



La convergencia Alianza del Pacífico-MERCOSUR y sus efectos en el comercio agrícola: elementos para la cooperación del IICA¹

Esta nota técnica, dirigida a los ministros de Agricultura de las Américas, trata sobre la convergencia entre los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los países de la Alianza del Pacífico y sobre sus efectos en el comercio agrícola, desde la perspectiva del papel que puede desempeñar la cooperación técnica que brinde el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) a los países de la región, a través de su Programa Hemisférico de Comercio Internacional e Integración Regional.

En esta oportunidad, se privilegiará el impacto potencial en tal convergencia de un elemento novedoso y relevante:

el anuncio de un acuerdo político entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE), que tiene como finalidad concluir las negociaciones de un acuerdo birregional preferencial y ponerlo en vigencia.

Será fundamental brindar seguimiento al desarrollo de las actividades orientadas a completar el proceso de aprobación y efectiva puesta en vigencia de dicho acuerdo, a fin de identificar acciones concretas en materia de comercio de bienes y servicios agrícolas y agroindustriales que puedan ser impulsadas con la cooperación técnica del IICA, en particular para el desarrollo de la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, inserta en la red de acuerdos birregionales con la UE.

1. Esta nota técnica fue elaborada por Félix Peña, miembro del grupo asesor del Programa Hemisférico de Comercio Internacional e Integración Regional del IICA.

La convergencia Alianza del Pacífico- MERCOSUR

La articulación entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico es reconocida como una de las prioridades de ambos esquemas de integración regional. No implica necesariamente que se fusionen dos procesos de integración que responden a realidades distintas y que, al momento, emplean diferentes metodologías. Pero sí supone avanzar en los múltiples pasos que ya se han acordado dar para profundizar en la conectividad y la convergencia de los sistemas económicos y productivos de los países miembros, con las consiguientes consecuencias positivas en el ámbito de la gobernanza regional. Pasos en tal dirección fueron incluidos en el “plan de acción conjunta” aprobado en la XIII Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico, celebrada en Puerto Vallarta, México, el 24 de julio de 2018.

Los países que hasta el momento constituyen ambos esquemas de integración tienen una larga historia de trabajo conjunto. Cabe recordar que fueron, junto con Bolivia, Ecuador y Venezuela, los que en 1960 impulsaron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y luego la Asociación Latinoamericana de Desarrollo (ALADI).

Son, por lo demás, protagonistas necesarios en cualquier iniciativa de acción conjunta que aspire a penetrar en la realidad latinoamericana, especialmente por lo que representan para la región

en su conjunto en términos de los porcentajes de población (81 %), producto bruto (86 %), comercio exterior (89 %) y flujos de inversiones del exterior (81 %). Sin estos países, difícilmente se podría visualizar que una iniciativa de integración económica latinoamericana, en sus múltiples desdoblamientos, pueda tener una efectiva incidencia regional y, por ende, una razonable proyección global.

De allí el interés que despiertan, dentro y fuera de la región, las acciones orientadas a profundizar la articulación del grupo de países que conforman la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR (Grupo MAP). Como en el caso de otros grupos de países que son relevantes para comprender las relaciones internacionales contemporáneas (por ejemplo, el “Grupo de los 7” y el “Grupo de los 20”), se los valora por su capacidad para tomar iniciativas sobre cuestiones que facilitan la gobernanza internacional, global o regional y que tienen un potencial efectivo para penetrar en la realidad. Al actuar como grupo son percibidos, en sus respectivas esferas de acción, como actores relevantes que no se pueden dejar de tomar en cuenta.

Hacia adelante pueden visualizarse dos planos de acción conjunta a desarrollar por el Grupo MAP. El primero es el de las cuestiones incorporadas en el antes mencionado plan de acción conjunta aprobado en la Cumbre de Puerto Vallarta, que implica el desarrollo de diversas acciones en los ámbitos institucional y normativo. El segundo plano se refiere a iniciativas conjuntas

que puede impulsar este grupo de países, a fin de incidir en cuestiones relevantes para sus respectivos intereses, sean de alcance global o regional. Al respecto, puede visualizarse la conveniencia de desarrollar iniciativas conjuntas sobre tres cuestiones de notoria relevancia para sus respectivas agendas de relaciones comerciales internacionales.

La primera cuestión relevante para una acción conjunta de este grupo de países es la de las reformas que conviene introducir en la Organización Mundial del Comercio (OMC). ¿Cuáles son o deberían ser las reformas de la OMC que más pueden interesar a los países del MERCOSUR y a los de la Alianza del Pacífico? ¿Qué propuestas concretas podrían ser presentadas por este grupo de países? ¿Cuál podría ser el posicionamiento de los países del Grupo MAP ante las propuestas que les interese introducir a otros países o grupos de países, como Estados Unidos, la UE, China o el Grupo de los 7, entre otros? Sin perjuicio de otras, una cuestión que merecería especial atención se refiere a las normas que inciden en la compatibilización de los acuerdos preferenciales que concluyan países en desarrollo con los compromisos asumidos en el sistema multilateral del comercio. De hecho, las interpretaciones que han predominado con respecto al artículo XXIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 han generado restricciones que no necesariamente se basan en lo que se prescribe explícitamente en su texto.

Una segunda cuestión relevante es la del fortalecimiento y pleno aprovechamiento de las oportunidades que brinda la ALADI, especialmente a través del instrumento de los acuerdos de alcance parcial previsto en el Tratado de Montevideo de 1980 y en la resolución n.º 2 del Consejo de Ministros. Este es un instrumento muy práctico y funcional para el desarrollo de estrategias de dos o más países miembros, orientadas a promover múltiples modalidades de encadenamientos productivos transnacionales, que aspiren a tener un alcance regional y una proyección global.

Y una tercera cuestión es la del desarrollo de acuerdos de comercio preferencial en los que participen países de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR, y que tengan un alcance birregional. Algunos ejemplos pueden ser los acuerdos birregionales con la UE, con los Estados Unidos y con China, sin perjuicio de otros imaginables y posibles.

La conclusión de las negociaciones del acuerdo birregional entre el MERCOSUR y la UE abrirá el camino a la conexión con los acuerdos que la UE ha suscrito con los países de la Alianza del Pacífico, tal como en su momento lo propusieran Ricardo Lagos y Osvaldo Rosales. Surgiría entonces una red de acuerdos birregionales muy funcional para la promoción de inversiones conjuntas que involucren empresas de ambas regiones. Lo mismo podría resultar de una red de acuerdos birregionales entre los países del Grupo MAP y otros países.

La negociación birregional entre la UE y el MERCOSUR

La negociación entre el MERCOSUR y la UE requirió 20 años desde que se inició, y 28 desde que se adoptó la decisión política de recorrer lo que no se supuso sería un camino tan largo. Con el anuncio el pasado 28 de junio de la firma del acuerdo político birregional, se ha abierto una nueva etapa que, si tiene éxito, conducirá a la plena entrada en vigencia del Acuerdo y, lo que sería más importante, a que produzca los efectos procurados en términos de comercio e inversiones productivas.

En todos los años transcurridos, la idea de negociar con la UE contó con el apoyo de quienes gobernaron los países del MERCOSUR. Se ha iniciado ahora el recorrido de un nuevo camino. Recorrerlo podría llevar unos dos a tres años. Recién entonces el acuerdo estaría efectivamente concluido. Y sus efectos penetrarían en las realidades de ambas regiones.

Este acuerdo birregional generará oportunidades y desafíos. El aprovechamiento de las oportunidades se traduciría en inversiones, corrientes de comercio y creación de empleos. Y también en el fortalecimiento de la imagen y eventualmente en prestigio que beneficien las políticas de inserción internacional de ambas regiones y de sus países. Los desafíos se relacionarían con la capacidad en los ámbitos gubernamental, empresarial y de la sociedad en su conjunto para

superar las dificultades prácticas que surgirían en el futuro y que afectarían los necesarios equilibrios del acuerdo. Para vencer esos desafíos se requerirá talento, voluntad política y tecnología organizativa.

¿Cuáles serían algunos de los pasos que habrá que dar en cada uno de los países del MERCOSUR, para que el acuerdo birregional concluya efectivamente y entre en vigor? Algunos son pasos que deberán realizarse en forma simultánea. Con base en lo observado en otros casos concretos de acuerdos de este tipo con la UE, cuatro serían los principales pasos a dar, sin perjuicio de otros que puedan ser complementarios.

Un primer paso será hacer conocer la “letra chica” del Acuerdo. Hablar con precisión de lo acordado requerirá leer con atención todos los textos desde la perspectiva de los distintos sectores involucrados, tanto a nivel nacional como en el de las distintas regiones de cada país, y de la dinámica del comercio y de las inversiones del futuro. Implicará poner atención a mecanismos que, en forma explícita o implícita, permitirían activar distintas modalidades de “válvulas de escape” y, a su vez, a los que permitan desarrollar una “transición asistida” para las pymes que procuren reconvertirse en función del nuevo mercado ampliado. Este último tipo de mecanismos fueron aplicados por la UE para facilitar la incorporación de países de Europa del Este.

Un segundo paso será comenzar a concertar los consensos a lo interno de los

países que harán posible la aprobación parlamentaria del Acuerdo. Ello supone explicar el contenido desde la perspectiva de sus posibles efectos en cada sector y región de cada país, y sobre todo, dejar en claro cuáles serían los efectos, si en un país miembro del MERCOSUR eventualmente no se lograra la aprobación parlamentaria.

Un tercer paso será prepararse en cada país para sacar provecho del Acuerdo en forma efectiva. Las empresas e instituciones deberán prepararse para competir con eficacia en el mercado europeo, especialmente en “nichos” de bienes y servicios en los que por diversos motivos pueden tener ventajas destacables. La internacionalización de nichos de competitividad será, por ende, una de las principales ventajas a explotar en función de la creciente demanda de las clases medias emergentes en numerosos países en desarrollo. También implicará la formación de buenos especialistas que contribuyan a mejorar la capacidad de entender cómo operar con éxito en el mercado europeo, sacando provecho de las ventajas que resulten del acuerdo birregional. Será, asimismo, un campo de acción prioritario para las instituciones académicas, que se beneficiarían de su inserción en redes de formación de especialistas en el espacio birregional.

El cuarto paso será impulsar la acción concertada de los países del MERCOSUR con los de la Alianza del Pacífico, a fin de lograr una efectiva articulación en torno a proyectos conjuntos, tanto en materia de producción de bienes como de prestación

de servicios, que permitan extraer beneficios de la red de acuerdos que se tendría con la UE, tomando en cuenta los ya acordados con los países de la Alianza del Pacífico.

Las negociaciones birregionales con la UE

Las siguientes pueden ser algunas de las principales preguntas por formularse con respecto a las negociaciones birregionales y a su potencial impacto en la convergencia de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR:

- ¿Cómo insertar el acuerdo que puedan firmar el MERCOSUR y la UE en la red de las distintas modalidades de acuerdos preferenciales que la UE ya ha concluido con los países de la Alianza del Pacífico, o con los países que están en proceso de modernización?
- ¿Cuáles serán los efectos de la negociación del acuerdo birregional del MERCOSUR con la UE y, en especial, de su efectiva puesta en marcha, sobre la futura interacción en el campo del comercio exterior agrícola, tanto de bienes como de servicios, entre los países de la Alianza y del MERCOSUR? Y, en especial, ¿qué perspectivas se abren para la futura colaboración entre los países de las dos subregiones, así como con los otros países de la región, teniendo en cuenta los acuerdos preferenciales ya existentes con la UE?

- ¿Qué efectos tendría la red ampliada por el Acuerdo MERCOSUR-UE sobre la cooperación que se desarrolle entre empresas de países del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico —con la eventual participación de empresas europeas— y sobre sus inversiones conjuntas en terceros países, incluyendo los de la UE? Y, en tal caso, ¿cuáles serían algunos de los campos de acción prioritarios para facilitar tal cooperación, como por ejemplo en materia de inteligencia competitiva; de modalidades de acción conjunta entre empresas; de opciones en financiamiento de comercio, asistencia técnica, cooperación tecnológica e inversiones productivas; y de análisis de casos concretos de cooperación entre empresas, tanto en el espacio regional como en Europa y otros países en desarrollo, especialmente de Asia y África?
 - ¿Cuán útil podría ser el marco institucional de la ALADI para el desarrollo de las acciones por realizar? Al respecto ¿cuál podría ser el papel que desempeñe el instrumento de los acuerdos de alcance parcial en las distintas modalidades previstas en el Tratado de Asunción de 1980 y en la Resolución 2 del Consejo de Ministros de 1980? Tales reglas fueron parte de las principales innovaciones que se introdujeron con respecto a lo que era el marco institucional proveniente de la ALALC. Incluso abren la posibilidad de aproximaciones sectoriales y multisectoriales para la construcción gradual de espacios de integración entre países de la región, en forma compatible con las reglas del sistema multilateral del comercio aplicadas a partir de la aprobación de la “Cláusula de Habilitación” en la Ronda de Tokio.
 - ¿Qué impacto podrían tener experiencias exitosas de acción conjunta de países de la Alianza y del MERCOSUR con la UE en el espacio birregional sobre futuros acuerdos birregionales, por ejemplo, con los Estados Unidos y China?
 - ¿Qué papel podrían desempeñar organismos financieros internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y, eventualmente, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), para facilitar con asistencia técnica y financiamiento proyectos conjuntos entre empresas del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico?
- En relación con cada una de tales preguntas es factible concertar actividades que se desarrollen a través de distintas modalidades de cooperación técnica impulsadas por el IICA, con la participación de países interesados y de otros organismos de cooperación internacional, incluyendo la propia UE.
- Finalmente, mediante el Programa Hemisférico de Comercio Internacional e Integración Regional, el IICA podría contribuir en la elaboración de

documentos técnicos que analicen las características del comercio agrícola interregional e intrarregional de los países miembros de la Alianza del Pacífico, así como ofrecer asesoría técnica que facilite la comprensión e interpretación de la letra chica del texto del Acuerdo y la identificación de posibles oportunidades comerciales que le permitan al sector privado hacer un buen uso y sacar

provecho de los acuerdos comerciales firmados.

Para más información puede ponerse en contacto con Adriana Campos Azofeifa, Gerente del Programa Hemisférico de Comercio Internacional e Integración Regional del IICA, mediante el correo electrónico adriana.campos@iica.int o el teléfono (506) 2216-0170.



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Sede Central. Apartado postal 55-2200.
San José, Vázquez de Coronado, San Isidro 11101 - Costa Rica
Tel.: (+506) 2216 0222 • Fax: (+506) 2216 0233
Correo: iicahq@iica.int • Sitio web: www.iica.int