

Asia y la ¿(des)integración latinoamericana?

¿Cuáles son los impactos del ascenso del Asia emergente sobre el proceso de integración latinoamericano? ¿Se avanza hacia una fractura en este proceso o se abren nuevos espacios de cooperación y coordinación? ¿Hasta qué punto se están creando divergencias y qué áreas posibles de convergencia existen? El abordaje de la supuesta antinomia existente entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico (AP), una perspectiva de análisis desde la economía política a tres niveles (internacional, regional y nacional) y las visiones de la región desde Asia pueden servir para responder a esos interrogantes.

MARIANO TURZI

La geografía comercial mundial se desplaza hoy crecientemente del Oeste hacia el Este y del Norte al Sur, en un contexto de globalización y alta interdependencia económica. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estima un crecimiento global anual de 3,3% para 2013 y de 4% para 2014¹. Sin embargo, las cifras desagregadas muestran estimaciones de 1% y 2% para las economías avanzadas, y por encima de 5% para las economías emergentes y en vías de desarrollo. La región de Asia-Pacífico creció 7,5% en 2012 y se espera un crecimiento de 7,9% en 2013. En América Latina, se proyectan tasas de 3,5% y de 3,9%, respectivamente. Para la década 2012-2022, se espera que casi 60% del crecimiento global provenga del Asia emergente.

Mariano Turzi: Ph.D. en Estudios Internacionales de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Johns Hopkins University. Es coordinador del Programa de Asia-Pacífico en la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina), profesor de la New York University y becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Es autor de *Mundo BRICS* (Capital Intelectual, Buenos Aires, 2012).

Palabras claves: Alianza del Pacífico (AP), China, Mercosur, Asia-Pacífico, América Latina.

1. Antonio Prado, Osvaldo Rosales y Ricardo Pérez: *Strengthening Biregional Cooperation between Latin America and Asia-Pacific: The Role of FEALAC*, Cepal, Santiago de Chile, junio de 2013.

Entre los 36 miembros del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE)², concentran 32% de las exportaciones globales de mercancías y 30% de las importaciones, un aumento de 52% en las exportaciones y de 328% en las importaciones con respecto a sus valores porcentuales de 1990. Tras este telón de fondo, la integración latinoamericana ha debido incorporar una variable o vector «asiático» que está alterando el curso del proceso y dando lugar a nuevos alineamientos, fracturas y tensiones.

■ ¿Alianza del Pacífico versus Mercosur?

La Alianza del Pacífico (AP) ha sido postulada por políticos y analistas como una fuerza contraria al Mercado Común del Sur (Mercosur). Ese nuevo agrupamiento sería pragmático en lo político, abierto en lo comercial, liberal en lo financiero y más funcional a los intereses de Estados Unidos en lo geopolítico. El Mercosur, por el contrario, sería un anacronismo estancado por su populismo ideológico, su defensa del proteccionismo mercantilista y el recelo de los actores financieros internacionales, aunque a la vez sea el sostén de un proyecto más autónomo de Washington. Dentro de esa línea podrían distinguirse dos vertientes en la región: una de oposición selectiva y limitada a EEUU (de inspiración brasileña) y otra de desafío y confrontación (emanada desde Caracas y consolidada en el eje de los países denominados «bolivarianos»). La AP irrumpió con la velocidad y el dinamismo propios de su inspiración liberal: una ráfaga de «destrucción creativa» que (supuestamente) habrá de sacudir las paralizadas estructuras regionales existentes. Pero para comprender bien el alcance e impacto del fenómeno, es imprescindible destacar que existen dos errores conceptuales fundamentales en relación con el nuevo bloque. El primero es una *desestimación* de la importancia del proceso de integración regional latinoamericano. El segundo, una *sobrestimación* de la relevancia que el agrupamiento tiene para Asia.

La idea de la AP es, principalmente, posicionarse frente a potenciales socios e inversores asiáticos a partir de un diferencial de ventajas que ofrecerían sus cuatro miembros en cuanto a una mayor facilitación comercial para acelerar los procesos de integración económica. De acuerdo con el informe *Doing*

2. El FOCALAE está integrado por 36 países (2013), 19 de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y 16 de Asia y Oceanía (Australia, Brunéi Darussalam, Camboya, la República Popular China, Filipinas, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Myanmar, Mongolia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia, Vietnam y la República de Corea).

Business 2014 del Banco Mundial (BM)³ –que mide la facilidad de hacer negocios en todo el mundo–, los países de la AP están en los puestos 34 (Chile), 42 (Perú), 43 (Colombia) y 53 (México). En contraste, los países del Mercosur ocupan puestos notablemente peores, con Uruguay en el 88, Brasil en el 116, Argentina en el 126, Paraguay en el 109 y Venezuela en el 181. El puerto mexicano de Manzanillo, el colombiano de Cartagena, el peruano de El Callao y el chileno de San Antonio ocupan los puestos 4, 5, 6 y 8 en el *ranking* 2012 de los principales puertos de América Latina en movimiento anual de contenedores confeccionado por la Cepal⁴.

Así, la AP representa un esquema de inserción en la región Asia-Pacífico a través de la facilitación comercial y la integración financiera que permita avanzar en un cierto tipo de proyectos nacionales. Es decir, una articulación entre la economía política internacional y las coaliciones de intereses internos que en cada uno de los países dominan un modelo de desarrollo y gobernanza particular. Por ejemplo, México –la mayor economía de la AP– utiliza la

Desde el ingreso de China a la OMC en 2001 hasta 2010, hay 53 sectores del mercado mexicano en los que la participación estadounidense disminuye a medida que China avanza ■

agrupación como mecanismo regional que permite al país aprovechar la dimensión de su propio mercado interno y apalancar la ventaja comparativa económica de los tratados de libre comercio que tiene firmados con los demás países del bloque, con el mercado de América del Norte, América Latina y la Unión Europea. México busca posicionarse, de esta manera, como plataforma

de producción y exportación hacia terceros países y regiones. Enrique Dussel Peters y Kevin P. Gallagher han encontrado que desde el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 hasta 2010, hay 53 sectores del mercado mexicano en los que la participación estadounidense disminuye a medida que China avanza, lo que a su vez podría permitir a México incrementar su eficiencia y volverse más competitivo en los mercados estadounidenses⁵.

3. BM: *Doing Business 2014. Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas*, 29/10/2013, <<http://espanol.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>>.

4. Unidad de Servicios de Infraestructura de Cepal: «Movimiento contenedorizado de América Latina y el Caribe, Ranking 2012» en *Perfil marítimo de América Latina y el Caribe*, <www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/Transporte/noticias/noticias/7/49997/P49997.xml&xsl=/Transporte/tpl/p1f.xsl&base=/perfil/tpl/top-bottom.xsl>, 25/6/2013.

5. E. Dussel Peters y K. P. Gallagher: «El huésped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte» en *Revista de la Cepal* N° 110, 8/2013.

Cuando se presenta a la AP como la nueva oportunidad en la región, se subraya que los países miembros tuvieron en 2012 un PIB combinado que representó 35% del total de América Latina y el Caribe (ubicándose en el octavo puesto como economía mundial), y que el bloque regional recibió en 2013 más inversión extranjera directa que el Mercosur. De acuerdo con datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el bloque del Pacífico captó flujos en 2013 por valor de 84.300 millones de dólares, y sus vecinos del Sur, por 83.000 millones de dólares⁶. Pero esta caracterización es, como mínimo, superficial. Los tiempos actuales de las relaciones internacionales permiten estrategias pragmáticas de relacionamiento con socios, vecinos y hasta rivales. Se puede cooperar y competir, acordar y disentir, en múltiples foros y sobre temas superpuestos, entre los sectores público y privado.

Fabián Bosoer ha advertido y explicado acerca de la cambiante (re)configuración latinoamericana: «la dimensión sistémica de América Latina como conjunto regional está marcada por ‘geografías variables’, que resultan de dinámicas y sinergias con contradicciones y conflictos propios; pero que profundizan una tendencia hacia esquemas que empoderan a la región»⁷. De lo contrario, se corre el riesgo de debilitamiento y pérdida de relevancia internacional. Tanto el Mercosur como la AP son vectores de la estrategia de internacionalización de los países miembros, pero también están presentes en otros foros. Plantear la división irreconciliable entre la AP y el Mercosur ¿implicará que México, Brasil y Argentina abandonarán todo intento de coordinar una voz común latinoamericana en el G-20? ¿No hay acaso un interés compartido por todos los miembros en la defensa del sistema interamericano de derechos humanos en la Organización de Estados Americanos (OEA)?

Diferencia no implica necesariamente división. Mercosur o AP no son inherentemente incompatibles o antinómicos. Son, sí, dos modelos de integración diferentes: regionalismo abierto y bilateralismo competitivo. Pero la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) ha hecho propio el lema «unidad en la diversidad». Ahora bien, que la división no sea natural no quiere decir que sea antinatural. Esa división es social y política. Es el producto de coaliciones en pugna en un proceso que sí es de permanente contestación.

6. Nicolás Marticorena P.: «A. del Pacífico recibe más inversión extranjera que el Mercosur por primera vez desde 2009» en *El Mercurio*, 26/2/2014 <<http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-02-26&dtB=26-02-2014%20:00:00&PaginaId=2&bodyid=2>>.
7. F. Bosoer: «EEUU: decepciones y sorpresas en el patio trasero» en *Clarín*, 23/1/2010.

■ Política y geopolítica

La oposición entre Mercosur y AP es apresurada, intencionada y superficial. Modelos alternativos de integración no implican exclusiones ni antinomias. Empíricamente, un bloque que busca integrar a países de América del Sur con México pone en cuestionamiento *ab initio* la existencia de una división entre una «América Latina del Sur» y una «América Latina del Norte», o entre una América Latina «del Atlántico» y una «del Pacífico». Sin embargo, la AP sí refleja una cambiante economía política en tres niveles: nacional, de cada uno de los países de la región; regional, entre los países de América Latina; e internacional, en el esquema de inserción global de la región.

En lo interno, el modelo neoliberal colapsó a principios del nuevo milenio y fracturó los pilares de la integración regional. La economía política internacional y las coaliciones de economía política interna que apoyaron la apertura comercial unilateral, la desregulación laboral y financiera, la privatización de empresas públicas y la retracción del Estado abandonaron la escena y dieron lugar a los gobiernos progresistas de la «nueva izquierda». Los nuevos gobiernos aplicaron políticas novedosas, respondiendo a la nueva realidad y atendiendo las demandas de sus bases sociales. Fueron más nacionalistas y proteccionistas, sosteniendo una visión del Estado como actor central en el desarrollo económico, la participación política y la atención social. Aunque con matices nacionales, todos compartían el distanciamiento de la arquitectura de

El modelo de integración predominante en los años 90, denominado «regionalismo abierto», se agotó y dio paso a una nueva fase del proceso de integración ■

integración regional comercial hemisférica que buscaba instalar Washington por la vía del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), definitivamente abandonada en la IV Cumbre de las Américas en 2005 en Mar del Plata, Argentina.

En el nivel regional, como ha descrito Andrés Serbín, el modelo de integración predominante en los años 90, denominado «regionalismo abierto», se agotó y dio paso a una nueva fase del proceso de integración⁸. Se fracturó la visión común sobre la concepción del regionalismo y se abrió una fase «posliberal». Proliferaron esquemas renovados y proyectos de integración que –aunque diferen-

8. «Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos», Documentos CRIES N° 15, septiembre de 2010, disponible en <www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>.

tes– compartían la incorporación de una agenda marcadamente política, en consonancia con los cambios de color político internos y el retorno del rol preponderante del Estado en los proyectos de desarrollo.

En el plano internacional, la crisis del modelo neoliberal –epitomizada por la crisis argentina de 2001– desintegró, como explica Raúl Bernal-Meza, la visión común y optimista respecto de la globalización⁹. Si bien la fuerte asociación con China permitió a América Latina salir relativamente poco dañada de la crisis de 2009, la globalización se percibió en la región más como un peligro que como una oportunidad y esto dio impulso a iniciativas defensivas de integración regional. Esta nueva visión sobre iniciativas de integración y cooperación regionales fue reflejo y refuerzo de las ideas e intereses de las nuevas coaliciones de economía política internas. Los países modificaron su política y sus políticas públicas.

En este sentido, cabe hacerse dos preguntas centrales acerca del proceso de integración regional en Latinoamérica. La primera es cuál será el rol de Brasil. La AP supone un desafío para el proyecto brasileño de consolidar la integración regional sudamericana. El Mercosur constituye el núcleo central de este proyecto diplomático, sobre el que se sustentan iniciativas como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Esta última incorpora un vector que busca reorganizar geoeconómicamente la subregión en torno y a favor de las empresas multinationales brasileñas; empresas como Vale, Petrobras y Odebrecht están impulsando mucho la transformación económica.

■ La visión desde Asia

Un dato distintivo del sistema internacional actual es la redistribución de cuotas de poder desde la superpotencia hacia potencias medias, desde la cima del sistema hacia la base. En ese proceso de redistribución, las ganancias de escala –económicas y políticas– otorgan dividendos. En la coyuntura poscrisis económica y sin avances significativos en las negociaciones de la Ronda de Doha, el sistema comercial internacional se está atomizando. Las naciones buscan nuevos canales para fomentar el comercio y la cooperación.

9. R. Bernal Meza: «Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (Unasur, Alianza del Pacífico, Alba, Celac): una mirada panorámica» en *Ibero-Online.de* N° 12, 6/2013, <www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf>.

Y lo hacen a través de la liberalización comercial a escala y nivel regional. A fines de 2013, casi todas las economías del mundo están llevando a cabo negociaciones para suscribir nuevos acuerdos comerciales regionales: además del Acuerdo Transpacífico (TPP), están el Acuerdo Transatlántico (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) entre EEUU y la Unión Europea y la Asociación Económica Integral Regional (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP).

A pesar del crecimiento en la relación comercial bilateral –entre 2000 y 2012 las exportaciones latinoamericanas a Asia se cuadruplicaron y las importaciones asiáticas se duplicaron¹⁰–, América Latina carece de una visión única o de una voz unificada con respecto a Asia-Pacífico. La agenda de temas en los que Asia está impactando sobre América Latina permite un trabajo horizontal y sinérgico: infraestructura, valor agregado de la producción, inserción en cadenas globales de valor, regulaciones de las actividades de extracción y procesamiento de minerales, alcance del modelo de industria agroalimentaria, transformación del turismo. Cada uno de ellos tiene un peso económico como sector y un peso político como base de coaliciones domésticas de gobierno. Ese peso determina una articulación de economía política que incide en metas y proyectos nacionales que priorizan de distinto modo aspectos como el empleo, el desarrollo socioeconómico, la equidad y la competitividad. A estos proyectos nacionales sirven modelos de integración regional e inserción internacional. No son las diferencias, sino la decisión política de hacer de ellas irreconciliables divergencias lo que marcará un curso de mayor fragmentación o de mayor unidad para la región.

Desde el «lado de la demanda», no aparece de una manera clara o evidente la ganancia que la AP podría generar sobre los acuerdos ya existentes entre México, Colombia, Perú y Chile. Una armonización total de las normas de origen y una eliminación absoluta de tarifas solo pondrían a los cuatro socios en un pie de igualdad con la posición que ya han otorgado vía acuerdos de libre comercio a EEUU y a la UE. Desde el punto de vista de Asia-Pacífico, no parece que la división entre una América Latina del Atlántico y una América Latina del Pacífico fuera funcional. Para los actores económicos del Asia emergente, se trata más bien de una cuestión de facilitación del comercio y la inversión, que se canalizaría por esquemas institucionales multilaterales como el Foro

10. Cepal: «La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global», Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2012, disponible en <www.cepal.org/publicaciones/xml/1/47221/ChinayALCesp.pdf>.

Cuadro

Acuerdos comerciales América Latina-Asia Pacífico, diciembre de 2013

Países	Australia	Brunéi	Camboya	China	República de Corea	Filipinas	Región Administrativa Especial China de Hong Kong	India	Indonesia	Japón	Laos	Malasia	Myanmar	Nueva Zelanda	Singapur	Tailandia	Provincia China de Taiwán	Vietnam
Argentina								AAP										
Bolivia (E.P.)																		
Brasil								AAP										
Chile	TLC	TLC		TLC	TLC		EN	AAP		AA		TLC		TLC	TLC	TLC*		TLC*
Colombia				EE	TLC*					EN								
Costa Rica				TLC	EE										TLC			
Cuba																		
Ecuador																		
El Salvador					EE													TLC
Guatemala					EE													TLC
Honduras					EE													TLC
México	EN	EN								AA		EN		EN	EN			EN
Nicaragua																		TLC
Panamá					EN										TLC			TLC
Paraguay								AAP										
Perú	EN	EN		TLC	TLC					AA		EN		EN	TLC	TLC		EN
Rep. Dominicana																		
Uruguay								AAP										
Venezuela (R.B.)																		

*Acuerdo firmado pero aún no vigente.

TLC = tratados de libre comercio, AA = acuerdos de asociación, AAP = acuerdos de alcance parcial, EN = en negociación, EE = en estudio.

Fuente: Observatorio América Latina-Asia Pacífico: *Boletín Estadístico* N° 3, 12/2013.

de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) o el eventual TPP, o directamente por vías bilaterales: Chile ha firmado acuerdos de libre comercio con China, Brunéi, Nueva Zelanda, Japón, Australia, Singapur, Malasia y Vietnam; Perú, con Singapur, China, Corea del Sur, Tailandia y Japón; México, con Japón; y Colombia, con Corea del Sur, además de estar en negociaciones con Japón. Es difícil imaginar el valor que puede agregar el esquema institucional de la AP.

Con un mundo que parece estar reconfigurándose sobre la base de megabloques regionales, las líneas de fractura de la integración latinoamericana cobran una importancia crítica. En términos comerciales, no hay ganancias inmediatas provenientes de generar una división en el proceso de integración latinoamericana. En una etapa de capitalismo globalizado organizado alrededor de cadenas de valor, el daño en uno de los eslabones representa un perjuicio para toda la cadena. En el largo plazo, las ganancias potenciales de la coordinación son mayores, ya que la competitividad depende en gran medida de ventajas que se encuentran en la regionalización de la producción. Para las grandes potencias, esta divergencia no produce ningún dividendo geopolítico claro o inmediato. En términos políticos, la pérdida de unidad redonda en una reducción de la autonomía regional frente a Asia en general y frente a China en particular.

El riesgo es que esa fractura regional pueda atraer los intereses propios de otros Estados. Y en ese proceso –aun sin quererlo los actores directamente– se profundiza la divergencia regional. Por ejemplo, la AP ya cuenta con miembros observadores: España, Australia, Nueva Zelanda, Uruguay, Canadá, Japón, Guatemala, Panamá y Costa Rica (estos dos últimos en calidad de «Estados observadores candidatos a convertirse en Estados miembros»). Y Portugal, Paraguay, Honduras, El Salvador y Francia ya han enviado solicitudes. No es cuestión de asignar culpas o responsabilidades, sino de analizar qué modelo de inserción internacional, desarrollo económico y gobernanza política apuntala cada modalidad de integración regional.

■ El futuro de la integración regional latinoamericana

La regionalización es el aumento de la interdependencia intrarregional por medio del incremento de los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. La integración regional o el regionalismo es el desarrollo de la institucionalización por la cual se da gobernanza a ese proceso. Regionalización es un proceso, y regionalismo, un proyecto. Una regionalización eficiente requiere de una integración regional sólida, donde se sinceran los temas, áreas e intereses de acuerdo y conflicto, donde se fijan los cursos de acción y se crea la institucionalidad necesaria para fijar tanto el proceso como el proyecto en un curso de largo plazo que permita atravesar tiempos de bonanza o turbulencia sin poner en peligro los acuerdos.

Latinoamérica atraviesa una coyuntura crítica en cuanto al futuro del proceso de integración. El ciclo del momento progresista en la región parece

haber atravesado su cenit y deja abierta la pregunta sobre la sustentabilidad de lo construido. Las iniciativas de integración regional avanzaron en gran medida por las coincidencias ideológicas entre líderes como Néstor Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva, Evo Morales, Rafael Correa, Fernando Lugo y Hugo Chávez. Lo mismo ocurre con la AP, cuyo perfil liberal, aperturista y promercado tiene una fuerte consonancia con los perfiles del México de Enrique Peña Nieto, la Colombia de Juan Manuel Santos, el Perú de Ollanta Humala y el Chile de Sebastián Piñera (el retorno de Michelle Bachelet al Palacio de la Moneda será un interesante test para medir si un cambio de gobierno produce alguna modificación con respecto a la Alianza).

Con los presidentes mencionados fuera del poder –a excepción de Correa y Morales (quien enfrenta elecciones en 2014)–, el impulso integrador perdió fuerza. Es preocupante que aun cuando en Argentina, Brasil y Venezuela haya continuidad en los *partidos*, el retiro de las *personas* plantee desafíos a la dirección y decisión de la integración. Si el regionalismo se restringe solo a la construcción de consensos políticos intergubernamentales ideológicamente coincidentes para temas determinados y en coyunturas específicas, se construyen bonitas amistades más que sólidas estrategias. Para mantener intertemporalmente el impulso inicial, es necesaria la construcción de una institucionalidad organizada y consensuada. Esto crea una estructura de incentivos de largo plazo en los actores, tendiente a profundizar los mecanismos multilaterales de la integración más que a la acción unilateral, que en el agregado lleva a la fragmentación.

Los beneficios de largo plazo para la autonomía regional y la inserción internacional de mantener la unidad parecen superar las ganancias de corto plazo de la fragmentación. Pero la explicación está claramente en capacidades y voluntades políticas más que en determinantes económicos, con lo cual deben explorarse las coaliciones de economía política de cada país para comprender las estructuraciones de economía política internacional que llevan a la creación de modelos competitivos de regionalización. Las elites políticas, los sectores empresariales y la academia latinoamericana se deben un debate serio y profundo acerca de las estrategias de inserción y relacionamiento, hacia dentro de América Latina y con la regional emergente de Asia-Pacífico. ☐