ha crecido un 1% en 2012, ha crecido al 2,3% en 2013 y se tienen expectativas de menos del 2% para el año 2014. La industria sigue perdiendo en su mercado doméstico. No ha mostrado una reacción importante a pesar de la devaluación del real en los últimos meses. Es un fracaso, es un fracaso casi absoluto lo que pasó. Un fracaso a la luz del objetivo mismo de la política que era precisamente dinamizar la industria. Poner la industria en condiciones de enfrentar la competencia externa, modernizarse y salir adelante. Entonces no funcionó.

Para sintetizar, está la constatación del fracaso de la política que trae de vuelta los elementos más marcados del intervencionismo, del proteccionismo, en nombre de los intereses de la industria.

En ese escenario, es posible que gane fuerza una visión mucho más crítica de lo que ha sido la tradición brasilera de política comercial y de política de integra-

ción al mundo. Eso no significa que todo va a cambiar, porque la política no funciona así. Lo que sí se percibe, como una señal interesante para seguir, es que se ha visto en los últimos dos o tres meses algún pragmatismo en la política económica del gobierno brasileiro. Hay una preocupación por el desajuste fiscal que se ha producido a raíz de este intervencionismo de los últimos años y también hay en el plano externo algunas señales. Dilma Rousseff estuvo a fines de 2013 en Perú, donde llevó una agenda esencialmente económica, de integración más grande entre Perú y Brasil, de inversión de Brasil en Perú.

Algunos sectores empresariales señalan que lo que se podría haber perdido con el crecimiento de las importaciones, en realidad, ya se perdió con los chinos y lo mejor para los empresarios es que aprovechen un poco las oportunidades fuera de Brasil. Entonces, ahí hay señales un poco contradictorias, pero novedosas en el sector empresarial también.

El bloque hegemónico, que ha mantenido intacta prácticamente la estrategia política de Brasil, de aislamiento en relación al resto del mundo, de alguna manera, se ha ido fisurando en los últimos años. Lo que va a pasar en los próximos años, va a depender de evoluciones que son estructurales. Pero también va a depender de las opciones políticas y, por lo tanto, va a depender en buena medida del resultado de las elecciones presidenciales de 2014.



## MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO: TAREAS PENDIENTES

Félix Peña

*Especialista en relaciones económicas internacionales e integración económica. Doctor en Derecho, Universidad de Madrid y licenciado en Derecho Europeo, Universidad Católica de Lovaina. Es director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la UNTREF y del Instituto de Comercio Internacional FICBC.*

La Argentina no es parte de la Alianza del Pacífico (AP). Pero entiendo que en la medida que se vayan efectivamente cumpliendo sus objetivos y se consolide, la AP podrá significar una contribución incluso valiosa al desarrollo de la gobernanza del espacio regional sudamericano y latinoamericano. Sus efectos sobre el desarrollo económico y social de sus países miembros, pueden generar muchas oportunidades de comercio, de inversión y de articulaciones productivas con la Argentina y con el Mercosur.

### *Alianza del Pacífico*

A continuación se desarrollarán tres puntos en torno al tema de la alianza.

En primer lugar con respecto a la alianza en sí misma, parece conveniente no plantear su relación con el Mercosur en términos de confrontación o de contrapunto entre ambos procesos regionales. Difícil resulta imaginar que un enfoque de tal tipo pudiera traducirse en algo positivo al menos para los países latinoamericanos. Significa desconocer la relación profunda que en múltiples planos existe entre los países miembros de ambas regiones.

La alianza está en construcción y hay que esperar un tiempo para saber exactamente qué va a ser en la práctica a medida que se vaya consolidando. A su vez el Mercosur está en plena metamorfosis, esto es, en un proceso gradual de transformación a fin de lograr su adaptación a nuevas realidades, pero capitalizando los activos acumulados. Es probable que sea difícil en el futuro señalar cuándo terminó el viejo Mercosur y cuándo nació el nuevo, ya que seguirá siendo visto como parte de un proceso de evolución continua y de largo plazo.

Debe tenerse en cuenta que estamos navegando en un mundo en que están colapsando paradigmas, modelos y conceptos con los cuales se ha estado trabajando en los últimos años, a veces en forma demasiado rígida, en relación al fenómeno denominado “de integración y cooperación” entre naciones. De alguna manera lo está impulsando la transformación profunda que está viviendo la propia Unión Europea. El libro reciente del holandés Luuk van Middelaar, “*El paso hacia Europa*” (Galaxia Gutenberg, Barcelona 2013) aporta



una visión refrescante sobre lo que ha sido, es y puede ser la integración de Europa, desde la perspectiva de una persona que está vinculada al manejo de las realidades (es estrecho colaborador del presidente del Consejo Europeo), y que por tanto, sabe que no puede encasillarse en sus análisis en criterios rígidos provenientes de enfoques disciplinarios que a veces entran en pugna a la hora de tratar de explicar las realidades, por privilegiar la dimensión económica, o la política o la jurídica.

De alguna manera al Mercosur también se le puede aplicar la idea de que está transitando hacia algo que va a ser diferente quizás a lo originalmente diseñado, pero que continuará reflejando una voluntad de trabajo común entre naciones que comparten un espacio geográfico. Hay que tener en consideración que el origen del Mercosur surgió de la necesidad de revertir una tendencia que era proclive al conflicto entre naciones vecinas. La cuestión nuclear fue central en el proceso iniciado por los entonces presidentes Alfonsín y Sarney, de la Argentina y del Brasil. La negociación que condujo a la creación del Mercosur con el Tratado de Asunción en 1990 se realizó a la vez que los Estados Unidos lanzaban su iniciativa de desarrollar un área de libre comercio hemisférica. Tal iniciativa implicaba una señal muy clara sobre su interés en tener relaciones comerciales preferenciales con toda la región. Se plasmó luego en la negociación de lo que hubiera sido el ALCA. De allí que en cierta forma puede visualizarse al arancel externo común del Mercosur, uno de

sus instrumentos clave, como simbolizando una especie de pacto de garantía mutua entre dos socios que a través de la historia habían acumulado distintos momentos de, quizás fundada, desconfianza recíproca en torno a sus relaciones con grandes países con incidencia en la región. También esa iniciativa americana permite entender el interés de los socios del Mercosur y de la Unión Europea de iniciar, casi simultáneamente, el camino que debería haber conducido a un acuerdo bi-regional de asociación. Precisamente las negociaciones Mercosur-UE comienzan a estancarse al tiempo que fracasaba la negociación del ALCA.

El segundo punto, es que la alianza tiene un desafío que incentiva a sus países miembros. Es el desafío de evitar que produzca la “curva del desencanto” con respecto a los efectos de su construcción. En la región latinoamericana se ha observado un exceso de triunfalismo al momento de crear mecanismos de cooperación e integración tales como el SELA, el Grupo Andino o la ALALC. En su origen han generado fuertes expectativas y, en general, han tenido bajos resultados prácticos. No siempre han podido superar la “curva del desencanto”, que es aquella en la que, a veces muy gradualmente, se va erosionando la euforia, se produce el desencanto y luego la frustración. El Mercosur está hoy confrontando su propia “curva del desencanto”.

El tercer punto, es que hay una forma de evitar la “curva del desencanto”. Pero eso implica trabajar duro. En lenguaje popular se podría decir que no es “soplar y

hacer botellas”. El proceso implica que los que tienen responsabilidad política en cada país miembro que esté participando de un proceso de integración se pregunten sobre si pondrían plata de su propio patrimonio para inversiones productivas en función del mercado que están ampliando con el respectivo acuerdo. Si la respuesta fuere negativa, ¿por qué habría que esperar que otros sí lo hagan? Quienes tienen que tomar decisiones reales de inversiones productivas en función de las reglas jurídicas de procesos tales como el Mercosur, la AP, la Comunidad Andina, el ALBA, o la propia UE, se fijarán más que en los efectos mediáticos que pueden conducir a una cierta euforia, en la calidad de las reglas, así como en el marco institucional y político en el cual se insertan. Si no creen en lo que prometen los respectivos acuerdos, no invertirán en función de ellos. Como sostenía Adam Smith hace mucho tiempo: “comercio finalmente, son reglas”. Si no hay reglas, no puede haber comercio al menos sostenible en el tiempo. La expectativa fundada de que las reglas que vinculan mercados se cumplan, refleja la percepción de que los países han establecido, a través de distintas modalidades de acuerdos internacionales, lo que se puede denominar, siguiendo a Fred Bergsten, un “seguro contra el proteccionismo”. Pero a tales acuerdos se llega en función de la concertación de estrategias nacionales de cada país participante. El efecto que pueda tener un determinado acuerdo regional sobre las decisiones de inversiones productivas transfronterizas, se produce en la medida

que a la calidad de las reglas se suma la percepción de sostenibilidad en el tiempo de lo acordado, precisamente por ser la resultante de una puesta en común de los distintos intereses en juego, expresados en las respectivas estrategias nacionales.

### *Contexto y oportunidades en la región*

Existe una percepción generalizada en el sentido que los países de América del Sur tienen excelentes oportunidades en el mundo que viene hacia adelante. Significa ello un incentivo al trabajo conjunto entre los países de la región a través de distintas modalidades de acuerdos de integración, sean ellos, por ejemplo, de libre comercio o de unión aduanera. La idea del trabajo conjunto para aprovechar tales oportunidades ha sido planteada reiteradamente por la CEPAL, especialmente a partir de la exteriorización de la crisis económica y financiera internacional que aún no ha sido superada.

China y en general el Asia están en el centro del mapa de las actuales y futuras oportunidades para los países de la región. Pero no se llega a sus mercados sólo por el Pacífico. Una parte significativa del comercio de los países de la costa atlántica sudamericana con países asiáticos, se realiza a través del Atlántico y luego por el Índico. Asimismo mirando hacia el futuro, África, en parte por la fuerte presencia de inversiones chinas, tam-

bién representará fuertes oportunidades de comercio e inversión para los países sudamericanos.

Tres cuestiones están ocupando un lugar creciente en la agenda de la región a la hora de analizar las oportunidades que se están generando en los últimos tiempos y además, de examinar estrategias para lograr aprovecharlas en función del desarrollo económico y social de cada uno de sus países.

Una primera cuestión es la del efecto potencial que surge del crecimiento de las clases medias urbanas con los cambios que ello implica en términos de capacidad de consumo pero también de preferencias, pautas de consumo y niveles de exigencia. El hecho que en América del Sur en la próxima década habrá unas cincuenta ciudades con más de un millón de habitantes –y varias de ellas con más de 5 y 10 millones–, tiene que ser tenido en cuenta a la hora de debatir el “efecto primarización” que la nueva realidad económica mundial estaría produciendo en la región.

Una segunda cuestión se relaciona con los requerimientos de lograr una mayor conectividad entre los distintos espacios económicos. Ello implica conectividad física, transporte y logística, comunicaciones de todo tipo, facilitación del comercio y cadenas de comercialización. La importancia creciente de los consumidores urbanos de clase media, acentúa la necesidad de asegurar fluidez en el acceso a las bocas de expendio de las ciudades de la región.

Y una tercera cuestión se relaciona con la conveniencia de fortalecer un marco institucional para el comercio y la inversión que abarque toda la región, y facilite la conexión entre los distintos procesos y acuerdos de alcance subregional. Ello puede implicar revalorizar la ALADI como un ámbito institucional común ya existente y que tiene en su instrumento constitutivo, el Tratado de Montevideo de 1980, competencias y funciones directamente vinculadas con la convergencia de acuerdos tales como el Mercosur y la Alianza del Pacífico, sin perjuicio de otros.

### *Conclusiones*

Hay tres elementos que se pueden encarar en un trabajo conjunto entre los países del relacionamiento Mercosur-Alianza del Pacífico, especialmente aprovechando el ámbito común ya existente en la ALADI. En primer lugar, están las reglas de origen. Hay un modelo que es el régimen paneuropeo de reglas de origen orientado, precisamente, a facilitar el comercio y el desarrollo de encadenamientos productivos con alcance regional. En segundo lugar, están los mecanismos de distinto tipo que puedan facilitar la convergencia entre acuerdos preferenciales celebrados en el ámbito de una región como es la de América Latina, por ejemplo en términos de marcos regulatorios. Y finalmente están las ventajas que puedan generarse para la región con un enfoque

conjunto sobre su inserción en el ámbito del sistema multilateral de comercio, en el ámbito de la OMC y de la red de mega-acuerdos preferenciales de alcance regional e interregional que se están desarrollando en los últimos tiempos, tales como el TPP y el TTIP.





## **TERCERA PARTE: VISIÓN CHILENA**

ALIANZA DEL PACÍFICO: PERSPECTIVA DE CHILE  
Mathias Francke (Chile)

HACIA UNA CONVERGENCIA ENTRE MERCOSUR  
Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO  
Carlos Furche (Chile)

ALIANZA DEL PACÍFICO: UNA OPORTUNIDAD  
PARA EL SECTOR PRIVADO  
Andrés Santa Cruz (Chile)

ALIANZA DEL PACÍFICO: UN PROYECTO A LARGO PLAZO  
Manfred Wilhelmy (Chile)



## **ALIANZA DEL PACÍFICO: PERSPECTIVA DE CHILE**

Mathias Francke

*Abogado de la Universidad Católica de Chile, con un posgrado en la School of Foreign Service de la Universidad de Georgetown en Washington D.C. Director de Asuntos Económicos Bilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, julio 2012 a marzo 2014.*

Dos preguntas cabe hacerse en el contexto de este análisis. La primera es qué representa la Alianza del Pacífico para Chile y la segunda es qué objetivos persigue en esta iniciativa de integración profunda.

Según cifras del Fondo Monetario Internacional y un estudio que hizo el BBVA, la Alianza del Pacífico es la sexta economía mundial, proyectándose que será la de mayor crecimiento, incluso con mayor dinamismo que América Latina y más que el promedio mundial en la próxima década. Además será el cuarto contribuyente al crecimiento mundial, después de China, India y Estados Unidos.

Así, la Alianza del Pacífico es un mercado interesante para las exportaciones chilenas ya que en 2013 fue el destino del 5,4% de los envíos nacionales, esto es, US\$4.153 millones (un aumento de 2% respecto al

2012). Aunque más relevante es el hecho de que la mayor parte de esas exportaciones, viene de sectores no tradicionales como la agro-industria, los alimentos, la pesca, el salmón o el vino, por nombrar algunos. De hecho casi el 13% de las exportaciones totales chilenas –excluyendo minería y celulosa– se dirigen a Colombia, México y Perú.

Por otro lado, las importaciones que tienen su origen en los países de la alianza, sumaron en 2013 poco más de US\$6 mil millones, representando el 7,6% de las importaciones totales. Debe resaltarse que las importaciones provenientes de la alianza están concentradas en carbón y petróleo y sus derivados.

Desde el punto de vista de las inversiones, la situación es disímil. Si se analizan las cifras de inversión extranjera materializada en Chile desde 1974 a 2012, Colombia, Perú y México solamente representan el 3,3% del total con un agregado de US\$3 mil millones<sup>1</sup>. Diametralmente diferente es el caso de las inversiones chilenas en el exterior, ya que los países de la Alianza del Pacífico han recibido un 36,8% de dicha inversión, sumando a junio de 2013 un total de US\$31.630<sup>2</sup> y reflejando con ello el atractivo que dichos mercados tie-

---

<sup>1</sup> Inversión vía DL600. Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras.

<sup>2</sup> Fuente: DIRECON, Monitoreo de la Inversión chilena en el exterior.

nen para los inversionistas chilenos, notablemente Perú y Colombia.

¿Cuáles son los objetivos que persigue Chile en la Alianza del Pacífico? Para entender mejor qué motiva a Chile a participar tan activa y decididamente en la alianza, hay que remontarse a más de 30 años, cuando el país se embarcó en un proceso de apertura comercial como parte natural de la liberalización de su economía. Esta apertura se ha dado en tres niveles paralelos y complementarios. La reducción unilateral de aranceles, incluyendo su armonización, la participación en los foros multilaterales donde se liberaliza el intercambio de bienes y servicios y se definen las reglas del comercio internacional, y la negociación de acuerdos comerciales. Hoy Chile tiene vigentes 23 Acuerdos con 61 países<sup>3</sup>, los que representan un 85% del PIB mundial, agrupando un 63% de la población del mundo y destino del 94% de las exportaciones chilenas<sup>4</sup>. En este escenario, donde las exportaciones chilenas tienen acceso privilegiado a los más importantes mercados del mundo y el arancel efectivo pagado por las importaciones en Chile es de alrededor de un 1%, surge la pregunta de cuál es el próximo paso.

---

<sup>3</sup> Próximamente entraran en vigencia otros dos: el Tratado de Libre Comercio con Tailandia y el Tratado de Libre Comercio con Hong Kong, China, actualmente en tramitación parlamentaria.

<sup>4</sup> Cifras del 2013.

Si bien todavía queda espacio para abrir nuevos mercados, en particular en el Sudeste Asiático, Rusia y algunos países africanos, así como profundizar los acuerdos ya vigentes, el desarrollo natural de la apertura comercial indicaba que había que comenzar a construir procesos diferentes de negociación e integración, como el *Trans Pacific Partnership*<sup>5</sup> y la Alianza del Pacífico. Este último, es un proceso no tradicional, ambicioso, pragmático, flexible y abierto a todos los países que compartan los valores y objetivos de los miembros fundadores, incluyendo el contar con acuerdos de libre comercio.

Chile comparte con Perú, Colombia y México, visiones comunes de la economía de libre comercio y de cómo deben desarrollarse nuestros países. Los cuatro países han sido pragmáticos, porque se trabaja en áreas en las que se puede avanzar con ambición dentro del pragmatismo. No se han buscado grandes anuncios sin resultados concretos, pero sí se ha buscado impactar en aquellas áreas que puedan afectar muy positivamente a la población en general y a sus inversionistas y exportadores en especial. Han sido a la vez flexibles, en la medida que se ha avanzado a la velocidad que se ha podido, teniendo en cuenta las realidades de cada uno, sin fijarse fechas ni metas inalcanzables y siempre bajo la regla del consenso.

---

<sup>5</sup> Negociación entre Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

Continuando por ese camino, el objetivo es avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas entre los cuatro países, reconocido así en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico firmado en Paranal en junio de 2012. Con ello se generará un espacio económico interesante para los operadores comerciales e inversionistas tanto dentro de la región como extranjeros.

En el plano comercial, la base de la integración son los acuerdos de libre comercio bilaterales ya vigentes entre los cuatro países fundadores de la alianza. Sin embargo, no todos ellos tienen la misma cobertura, siendo el acuerdo entre Perú y Colombia el más completo. Por lo tanto, la alianza le permitirá a Chile completar los acuerdos bilaterales y mejorar las condiciones de acceso a mercados para un grupo no menor de productos. Así por ejemplo, el acuerdo logrado en el Primer Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, suscrito el pasado 10 de febrero en Cartagena de Indias<sup>6</sup>, permitirá eliminar, en algunos casos de manera inmediata a la entrada en vigencia del protocolo, aranceles a productos chilenos actualmente excluidos del Tratado de Libre Comercio con México y que representan casi un 4% de las exportaciones chilenas a dicho país –como lácteos y aceites comestibles– y mejorar las condiciones de acceso a otros bienes, como la uva de mesa. En el

---

<sup>6</sup> Texto en: [http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO\\_COMPLETO.pdf](http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf)

caso de las exportaciones chilenas a Perú y Colombia, si bien todas ellas estaban con arancel cero bajo los tratados comerciales bilaterales, el acuerdo logrado en la alianza permitirá dismantelar las franjas de precio que aún afectaban el acceso a las carnes, lácteos y alimentos para mascotas, entre otros.

Del mismo modo, la alianza permitirá complementar los acuerdos existentes, incorporando disciplinas y compromisos en materia de comercio electrónico, telecomunicaciones, servicios financieros y transporte marítimo que no existían en los acuerdos bilaterales o eran muy básicos. Similar situación con las compras públicas donde se mejoraron disciplinas y se amplió la cobertura en ciertos mercados. Sin embargo, todavía hay áreas donde se requiere seguir trabajando como son la integración energética, financiera y de mercados de capitales, el reconocimiento de títulos profesionales y el transporte aéreo. En este último, Chile ha sido pionero no sólo por su política de cielos abiertos si no por incluir el tema en los acuerdos comerciales. La conectividad aérea entre los cuatro países es muy baja. Diariamente las frecuencias entre las cuatro capitales no sobrepasan las dos docenas, cuando entre ellas y Miami se registran más de 50 vuelos al día, sin mencionar el resto de Estados Unidos. Los presidentes de los países de la Alianza del Pacífico se han comprometido a avanzar en este tema.

Para un país donde el comercio exterior tiene un peso tan importante en su economía y que cuenta con



un número tan grande de acuerdos, la facilitación del comercio y la convergencia entre los acuerdos es un objetivo esencial.

La convergencia de acuerdos nos permite no sólo lograr reglas uniformes para la circulación de bienes, servicios, capitales y personas sino además potenciar cada acuerdo generando economías de escala que le permitan a los operadores económicos, enfrentar la nueva organización de la producción mundial a través de cadenas de suministro de valor. En otras palabras, Chile puede contar con la red más grande de acuerdos de libre comercio y todos ellos de alto estándar y cobertura y que en una primera mirada pueden funcionar muy bien, pero que podrían tener regulaciones y disciplinas disímiles que dificulten su aprovechamiento. Por ejemplo las reglas de origen que no necesariamente son las mismas en cada acuerdo, muy por el contrario. Así, por mencionar un par de casos, los productores chilenos de cloruro de potasio o conductores eléctricos, deben estructurar sus procesos productivos de manera diferente si quieren exportar —con preferencia arancelaria— a cada uno de los países de la alianza, ya que los acuerdos bilaterales tienen diferentes reglas de origen. Por lo tanto, en muchos casos, el empresario se concentra en un solo mercado. En la alianza se lograron armonizar las reglas de origen, privilegiando las más flexibles<sup>7</sup> y es-

---

<sup>7</sup> La Alianza del Pacífico permite la coexistencia con los acuerdos bilaterales, lo que permite al exportador, prestador de ser-

tableciendo un mecanismo de acumulación de origen que facilitará el uso de insumos de los cuatro países en la producción de bienes para el comercio dentro de la alianza, y de no estar disponibles, se amplía la posibilidad de utilizar los de otros países, sin perder con ello la preferencia arancelaria.

En materia de regulación al comercio, se establecieron las bases para un trabajo de cooperación y armonización regulatoria a nivel sectorial, que por ahora se ha estado ejecutando en el sector farmacéutico –lográndose un acuerdo entre autoridades sanitarias de los cuatro países para facilitar el registro sanitario– y de cosméticos. Este último, fuertemente impulsado por las respectivas industrias de los cuatro países que han hecho frente común para facilitar la comercialización de sus productos dentro de la alianza, por ejemplo eliminando trámites innecesarios o repetidos. Estos ejemplos deberían incentivar a otros sectores a trabajar con los reguladores para avanzar en la armonización, equivalencia y reconocimiento.

Por otro lado, la incorporación de medidas para facilitar el comercio a través de la cooperación aduanera, la integración de las ventanillas únicas, la certificación electrónica de origen, entre otras, permitirá reducir los costos y tiempos del comercio entre los

---

vicios o inversionista, escoger el régimen más favorable, no solamente en materia de origen.

cuatro países, mejorando la competitividad de sus exportadores e inversionistas.

Cabe relevar el rol del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico que agrupa a las cúpulas empresariales de los cuatro países y que ha tenido un rol fundamental en el diseño de la agenda de los trabajos del proceso, al definir las áreas de interés prioritario del sector privado. Entre ellas, la facilitación del comercio, los temas tributarios, la educación, –particularmente la técnica– la cooperación regulatoria y las compras públicas. El desafío es ampliar la representación de los sectores productivos en dicho consejo, en particular las PYMEs, sin perjuicio del trabajo específico que está realizando el grupo de trabajo de reciente creación y que estudiará la realidad de las pequeñas y medianas empresas en la alianza con miras a evaluar mecanismos para incorporarlos a este proceso de integración, ampliando así sus beneficios.

Finalmente, la Alianza del Pacífico es otro hito en la política chilena de buscar el desarrollo mirando hacia el Asia-Pacífico, pero sin perder de vista el resto del mundo. La alianza busca alcanzar niveles de competitividad en terceros países y principalmente en el Asia-Pacífico porque el 30% de sus exportaciones va hacia dicha región y desde ahí proviene el 13% de sus importaciones. Exportaciones e importaciones que crecen mucho más rápido que el comercio de la alianza con otros países del mundo. Y en el caso de Chile, las cifras son aún más contundentes. Casi la mitad de sus

exportaciones van al Asia, tres de sus cinco principales socios comerciales están ahí y Chile fue el primer país latinoamericano en negociar acuerdos con muchos de los países asiáticos como China, Corea del Sur, Japón o Malasia.

Concluyendo, para Chile la integración entre los países de la Alianza del Pacífico es la evolución natural de un camino que comenzó hace tres décadas. La alianza busca convertirse en un proceso de integración pragmático, comprensivo y abierto, que no compite con ningún otro acuerdo similar en la región, sino apunta a que se complementen. De hecho, analizando las cifras de comercio e inversión en el resto del continente, se concluye fácilmente que Brasil recibe más exportaciones chilenas que la Alianza del Pacífico, que las importaciones chilenas desde dicho país y Argentina sumadas son casi un 50% superior a las provenientes de Colombia, México y Perú en conjunto y que Brasil y Argentina son el primer y segundo destino de la inversión chilena en el exterior (con montos acumulados a junio de 2013 de US\$21,8 mil millones y US\$16,6 mil millones). Por lo tanto, el trabajo con Colombia, México y Perú se ha realizado sin descuidar el resto del continente y sin la intención de competir con otros foros o procesos de integración.

Aunque en esta primera etapa se priorizaron los aspectos comerciales, la Alianza del Pacífico es más que un tratado de libre comercio. También se han logrado avances en otras áreas como la eliminación de visas, las

becas estudiantiles, la promoción comercial conjunta, la apertura de embajadas compartidas, la creación de un Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico, el trabajo científico en cambio climático, entre muchos otros, todos los cuales contribuyen al desarrollo de los países y a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.



## HACIA UNA CONVERGENCIA ENTRE MERCOSUR Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Carlos Furche

*Ingeniero agrónomo, magister en Sociología de CLACSO. Fue director de Relaciones Económicas Internacionales (2004–2010), siendo responsable de la negociación, implementación y administración de los TLC acordados por Chile. Entre 1994 y 2004 fue director nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. Actualmente es ministro de Agricultura del Gobierno de Chile.*

La historia económica de los últimos años ha confirmado, entre otras cosas, la tendencia a la constitución de grandes bloques regionales, que terminan conformando mega bloques económicos, comerciales y políticos. Los ejemplos están a la vista. Como el inicio de las negociaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos, que si se lleva adelante, tendrá un enorme impacto en la organización económica y comercial en el mundo. O la negociación, también embrionaria, entre los países de ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) con China, Japón y Corea y esperemos en el futuro también incluya a India, Australia y Nueva Zelanda para llegar al famoso ASEAN+6. O La negociación del TPP. En fin, todas iniciativas que apuntan, en uno de

sus ejes, a generar mega espacios de integración económica, comercial y de flujo de capitales.

En segundo lugar, apuntan a institucionalizar las relaciones como una suerte de “seguro contra eventualidades” frente a las crisis que han ocurrido en distintos períodos.

En tercer lugar, como un espacio de redefinición de las reglas del comercio internacional. Esto particularmente es válido, si es que sigue adelante la negociación entre la Unión Europea y Estados Unidos. Más allá del balón de oxígeno que obtuvo la OMC en Bali, no cabe duda que la debilidad del sistema multilateral de comercio, ha alentado la constitución de estos mega bloques comerciales que tendrán probablemente una dimensión que trasciende el puro intercambio comercial.

En ese cuadro, es importante considerar la creciente diferenciación de la realidad en nuestra región. Existen dos ejes de dinámica diferenciados entre México hacia el sur, hasta el canal de Panamá, y del canal de Panamá hacia Tierra del Fuego o Sudamérica.

Efectivamente, si miramos la situación en América del Norte, lo que vemos es una tendencia creciente a la conformación de un gran espacio económico integrado que va desde Canadá hasta Panamá. Este espacio, tiene una dimensión institucional muy clara que es el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y su creciente coordinación con el DR-CAFTA (Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América), que tiene una



dimensión también muy significativa y creciente en el ámbito de su desarrollo económico industrial.

La presencia de las maquiladoras en los países centroamericanos o la industria automotriz en México, da cuenta de una integración creciente del mercado del trabajo, lo cual es un dato bastante relevante en este proceso de análisis y de integración más global en la región.

Luego, todos los países de esa zona dependen en su comercio exterior de Estados Unidos. El dato de que en México, un 85% o casi el 90%, de las exportaciones van hacia Estados Unidos, es un dato extremadamente relevante, también cuando analizamos la Alianza del Pacífico (AP).

Por último, en cuarto lugar, está el tema de los flujos de capital que probablemente tienen como origen principal Estados Unidos, pero que recientemente provienen de países como China y Japón. Ese es otro aspecto del cual es necesario hacerse cargo.

Por lo tanto, creo que aquí hay una dinámica económica diferenciada. En la sub-región sudamericana tenemos un enorme rezago en lo que se refiere a integración económica, comercial y también política. Aunque si uno da una mirada rápida, pareciera haber algunas buenas señales en el sentido de un cierto movimiento del Mercosur.

Esta dinámica debiera ser analizada no sólo en la perspectiva de sus conflictos comerciales, sino también en términos de la enorme trascendencia política que ha tenido el Tratado de Asunción de 1991, transformando

el eje de competencia entre Brasil y Argentina en un eje esencialmente de cooperación.

Ese es un dato que garantiza la estabilidad y la paz en Sudamérica. Es, de hecho, un dato tremendo, del punto de vista político y económico. Pero creo que también hay que hacerse cargo de que el Mercosur, ha estado muy por debajo de las expectativas, en la perspectiva de constituirse en una zona de libre comercio, en una unión aduanera.

Sin entrar en detalles, da la impresión que CAN está en un proceso de metamorfosis en el que no está muy claro cuáles serán los resultados. Nadie sabe si será una metamorfosis kafkiana o no, pero va a concluir en algo distinto a lo que existe hoy día.

Además está la realidad del ALBA. Podrán existir divergencias respecto a su desarrollo, pero hay tres países sudamericanos que son parte del ALBA: Venezuela, Bolivia y Ecuador, y que por lo tanto despliegan su política económica, y su vinculación con las iniciativas de integración, desde una perspectiva de un marcado sesgo ideológico.

Para avanzar efectivamente en la integración regional es necesario hacer un enorme esfuerzo para quitarle ese sesgo ideológico, incluyendo a la AP. Al final del día, el sesgo ideológico se transforma, y se ha transformado, en una suerte de constitución de una diversidad excluyente en nuestra región.

El dato nuevo no es la diversidad. El dato nuevo es que se ha transformado en una diversidad excluyen-

te. Y la evidencia disponible indica que un proyecto de integración regional necesita evitar ese sesgo ideológico-político de exclusión. Si se compara la situación en Sudamérica, respecto de otras regiones del mundo, claramente hay un rezago en el punto de la integración económica y no sólo bajo la óptica comercial, que es siempre la más visible.

Cifras de la CEPAL indican que el comercio intra-regional es inferior a un 20%. Comparados con la Unión Europea, el NAFTA, o incluso el CAFTA, estamos en una situación de rezago.

Hay dos cuestiones fundamentales en la AP. Lo primero es que ha repuesto un debate. Al final del día estamos discutiendo sobre integración regional, entre otras cosas, porque apareció este dato nuevo que es la AP. Me parece que eso ya en sí mismo tiene un mérito y es efectivamente una contribución.

Pero al revisar la agenda que se debate al interior de la AP, hay temas sustantivos, que no han estado normalmente en las otras iniciativas de integración. Creo que hemos pasado 20 años asumiendo, casi mecánicamente, la integración como liberalización comercial.

En este sentido, lo que llama la atención de la agenda de la AP, es que agrega otros componentes. La AP está integrando componentes que, podríamos decir, son el *hardware* de un proceso de integración, que incluye conectividad física en el transporte aéreo y marítimo, además de conectividad energética y en la circulación de personas.

Por otro lado, también tiene la posibilidad de influir en el *software* del proceso de integración, que es la facilitación del comercio. Pero en este punto es importante huir de la tentación reduccionista de pensar que el esfuerzo hay que concentrarlo en la reducción de aranceles porque ese tema ya está muy avanzado. Además, hoy los aranceles no son la traba más importante para el comercio, salvo excepciones que se pueden individualizar e identificar muy claramente.

¿Cuáles son los límites o dificultades que hay que superar para que esta iniciativa, la Alianza del Pacífico, llegue a buen puerto?

En primer lugar, existe una gran distancia entre la aspiración y la concreción práctica de los objetivos. Es muy difícil avanzar en un esfuerzo de integración si hay dificultades para concretar lo que la propia AP ha definido como su agenda.

De manera simbólica, pongo el ejemplo de la negociación arancelaria, que en teoría había llegado a su término, pero que en la realidad todavía no concluye.

En segundo lugar, imaginar la AP como una unión de países en contraposición a los del Atlántico, es algo muy difícil de sostener.

Un ejemplo es el tema de la continuidad geográfica. Todos los esfuerzos exitosos de integración regional o subregional tienen continuidad geográfica. Pero no es sólo eso. Al mirar el mapa, Chile, Perú y Colombia tienen continuidad geográfica, pero no sólo por el Pacífico; la tienen también por la Cuenca del Atlántico,

dado que el otro país del Pacífico, que es Ecuador, no participa de esta iniciativa.

Existe entonces una cierta división artificial. Al final de cuentas no es tan distinto ir al Asia desde el Atlántico que desde el Pacífico. Hay que hacerse cargo de que efectivamente todos los países, incluyendo también a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, tienen la necesidad de mirar hacia el Pacífico.

En tercer lugar, si en los próximos años se produce alguna negociación entre la Unión Europea y el Mercosur, será indispensable la creación de un eje de integración económica regional, en el cual esta división de Atlántico-Pacífico, pase a ser todavía más evidentemente artificial.

Por lo tanto en este punto hay que hacer un gran esfuerzo. Efectivamente existe, por un lado, la necesidad de mostrar avances concretos en el corto plazo, y por otro lado, de promover la apertura.

Por eso es necesario trabajar en la integración de otros actores. Si uno piensa en un proceso de integración en América Latina, es bien difícil imaginarlo sin los actores principales: México, Brasil o Argentina. En el caso de Sudamérica, parece evidente que sin los países del Atlántico es imposible imaginar la integración regional.

Es recomendable buscar un “horizonte de convergencia” en el mediano y largo plazo entre al menos, la iniciativa de la AP y el Mercosur. Pero ese “horizonte de convergencia” requiere de una agenda y da la impresión de que hay suficientes temas de interés común

como para plantear una agenda de convergencia, cuyo origen requiere, sin duda, de una gran voluntad política. Una voluntad política que en el futuro va a empujar en esa dirección y todo indica que el proceso político que está viviendo Chile no es ajeno a esa expectativa.

## LA ALIANZA DEL PACÍFICO: UNA OPORTUNIDAD PARA EL SECTOR PRIVADO

Andrés Santa Cruz

*Ingeniero comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) desde marzo de 2013. Asimismo, es consejero de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). También es presidente de la Escuela Agrícola de Molina.*

La Alianza del Pacífico (AP) es una oportunidad para el sector privado. La integración económica de Chile, Colombia, México y Perú bajo la Alianza del Pacífico permite un nuevo tipo de asociación en América Latina, que no es de carácter político, sino comercial. Los cuatro países comparten los principios del libre comercio, la estabilidad fiscal, el libre flujo de capitales extranjeros, la democracia representativa, entre otros. Profundizar aquello en que tenemos convergencia en materia económica nos permitirá potenciar un desarrollo conjunto. En la AP se han encontrado cuatro países que comparten esta visión.

La Alianza del Pacífico se basa en una economía de libre mercado, creando sinergias efectivas e incentivando intercambio comercial, junto con derribar las

barreras arancelarias. Constituye un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Permite impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr un mayor bienestar, avanzar en la igualdad de oportunidades y la sustentabilidad de las empresas y las naciones.

Esta es una manera cierta de incrementar el compromiso que tenemos con Latinoamérica. Este es nuestro vecindario y por eso es tan importante que mantengamos las mejores relaciones con nuestros países vecinos.

Y la AP es una iniciativa que va en ese sentido. Es una posibilidad para establecer un mecanismo eficaz que permita beneficiar a los socios. Y es un camino para mirar en bloque hacia el horizonte asiático.

Miramos al Asia, como todos, porque es el mercado del futuro, el mercado que está creciendo, el mercado donde podemos llegar con nuestros productos exportables. Y la AP es una buena plataforma para seguir mirando en forma más positiva y con mayores posibilidades hacia ese lado del mundo.

El Consejo Empresarial de la AP se constituyó el año 2012 incluyendo a las organizaciones representativas del sector privado de los cuatro países y con el paso del tiempo hemos visto el compromiso de los principales empresarios que participan en este consejo, con el fin de buscar en conjunto, cómo poder avanzar en la



integración, en la construcción de una plataforma para hacer negocios.

Como este es un consejo de privados, no tiene poder resolutorio. Pero su misión tiene gran relevancia dado que uno de sus objetivos es identificar cuáles son las fortalezas, cuáles son las debilidades, cuáles son los puntos que deberían ser recomendados a las autoridades, cómo generar las condiciones para crear un mejor clima de negocios, a fin de facilitar las inversiones en conjunto y el acceso más preferente a los distintos mercados donde queremos ser competitivos. Al mismo tiempo, eso nos permite fortalecer aún más el comercio interno.

Al sector privado le interesa todo lo que dice relación con el movimiento de personas, así como también la integración financiera. También hay conversaciones en curso sobre la integración educacional, porque los empresarios tienen mucho que aportar, especialmente en áreas como la formación técnico-profesional.

En el caso de Chile, las ramas que integran la Confederación de la Producción y del Comercio, CPC, actualmente administran 60 colegios aproximadamente orientados a la educación técnico-profesional a través de corporaciones sin fines de lucro. En este ámbito podemos fortalecer la cooperación al interior de la AP.

Hay temas también de tecnología de la información que han implementado los empresarios en otros países. En el caso de México hemos estado explorando la posibilidad de alguna iniciativa conjunta en materia educacional. Y en la misma línea hemos participado en

foros de innovación con emprendedores de los cuatro países. En definitiva, son muchos los ámbitos de cooperación al interior de la AP.

¿Hacia dónde apunta nuestro plan de trabajo? Por ejemplo a fortalecer la integración financiera. En el tema de la homologación tributaria tenemos un estudio que se encargó a Chile con la cooperación del Banco Interamericano del Desarrollo, BID, y que ha sido presentado al capítulo empresarial para su análisis.

En el tema de las compras públicas estamos bastante avanzados. Inclusive hemos propuesto y se ha dado inicio a un módulo de trabajo entre Colombia y Chile, con el objeto de preparar a las empresas de estos países para intervenir en compras y licitaciones públicas que se celebren en ellos. Es muy interesante para empresas chilenas, por ejemplo, participar en llamados que formule próximamente Colombia para materializar su agresivo programa de infraestructura.

El tema de homologación de normas técnicas, certificaciones sanitarias y otros, son puntos que están en nuestra agenda. Son puntos que se están trabajando y que cumplen el fin de darle insumos a la autoridad política, que es la que negocia por el país.

Por eso constantemente decimos “esto es lo que nosotros vemos en el sector empresarial y éstas son las sugerencias que nosotros hacemos a los equipos negociadores y a las autoridades para poder avanzar al respecto”.

En definitiva, la AP es una gran oportunidad para todas las empresas, y no sólo las chilenas, sino para las

empresas de las partes. Por ejemplo, ¿dónde tienen una gran presencia las empresas chilenas? En Brasil. En Brasil nuestras empresas ya han materializado cifras sobre los US\$26 mil millones, invirtiendo en distintos ámbitos y con gran interés. Ahora bien, tanto las empresas nacionales que operan en Brasil como las de aquella nacionalidad, tienen una gran oportunidad de emplear adecuadamente las “normas de origen” establecidas en los tratados de libre comercio suscritos por Chile, para llegar al Asia, por ejemplo, un sector del mundo donde a las empresas brasileñas les debe interesar aumentar su presencia.

Lo ideal es que pueda ir avanzando hacia constituirse en un acuerdo más amplio y que incluya más representantes de Latinoamérica. Ahora bien, para poder hacer estas uniones y así pasar al *boulevard económico* a la europea, debe haber algunas políticas económicas claves similares entre los países que integran el bloque, como lo son la apertura comercial y bajas barreras aduaneras.

Un elemento que ha dificultado el tema de avanzar en la integración de Latinoamérica es que la realidad de las políticas económicas no posibilitan estas uniones, tal como existen en otras partes del mundo.

No tiene que ver con ideologías, ni tiene que ver con regímenes políticos. Tiene que ver con la visión del país respecto a las políticas económicas para poder hacer bloques comunes. En este sentido, la AP es un buen avance y estamos confiados en que se convierta en una oportunidad, para que se sumen otros países. Al sector

empresarial le interesa que la AP se amplíe más allá de la frontera de los cuatro países.

Es importante que el vecindario se desarrolle y le vaya bien. Eso nos ayuda a todos, nos da paz y tranquilidad. Nadie quiere ver al vecino de la casa del lado con problemas porque el día de mañana también los podría tener uno.

En términos de integración se han visto importantes avances. Por ejemplo, la certificación de origen electrónica, dado que la homologación de normas técnicas no es un tema menor. Asimismo, está también el tema del operador económico autorizado, que se encuentra avanzando para facilitar el ingreso y salida de mercadería entre los países. Y ya me referí a la importancia de las licitaciones y compras públicas.

Estos son avances sustanciales en una alianza y constituyen una gran oportunidad. Ojalá existieran menos bloques, pero la realidad que enfrentamos es que hay distintos bloques y lo importante para Chile, es estar presente en todos aquellos que nos brindan oportunidades de crecer, desarrollarnos e invertir. Esa es nuestra mirada, eso es lo que nosotros postulamos como miembros activos del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico.

## ALIANZA DEL PACÍFICO: UN PROYECTO A LARGO PLAZO

Manfred Wilhelmy

*Abogado de la Universidad Católica de Valparaíso. Master of Arts en Ciencia Política y doctor en Ciencia Política, Princeton University. Director de la Revista de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, además de director ejecutivo de la Fundación Chilena del Pacífico.*

La Alianza del Pacífico (AP) es un acuerdo que puede llegar a tener una dimensión histórica significativa, marcando un cambio cualitativo en las políticas de integración de América Latina.

Para esto se requiere un número de condiciones. Uno de los puntos esenciales es elevar las políticas de los gobiernos en relación con la AP a la condición de “políticas de Estado”. Hasta ahora los cambios de gobierno no han afectado negativamente la evolución del pacto y es deseable que esto siga siendo así. Creo que también hay que trabajar para darle más significado específico al acuerdo básico que se firmó en Paranal, para que se logre avanzar en el camino hacia una integración profunda.

Está claro que hay que ir más allá del comercio, pero creo que es importante avanzar en un trabajo adicional que dice relación con difundir más ampliamente

la importancia del pacto e integrar a la sociedad civil. En este punto el factor académico tiene una dimensión fundamental. En la medida que se generen más intercambios educacionales entre nuestros países, la nueva generación puede involucrarse en este tema de manera más activa.

Pero también es necesario perseguir el mismo objetivo antes de un relevo generacional. En el tema de lograr consensos aún falta avanzar más, ya que existe una dispersión de opiniones en torno al tema de la integración y los alcances concretos de la AP.

Un buen augurio ha sido el amplio y positivo eco internacional de la iniciativa, que se ha expresado, entre otros aspectos, en el notable interés de importantes países en ingresar en calidad de observadores.

### *Claves*

La primera clave es que este es un proceso de largo plazo, ya que no se logra un grado de integración profunda en poco tiempo. Europa lo muestra claramente. Han pasado 56 años del Tratado de Roma y el “euroescepticismo”, hoy día, lamentablemente goza de buena salud. Pareciera que los proyectos integracionistas caminaran mejor en tiempos buenos, pero cuando las cosas se ponen difíciles en las economías nacionales, resurgen resabios de carácter nacionalista.

Y eso sucede en circunstancias que la Unión Europea tiene una gran ventaja. La Unión Europea es, lo que se ha denominado una “comunidad de seguridad”, donde las percepciones de amenaza podrán venir de otras partes del mundo, pero no entre los miembros. Ese es un punto que no se puede olvidar, ya que en América Latina aún nos falta para llegar a constituir una comunidad de seguridad regional.

En relación con el largo plazo, la AP debería encontrar un ritmo de avance que sea sustentable en el tiempo. El inicio ha sido rápido, yo diría que por momentos, el ritmo de avance ha sido casi vertiginoso. Lo importante es tener muy claro que no se están corriendo los cien metros planos; estos son los diez mil. Entonces hay que encontrar el ritmo para que la AP pueda llegar a la meta. El inicio muy dinámico ha sido una buena señal de que hay voluntad política de hacer las cosas y de dar un impulso muy fuerte, pero ahora estamos en la etapa de programarnos para la carrera más larga. Si no sucede aquello, se corre el riesgo de caer en la “curva del desencanto”, donde el ejemplo de APEC está a la vista.

¿Se sintió APEC en algún momento obligado a producir resultados históricos? Prácticamente todo el tiempo. Lo logró hasta mediados de la década del noventa, pero después la crisis asiática fue introduciendo también en APEC el factor de la “curva del desencanto”.

Hacia el futuro, el ritmo de media docena de cumbres en menos de tres años no se puede sostener. Como ejemplo, en el año 2010 en Tokio, año en que

se cumplió la primera “Meta de Bogor”, que implicaba una apertura comercial y financiera entre todos los miembros desarrollados, se produjo un momento complicado. Se debió realizar un ejercicio diplomático y analítico complejo, que terminó estableciendo que, si bien había un avance sustancial en el cumplimiento de los objetivos, *“much more work remains to be done”*. Muchos lo consideraron una especie de “logro parcial”, que salvó la apariencia de cumplimiento de la meta, pero al mismo tiempo reconoció un avance incompleto.

Evidentemente no hay una receta preestablecida para el avance en el largo plazo, pero es factible decir que tal vez la AP debería proponerse un equivalente a lo que han sido las “Metas de Bogor”. En APEC, los objetivos fueron formulados el año 2004 para el 2010 y el 2020. Tal vez, la AP debería plantearse como desafío la fijación de metas a 10 y 15 años plazo.

Otro desafío es la necesidad de alinear a las respectivas administraciones públicas. Los gobiernos tienen un papel fundamental en la implementación de este objetivo. Por ejemplo, hay acuerdo entre los países sobre tener “ventanillas únicas” de comercio exterior, pero detrás de las ventanillas hay múltiples servicios como las aduanas, los organismos de salud, los servicios agrícola-ganaderos, y así una larga lista de organismos que en la práctica tienen sus propias prioridades, entre las cuales la AP no ha llegado necesariamente a situarse en el primer plano.



También es clave avanzar en la incorporación de los llamados “observadores *plus*”, es decir, los observadores candidatos. Al buscar caminos para expandir el pacto es importante no dejar de lado las tareas de consolidación. El riesgo en este sentido es que los nuevos miembros potenciales no estén 100% listos para entrar a cada una de las disciplinas. Además que expandiendo el pacto, habrá que negociar los consensos entre una cantidad mayor de miembros, y eso se vuelve políticamente más complejo. Entonces, si bien es positivo que la AP se expanda incorporando nuevos países miembros, este proceso impone niveles de desafío a la conducción política que irán aumentando.

Otra tarea esencial es encontrar roles constructivos para los observadores. No deja de ser una paradoja que la AP tenga más de cinco o seis veces observadores que miembros. Y los observadores no van a poder estar allí indefinidamente en esa posición. Esto, a la larga, llevaría a un momento de fatiga. Mi opinión personal es que la clave en este ámbito está en la cooperación. La AP tiene el privilegio de contar con un grupo de países observadores selecto y al mismo tiempo variado, con los cuales la alianza podría emprender iniciativas de cooperación en ámbitos cruciales para su desarrollo.

Con muchos participantes surgen otros requerimientos prácticos, como probablemente tener que interpretar y traducir a un gran número de idiomas. Al respecto, me parece que sería sensato considerar un solo segundo idioma, el inglés.

En materia de institucionalidad, pareciera ser que las secretarías *pro tempore*, que han hecho heroicamente y con pocos recursos una enorme y trascendental labor, tienden en el tiempo a alcanzar un punto donde su capacidad llega a un límite.

Entonces, es necesario pensar en algún tipo de institucionalidad que no implique una burocracia pesada, pero que esté al servicio de la AP, tanto prestando servicios de secretaría como apoyando el desarrollo de proyectos, incluyendo los que involucren a países observadores.

También el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) eventualmente requerirá una unidad de apoyo que cumpla funciones de secretaría y que tenga a su cargo monitorear los estudios e informes que requieren los empresarios. La secretaría del APEC Business Advisory Council (ABAC) puede ser un modelo.

Uno de los mayores desafíos es la construcción de puentes con el Asia-Pacífico, objetivo explícito de la AP. Pero la verdad es que no hay una vía. El tratado, las declaraciones, no dicen nada específico al respecto.

Para avanzar en el terreno de la integración del Pacífico se han publicado varios informes, como por ejemplo, el muy leído "*State of the Region*" de la red PECC (Pacific Economic Cooperation Council). En él aparece una encuesta a alrededor de 500 líderes del Asia-Pacífico, en la cual por primera vez se consideró la Alianza del Pacífico. Específicamente, se preguntó acerca de la probabilidad de conclusión de acuerdos económicos efectivos en los próximos 5 años. 22,5%

estimó probable la conclusión efectiva de los acuerdos básicos de la Alianza, mientras que 22,9% estimó improbable dicho logro. Esto se compara con un 33,9% que cree que se concretará la Comunidad Económica de ASEAN, frente a un 18,8% que no lo cree. Un 33% cree que se concluirá el TPP, mientras un 22,7% no lo cree. En otras palabras, la credibilidad de la AP no está consolidada, aunque es más alta que la de otros proyectos, por ejemplo la propuesta de TLC entre China, Corea y Japón (18,8% cree que se concretará, pero 32,5% disiente)<sup>1</sup>. Para terminar, me permito mencionar dos iniciativas específicas de acercamiento entre la AP y la región Asia-Pacífico a través de la Fundación Chilena del Pacífico.

Estamos organizando una reunión ordinaria del ya mencionado ABAC, que tendrá lugar en Santiago en mayo de 2014. La agenda de ABAC dependerá de la economía que conduce APEC el 2014, la República Popular China. Pero en nuestra calidad de anfitriones estamos agregando un primer encuentro de los empresarios de la Alianza del Pacífico CEAP con miembros de ABAC, porque creemos que dicho diálogo puede producir un acercamiento muy beneficioso para la AP, considerando especialmente que ABAC es un consejo consolidado, de gran experiencia e influencia.

---

<sup>1</sup> Pacific Economic Cooperation Council, State of the Region Report 2013-2014, p. 39, Tabla 2.16.

Por último, estamos promoviendo, con nuestro socio de Singapur, el Institute of Southeast Asian Studies, un primer estudio conjunto sobre ASEAN y la AP, dos subregiones que podrían beneficiarse recíprocamente a través de mayores vínculos económicos y de cooperación.

En conclusión, la AP es un magno proyecto que tiene por delante un gran conjunto de desafíos para que pueda desplegar su enorme potencial.



La AP es un acuerdo que va más allá de un tratado de libre comercio (TLC) tradicional, en cuanto a su cobertura temática y enfoque de negociación. Los países de la AP en su conjunto representan un bloque de 212 millones de personas, que equivaldría a la 8va. economía del mundo, con un PIB promedio per cápita US\$13.000 y un 3% del comercio mundial.

La AP es un bloque abierto, como los fundamentos propios del tratado constitutivo así lo ratifican, y eso ha permitido que hoy existan más de 20 países observadores, muchos de ellos con la intención de ingresar como miembros plenos. Esto hace que el proceso sea retroalimentado constantemente. La AP es un proceso dinámico, abierto, y que va a trascender los gobiernos de turno. En realidad, es una política de Estado y no de gobierno.