



Alianza del Pacífico: mitos y realidades

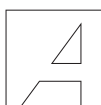
EDITORES

Eduardo Pastrana Buelvas
y Hubert Gehring

Alianza del Pacífico: mitos y realidades



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá
Facultad de Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales



Konrad
Adenauer
Stiftung



Alianza del Pacífico: mitos y realidades

Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring

–Editores–

Alianza del Pacífico: mitos y realidades. – Editores Eduardo Pastrana Buelvas, Hubert Gehring – Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014.

620 páginas; 24 cm.

ISBN 978-958-8303-98-7

Política Exterior - Pacífico (Región, América Latina)

2. Regionalismo - Pacífico (Región, América Latina) 3. Alianza del Pacífico - Pacífico (Región, América Latina) 4. Integración Regional - Pacífico (Región, América Latina)

I. Pastrana Buelvas, Eduardo, 1961-, editor II. Gehring, Hubert, editor

327.1 cd 21 ed.

A1469583

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© 2014, Universidad Santiago de Cali

© 2014, Fundación Konrad Adenauer,
KAS, Colombia

Calle 90 Nro. 19C – 74, Piso 2
(+57) 1 743 09 47 Bogotá, Colombia
www.kas.de/kolumbien

Dr. Hubert Gehring

Representante para Colombia

Andrea Valdellamar, Margarita Cuervo

Coordinación de Proyectos

© 2014, Autores:

Mario Arroyave Quintero, Ricardo Andrés Betancourt Vélez, Henry Cancelado Franco, Rafael Fernando Castro Alegría, Alessandra Cavalcante de Oliveira, Paula González Mateus, Angélica Guerra Barón, Benjamín Herrera Chaves, Natalia Ladino Ricardo, Marco Antonio Macana, Martha Lucía Márquez Restrepo, Eduardo Pastrana Buelvas, Manuel Paulus, Germán Camilo Prieto Corredor, Óscar Simmonds Pachón, Diego Fernando Tarapués Sandino, Eric Tremolada Álvarez, Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Eduardo Velosa Porras, Julian Voje, Diego Felipe Vera Piñeros, Maik Zarandi.

Asistente Académico

Ricardo Betancourt

Asistente Editorial

Maritza León Aristizábal

Coordinación Editorial

Eduardo Pastrana Buelvas
Pontificia Universidad Javeriana

Corrección de Estilo

Marcela Manrique Cornejo

Producción Gráfica

Opciones Gráficas Editores Ltda.
Tels: 224 1823 - 430 1962, Bogotá D.C.
www.opcionesgraficas.com

ISBN: 978-958-8303-98-7

Primera edición: Bogotá D.C.,
diciembre de 2014

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Contenido

Presentación

HUBERT GEHRING	11
----------------------	----

Prólogo

LOS EDITORES	13
--------------------	----

I. ENFOQUES TEÓRICOS

Análisis de política exterior en el marco de procesos de regionalización: interrogantes que plantea la creación de la Alianza del Pacífico

EDUARDO PASTRANA BUELVAS Y DIEGO FELIPE VERA PIÑEROS	29
--	----

Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico

GERMÁN CAMILO PRIETO CORREDOR Y RICARDO BETANCOURT VÉLEZ	75
--	----

II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

La Alianza del Pacífico y el ocaso de la Comunidad Andina: hacia una nueva configuración interregional en Latinoamérica

MARIO ANDRÉS ARROYAVE QUINTERO	117
--------------------------------------	-----

La integración de la Alianza del Pacífico

ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ	145
------------------------------	-----

III. LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y SU CONTEXTO REGIONAL

Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara a la multipolaridad creciente

EDUARDO PASTRANA BUELVAS, RICARDO BETANCOURT VÉLEZ Y RAFAEL FERNANDO CASTRO ALEGRÍA	173
---	-----

México en la Alianza del Pacífico: ¿desafío o complemento a los procesos de regionalización en Latinoamérica?

BENJAMÍN HERRERA CHAVES 207

Una aproximación “inside-out” a la política exterior económica peruana

ANGÉLICA GUERRA BARÓN 223

La proyección de Chile en Asia-Pacífico

GERMÁN CAMILO PRIETO CORREDOR Y NATALIA LADINO RICARDO 251

La Alianza del Pacífico y Brasil: ¿una estrategia de impugnación?

RAFAEL FERNANDO CASTRO ALEGRÍA 293

Los retos de Venezuela ante la Alianza del Pacífico

MARTHA LUCÍA MÁRQUEZ RESTREPO 321

Alianza del Pacífico: de la fragmentación a la convergencia en América Latina

ALESSANDRA CAVALCANTE DE OLIVEIRA 351

IV. LA ALIANZA DEL PACÍFICO

FRENTE AL GLOBO

La Alianza del Pacífico y los foros multilaterales: ¿perspectivas de birregionalismo?

HENRY CANCELADO FRANCO 383

Cbina y la Alianza del Pacífico: los limitantes de los roles en el proceso de construcción mutua

EDUARDO VELOSA PORRAS 403

Perspectivas del interregionalismo entre la Alianza del Pacífico y la Unión Europea

MAIK ZARANDI 431

Intereses comunes y desafíos comunes: la importancia de la Alianza del Pacífico para Alemania y la Unión Europea

MANUEL PAULUS Y JULIAN VOJE 477

***El papel de Estados Unidos frente a la Alianza del Pacífico:
nuevas formas de injerencia y disuasión***

ÓSCAR SIMMONDS PACHÓN Y PAULA GONZÁLEZ MATEUS 507

**V. DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD
EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO**

***Cooperación en la lucha contra las drogas y el crimen
transfronterizo entre los Estados de la Alianza del Pacífico***

MARCO ANTONIO MACANA Y

ANDRÉS MAURICIO VALDIVIESO COLLAZOS 541

***El narcotráfico y el lavado de activos dentro de la
agenda de la Alianza del Pacífico***

DIEGO FERNANDO TARAPUÉS SANDINO 579

Editores y autores 609

Presentación

La Fundación Konrad Adenauer, KAS, es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana, CDU. Como fundador de la CDU y primer canciller federal alemán, Konrad Adenauer vinculó las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal. Desde entonces, fortalecer la democracia y el Estado de Derecho, impulsar el diálogo sobre política exterior y seguridad, al igual que promover la integración regional –principios para consolidar la paz y la libertad–, son propósitos fundamentales para el trabajo de la KAS en el mundo.

Durante los últimos años, la KAS en Colombia ha implementado una línea de investigación en materia de política exterior para analizar las relaciones del país con sus vecinos, los distintos procesos de integración que tienen lugar al interior de la región y los posibles efectos que dichos procesos tendrían en las relaciones con la Unión Europea, en particular con Alemania. Así, bajo el liderazgo del Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Dr. Eduardo Pastrana Buelvas, hemos propiciado espacios de discusión en los que participa un grupo de académicos y expertos colombianos y alemanes, con el objetivo de generar aportes acerca de la coyuntura política nacional y regional alrededor de esos temas.

En esta oportunidad, la publicación que aquí presentamos analiza los desafíos geopolíticos y geoeconómicos que la creación y el desarrollo de la Alianza del Pacífico –conformada por Chile, Colombia, México y Perú– representa tanto para actores globales como regionales; en especial para la Unión Europea.

Desde su creación en el año 2011, la Alianza del Pacífico se ha perfilado como una de las regiones económicamente más atractivas al representar el 37% del PIB de América Latina y el Caribe, concentrar el 50% del comercio total y atraer el 45% de la inversión extranjera directa de la región. En consecuencia, líderes políticos y empresarios de la Unión Europea y Alemania han manifestado públicamente y en diversas ocasiones su interés en fortalecer las relaciones económicas con la región.

No obstante, y aunque los países la Unión Europea y Alemania no comparten directamente territorio de incidencia en el Pacífico,

definitivamente los países de la Alianza son socios prometedores en el plano económico y comercial no sólo por el constante ritmo con el que crecen sus economías sino también por la afinidad que existe entre los valores políticos y democráticos que promueven cada uno de ellos.

A partir de lo anterior, identificamos la necesidad de estudiar las posibles implicaciones que ha tenido la creación de la Alianza del Pacífico en la configuración de nuevos escenarios de regionalización en América Latina y el mundo; particularmente para países como Alemania, Brasil y China.

Así, una vez más bajo la coordinación del Profesor Eduardo Pastrana y en alianza con la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y la Universidad Santiago de Cali, esta obra se estructuró en cinco capítulos. El primero de ellos enfocado en el marco teórico que respalda la creación de espacios supranacionales en las regiones. En el segundo, se estudia la estructura institucional de la Alianza del Pacífico, para luego, en el tercer capítulo, analizar su contexto en la región. A continuación, en el cuarto apartado se analizan las relaciones de esta reciente integración con el resto de mundo en espacios regionales similares como la Unión Europea, y con países específicos como Alemania, Estados Unidos y China. Por último, la publicación examina los posibles desafíos en materia de seguridad, especialmente aquellos relacionados con el narcotráfico, que podría llegar a enfrentar la nueva alianza regional.

Esperamos que los interesados en el estudio de tales asuntos encuentren en esta obra una herramienta que facilite la discusión pública, académica y política acerca de la incidencia, los retos y desafíos que enfrenta la Alianza del Pacífico como bloque económico regional en América Latina y dentro del sistema internacional.

Por último, agradecemos a los autores de la publicación por sus aportes, esfuerzo y compromiso; en especial, al Doctor Eduardo Pastrana por su rigurosidad y acompañamiento en la coordinación de este proyecto.

Dr. Hubert Gehring

Representante

Fundación Konrad Adenauer, KAS, en Colombia

Prólogo

Interpretar lo que reviste en su forma actual la Alianza del Pacífico y analizar los impactos que está teniendo en múltiples niveles (doméstico, subregional, regional e interregional) son desafíos serios en los planos intelectual y político. Por ende, justifican el lanzamiento de esta obra académica durante una coyuntura volátil en la que muchos se preguntan para dónde camina la región en sentido amplio (Latinoamérica) o estrecho (Suramérica), en medio de variopintas ofertas ideológicas y económicas de regionalismo, unas más complementarias que otras y algunas decididamente competitivas y hasta incompatibles. La aparición más bien reciente de este fenómeno ha estado precedida por expectativas que van más rápido en ciertos aspectos que los hechos, pero no deja de ser un proceso de sumo interés por sus alcances mediáticos y reverberaciones. Y pese a que resulta sencillo definir a este artefacto como un “objeto político no identificado” e institucionalmente imberbe, es más atrevido arriesgarse a catalogar sus rasgos generales, alcances y potencialidades.

En el plano intelectual, es un reto porque resulta contradictorio explicar las metas ambiciosas que se vienen trazando en política exterior unidades de posición poco prominente en el sistema internacional y lugar secundario en sus regiones, como sucede con las de la Alianza: Chile, Colombia y Perú en coalición ante un Brasil con influencia en expansión en Suramérica vía Mercosur y Unasur, o un México que a pesar de sus gravísimos problemas internos “vuelve a la región” ante un EE.UU. atrincherado confortablemente en América del Norte y Centroamérica pero con despliegue en retracción en el resto del hemisferio. Estos Estados tienden a escapar parcialmente de las lógicas estructuralistas del marxismo, que los refleja como tímidos y complacientes países semiperiféricos con élites cerradas y apoyadas por las élites de países del centro, o del neorrealismo, que los asume como potencias menores guiadas por la desconfianza y alineadas de modo puramente instrumental con la potencia hegemónica.

Si bien no dejan de sentirse próximos a Washington, se han mostrado suficientemente autónomos como para respaldar a viva voz el regreso de Cuba a los diálogos latinoamericano e interamericano y el fortalecimiento de la CELAC, con todo y el desagrado del “buen vecino” y de Canadá, animándose incluso a cuestionar (no tan enfáticamente como Brasilia) el alto precio que han tenido que cargar, siendo objetos de espionaje junto a muchos otros en nombre de la “seguridad colectiva” históricamente calibrada desde el Norte. Convergencias que, por supuesto, no implican la ausencia de importantes diferencias entre partes, como lo ilustra el entusiasmo de Humala por una política de combate férreo al narcotráfico con *back-up* y *know-how* de Washington, comparado con la dualidad de Peña Nieto y Santos entre la continuidad y el cambio de enfoque y la postura prudente de Bachelet que apunta a una “mano firme pero justa e inteligente” y con cooperación limitada, de modo que no implique la erosión de la independencia en tanto legado que suele caracterizar a los gobiernos chilenos postransición.

O como igualmente lo manifiesta el respeto distante de los tres socios a la decisión de Colombia de firmar un acuerdo reservado de cooperación con la OTAN en 2013, lo cual en el resto de la región desató un mar de dudas y sospechas bajo el fantasma de la intervención externa que anteriormente trataron de sepultar Brasil y Chile a través de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) en el recién creado Consejo de Defensa Suramericano, en medio de la crisis trilateral Colombia-Ecuador-Venezuela de 2008-2009 y el rumor de las “bases estadounidenses” en Colombia. O más sensiblemente, el diferendo que sostienen Chile y Perú por el mar territorial y cuyo fallo por parte de la CIJ no parece satisfacer a ninguno de los dos pero los ha empujado a discutir cómo construir una implementación cooperativa. Otro tanto podría añadirse sobre el temor que pronto logró conjurarse entre los asociados cuando Bachelet como candidata a reelección postuló la necesidad de “revisar” los compromisos de su país en la Alianza, coyuntura superada por el consenso de los cuatro en torno a pensar en mecanismos para aproximar este nuevo esquema hacia Mercosur.

Lo que no niega que a pesar de que Santos se refiriera en su momento al bloque como una opción que “no es contra nadie” al

hablarle cara a cara a Rousseff ante las puertas del Palácio da Alvorada, contenga indicios relevantes para deducir que se trata en parte de una estrategia de contestación institucional o *soft-balancing* al liderazgo brasileño (que externamente ha frenado junto a otros *parceiros* a las potencias industriales en OMC y el BRICS) y a la ampliación geopolítica del Mercosur, que ya aceptó la incorporación de Venezuela y se prepara para las de Bolivia y Ecuador.

Altamente beneficiados por el *boom* latinoamericano de la exportación de *commodities*, la relocalización geográfica de capitales externos desde las economías tambaleantes del “Primer Mundo”, el estancamiento de Mercosur y el éxodo de varias multinacionales agotadas por las trabas y medidas arbitrarias de economías cerradas como Venezuela y Argentina, los cuatro socios tienden a ganar *self-confidence* para proyectarse intensamente en sus regiones y un poco más allá, en campos incluso distintos al puramente comercial y atrayendo a unidades centroamericanas como Panamá y Costa Rica, y del Caribe como República Dominicana y Trinidad y Tobago. Aprovechando igualmente la lógica de las asimetrías persistentes en el Cono Sur, los países de la Alianza han hecho lo necesario para “tentar” a Paraguay y Uruguay a presionar a Brasil por la reforma de Mercosur, que se evidencia en la insistencia de los segundos en buscar su propio TLC con EE.UU. y en sus guiños favorables a involucrarse individualmente con la nueva iniciativa regional como algo más que países observadores. E indudablemente, la constitución de la Alianza es un mensaje a los países del Alba en rechazo a la polarización regional.

Las aspiraciones de Colombia y Perú siguiendo los pasos de Chile y México como miembros de la OCDE, la poderosa atracción que todos ellos sienten por insertarse plenamente en lo que hoy se considera una nueva “tierra prometida” o sudeste asiático, la promoción de una agenda temáticamente diversificada que resalta la posibilidad de difusión de ciencia y tecnología y de movilidad académica, además de las múltiples oportunidades de la cooperación sur-sur que se abren, son algunos signos de lo que podría concretarse a mediano plazo. Esto, claro está, de condensarse la voluntad política para que la acción colectiva sea traducida en códigos institucionales y compromisos irreversibles, un requisito usualmente

esquivo en los procesos de regionalización intergubernamental de este hemisferio y que puede explicar el estrepitoso resquebrajamiento de la CAN después de décadas de frutos no despreciables que gozaron sus convidados, como lo fue el crecimiento intrarregional de las manufacturas.

Aunque estas unidades encajan preliminarmente en las “nuevas” aproximaciones al regionalismo, relativamente “abierto” en términos de membrecía y conexiones externas, con reglas flexibles y/o varias velocidades de aplicación y matices de geometría variable, se hallan también elementos propios que enriquecen la gesta analítica y la depuración teórica. Factores que, en este libro, serán objeto de examen minucioso y reflexión a partir de preguntas de indagación cuidadosamente premeditadas y encomendadas a los autores de cada capítulo. A pesar del tono liberal en sus aspectos de forma, la Alianza se distancia de las recetas funcionalistas y neofuncionalistas que guiaron la versión evolutiva de la integración y contiene como denominador común de los asociados actuales, y seguramente de los futuros, dos decisiones específicas: la firma de un TLC con EE.UU. y otro con la Unión Europea.

En el plano político, suscita interrogantes porque sus pilares no son netamente económicos y su compaginación con las formas democráticas fuertemente institucionalizadas (Estado de Derecho, separación de poderes, libertades fundamentales y derechos humanos) parece ir en contravía de la postura pública de sus líderes predominantes, particularmente en materia de “no politización” de la Alianza o no confrontación ideológica frente a otras opciones regionales o modelos de administración doméstica. Asimismo, deja algo de perplejidad que asocien objetivos de “integración profunda” (libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas) con posturas de óptica nacionalista tales como la preservación de la soberanía y de sus propias metas de ascenso en el sistema, como lo hace Colombia ofreciendo sus tropas para misiones de paz de la ONU o sus fuerzas y conocimiento antinarcóticos en los marcos del Plan Mérida y la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (Carsi), además de apuntalar sus intercambios con el Comando Sur de los Estados Unidos (Southcom), cuya presencia causa urticaria entre varias unidades, particularmente en el radar de la potencia

regional. En lo tocante al Acuerdo Marco de la Alianza, Colombia parece encontrar una ventana de oportunidad al rol externo que ha imaginado para sus Fuerzas Armadas en el “posconflicto” en cuanto “exportador de seguridad”, si se relaciona esta aspiración individual con el objetivo colectivo de “coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada”.

Resulta algo extraño referirse al “nuevo” regionalismo cuando lo novedoso en el contexto regional cambiante de América Latina apuntaba a la emergencia de opciones de integración y/o cooperación con miras a construir alternativas “poshegemónicas” (reacias a la unipolaridad) y “posliberales” (críticas de las virtudes del mercado sin regulaciones y reactivas al Consenso de Washington), tales como el Alba, Unasur o la Celac. Si se abordan los contenidos de algunos de sus intereses rectores, las alternativas “post” apuntaban a resolver un malestar histórico regional frente al liderazgo interamericano de EE.UU. y que no lograron satisfacer opciones de *bandwagoning* “blando” e incentivos financieros y comerciales como la Alianza para el Progreso (1961-1970) o el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA/AFTA, 1994-2005), si bien la segunda no llegó a implementarse. Esencialmente, el espíritu latinoamericano de la última década encontró en el interamericanismo una puerta abierta a la injerencia permanente de la superpotencia en los asuntos domésticos y subregionales, a la explotación sin freno de los recursos naturales, a la militarización de las agendas de seguridad (“guerras” contra las drogas, el terrorismo y el crimen organizado) y a una profunda asimetría en términos de poder de decisión en la OEA y en términos de la distribución de las utilidades comerciales.

En ese contexto, una de las conclusiones preliminares, generada desde diversas rutas y procesos políticos internos, fue la necesidad de enfatizar la promoción del desarrollo integral (más allá del crecimiento anual) y con equidad. Incluyendo para ello, la búsqueda de opciones subregionales y socios externos que ofrecieran más posibilidades de simetrización en un mundo crecientemente “multipolar”. Lo paradójico es que en este mismo entorno, los países de la Alianza se exponen a sí mismos como “puentes” (no excluyentes) entre estructuras hegemónicas y plataformas de intención multipolar, entre espacios geográficos distintos (Nafta, Suramérica, Centroamérica,

Asia Oriental y Oceanía) y como unidades preocupadas por mitigar (directamente) la pobreza, la exclusión y la desigualdad (algo que no encuadra en la ortodoxia neoliberal). Así, los socios de la Alianza pretenden mantener sus relaciones privilegiadas con EE.UU. pero en menor asimetría, intentando “enlazar” actores antagónicos o de identidades geopolíticas distintas mientras acompañan los programas de varias instituciones internacionales “tradicionales” (OEA, BM, FMI, BID) y sin que ello signifique renunciar a participar de espacios “alternativos” como Unasur o Celac.

La forma, extensión y profundidad de la Alianza aún están por definirse pero los autores aquí reunidos buscan ofrecer algunas luces o claves a partir de unos ejes específicos.

Teniendo eso muy presente, esta producción bibliográfica inicia su desarrollo con los encuadres teóricos. Inicialmente, los profesores Eduardo Pastrana y Diego Vera proponen una mirada de “adentro hacia afuera” en la formación de la política exterior, prestando atención a unas variables o factores críticos que, dependiendo del contexto, pueden orientar el análisis de los rasgos principales de ese objeto. Los autores se proponen, en primera instancia, discutir qué se puede entender por “política exterior” y recuperar algunos aportes de diversas perspectivas de estudio, apelando a la esencia del método comparado y la aproximación pluralista. En segunda instancia, examinan los rasgos esenciales de factores que contribuirían a clasificar y relacionar causalmente la información, pensando en cuáles de ellos pueden verse como *inputs* o insumos del proceso político (decisional), cuales como propiamente intervinientes o del *policy-making* en sí y cuáles como parte de los *outputs*. Finalmente, se hará una “provocación” intelectual con respecto a cómo pensar en algunas preguntas clave y factores de observación vinculados a este fenómeno llamado Alianza del Pacífico.

Después de esto se presenta el segundo encuadre teórico en el que los profesores Germán Prieto y Ricardo Betancourt proponen un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico y otros escenarios regionales pasados y presentes. Plantean tres elementos transversales que permiten comprender estos proyectos a nivel regional: primero, la integración como cesión de poder soberano de decisión a organismos comunes ha constituido un reto muy

difícil para los países latinoamericanos, que luchando por consolidar su soberanía interna han encontrado prácticamente imposible realizar concesiones en materia de soberanía externa. Segundo, que los proyectos regionales latinoamericanos se han construido siempre en relación al liberalismo como doctrina económica, bien sea para afianzarlo o para enfrentarlo. Y tercero, que el regionalismo ha sido usado históricamente por los Estados latinoamericanos como un instrumento de proyección de su identidad estatal y eso ha llevado a que cuando se producen cambios en el modelo de desarrollo de los países, estos intenten reflejarlo en las transformaciones que promueven en escenarios regionales. Esos tres elementos llevan a los autores a argumentar que la Alianza no es muy novedosa frente a otros proyectos y que, como ellos, tiene grandes dificultades por superar si quiere cumplir con los objetivos que se ha propuesto.

Luego de tener claridad sobre el marco conceptual que actúa de manera transversal en el libro, se presentan dos artículos dedicados a los estructurales e institucionales de la Alianza y que dan cuerpo a la segunda sección de este corpus. En un primer momento, el investigador Mario Arroyave ofrece en su contribución un juicioso análisis de la reconfiguración de las relaciones intra y extrarregionales en Latinoamérica a partir de la aparición de la Alianza del Pacífico. Para ello, analiza, entre otros aspectos, la naturaleza de la AP y su objetivo de largo plazo de establecer y asegurar la libertad de bienes, servicios, personas y capitales. Asimismo, observa los obstáculos que enfrentaría dicho objetivo de largo plazo, en especial, a partir de la imposibilidad de establecer articulaciones profundas de tipo comercial y aduanero. Así las cosas, muestra cómo ciertas restricciones de tipo económico pueden resultar bastante limitantes a la hora de profundizar alguna integración.

Siguiendo con los aspectos institucionales, el profesor Eric Tremolada da cuenta de la conformación de la Alianza del Pacífico en tanto un instrumento esencial para el desarrollo económico y un espacio de concertación y convergencia orientado a fomentar el regionalismo abierto, con la intención de insertarse eficientemente en el mundo globalizado y vincularse a otras iniciativas de regionalización. Con el propósito de establecer la integración que está configurando la Alianza del Pacífico y si su institucionalidad

es consecuente con los propósitos que persigue, el escrito recorre su tratado constitutivo y su protocolo adicional, frente al marco teórico de la integración económica, cuestionando la factibilidad de construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Una vez comprendidas las características y los acoples institucionales de la Alianza del Pacífico, y dando paso a la tercera sección de nuestro libro enfocada en los desarrollos de la Alianza en su contexto regional, los profesores Eduardo Pastrana, Ricardo Betancourt y Rafael Castro analizan el rol que juega la Alianza del Pacífico en la proyección regional y global de Colombia. Para esto, parten de analizar diferentes factores que han influido en la creación de dicho escenario. Además, identifican una serie de valores compartidos que tienen sus países miembros y, de esta forma, logran dilucidar algunos elementos sobre la identidad de la Alianza y la relación que hay entre esto y el rumbo que está tomando. Argumentan que este particular desarrollo ha influido en el relacionamiento de Colombia con la potencia regional a la cual puede estar impugnando y con algunas potencias globales frente a las cuales se está posicionando estratégicamente.

Ahora bien, luego de analizar la importancia de la Alianza para la internacionalización de Colombia, el profesor Benjamín Herrera da cuenta de un elemento central en los análisis sobre la relación de la esta construcción regional y América Latina, teniendo en consideración que uno de sus miembros, México, es una potencia regional que en los últimos años ha presentado un renacido interés en los asuntos regionales y, más precisamente, suramericanos. En este artículo, el profesor Herrera aborda, de manera crítica, los elementos que relativizan el entendimiento de la Alianza como un producto de integración regional en segunda instancia, presenta una interpretación de lo que significa para los avances regionales suramericanos un 'retorno' de México a América Latina y las impugnaciones que esto puede significar para Brasil en tanto potencia líder del espacio suramericano. En tercera instancia plantea algunos elementos que permitirían pensar que la Alianza, más que un desafío para la región podría constituirse, en un futuro mediano, en un apalancamiento

para posibilitar una mayor integración regional y una proyección hacia la cuenca del Pacífico.

Continuando con la analítica de los Estados miembros de la Alianza, la investigadora Angélica Guerra Barón examina el rol de las ideas de las élites políticas y económicas de Perú en el direccionamiento exterior de éste país en los últimos años. La autora muestra cómo la participación peruana en la Alianza del Pacífico solo es el más reciente acto de un país que en las últimas décadas ha optado por un modelo de inserción internacional que incluye afianzar sus lazos históricos con Asia-Pacífico y posicionarse como país bisagra con esa región. Para ello, ha aprovechado la convergencia en términos de ideas y de orientación de política exterior que mantiene con los demás miembros de la Alianza, determinada por una forma similar de relacionarse con Estados Unidos, por historias económicas similares y por su cercanía al modelo propuesto por el Consenso de Washington en los años noventa.

En seguida, Germán Prieto y Natalia Ladino dan cuenta del proceso de proyección de Chile hacia el Asia-Pacífico, y el lugar que la Alianza del Pacífico ocupa en esto. Ese país fue uno de los primeros en dar una mirada hacia el Pacífico, lo que ha sido determinante de su identidad internacional. El texto da cuenta del proceso de aproximación a Asia-Pacífico, de su voluntad de posicionarse como puente transpacífico, y muestra al lector una serie de aprendizajes que pueden ser extractados del caso chileno y que sirven para pensar a la Alianza del Pacífico en términos estratégicos.

Luego de estos importantes aportes, el investigador y profesor Rafael Castro realiza una avezada exploración analítica que propone que en una aparente pugna entre regionalismos (abierto vs. poshegemónico) se erige la Alianza del Pacífico, en tanto proyecto impulsado por Colombia, México, Chile y Perú, que busca constituir un área de libre comercio, promoviendo la libre circulación de capitales, bienes, servicios y personas, iniciativa que se considera que puede impugnar ciertos aspectos del proyecto de suramericanización brasileño. En tal contexto, ese artículo interpreta la posibilidad de que la naciente Alianza del Pacífico se constituya en una estrategia de impugnación a Brasil, en su calidad de potencia líder regional en Suramérica.

Una de las principales características del sistema regional de Suramérica es que cuenta con una diversidad notoria de potencias secundarias, las cuales, al no entenderse como simples seguidoras de la potencia regional, tienen un alto nivel de agencia en materia de su apuesta por algún tipo de regionalismo. Por ello, un país que no se puede dejar por fuera de este libro es Venezuela. Para brindar una imagen precisa y rigurosa sobre la manera como este país interpreta, desde su política exterior, a la Alianza del Pacífico, la profesora Martha Márquez ofrece una propuesta analítica bastante profunda sobre el lugar que ocupa el regionalismo posneoliberal en la óptica venezolana sobre la Alianza y los retos que se vislumbraba, ya desde tiempos de Hugo Chávez y ahora, bajo el gobierno de Nicolás Maduro, que podrían provenir de una estructura regional tan, aparentemente, marcada por el neoliberalismo como es la Alianza del Pacífico, para las otras estructuras regionales como el Alba y Mercosur.

Para cerrar la sección dedicada a los entrecruces regionales de la Alianza, la investigadora Alessandra Cavalcante de Oliveira presenta un artículo en el que analiza el impacto de la Alianza del Pacífico en América Latina con respecto a la fragmentación de la región, lo que llevaría al continente a dividirse en dos partes: la costa del Pacífico y la costa atlántica. Ahora bien, para evitar este fraccionamiento, el documento propone que se lleva a cabo la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Por lo tanto, el estudio pretende identificar los temas que pueden actuar en conjunto para proporcionar una mejor inserción internacional. Para la autora resulta fundamental avanzar en la integración regional, la cooperación energética, la facilitación del comercio, entre otros, sin que necesariamente se construya una integración económica entre los países miembros de la AP. Sin embargo, debe haber voluntad política para permitir una mayor flexibilidad en las negociaciones y así avanzar en los temas identificados.

Al dar paso al cuarto eje de este cuerpo analítico, el profesor Henry Cancelado aborda un tema fundamental y es el de la importancia que puede tener la Alianza del Pacífico en la interacción con el Asia-Pacífico. Tema que resulta clave si se tiene en cuenta el creciente interés, en materia de internacionalización comercial,

que viene presentándose por parte del gobierno de Juan Manuel Santos. Así las cosas, en este artículo se estudian las posibilidades reales de los países miembros a la hora de influir en el escenario del Asia-Pacífico sin olvidar que, debido a la gran y diversa vocación comercial de los países de esta región, es fundamental tener claras las posibilidades reales que le ofrecen los miembros de la Alianza del Pacífico a estos países asiáticos.

Avanzando en la cuarta sección del libro, el análisis se adentra en cómo la Alianza se sitúa frente al globo. Inicialmente, el profesor Eduardo Velosa da cuenta de cómo las relaciones entre la República Popular de China y América Latina y el Caribe se han profundizado de manera significativa en los últimos años. Como una expresión de la necesidad de fortalecer esas relaciones nace la Alianza del Pacífico. Esta organización busca convertirse en una plataforma de proyección internacional para sus miembros, en especial hacia el Asia-Pacífico. Sin embargo, se argumenta en este texto que tal proyección se limita a los temas económicos debido a una construcción limitada del rol de China por parte de los países de la Alianza. Para los miembros de la AP, tanto China como Asia-Pacífico son lugares para hacer negocios y atraer inversión extranjera. Para China, por el contrario, América Latina y el Caribe ofrecen una gama de alternativas político-diplomáticas, económicas y militares, además de múltiples canales de interlocución, que le sirven para cumplir con sus objetivos de política exterior con una mirada global. Esta unidimensionalidad limita las opciones de política exterior de los países de la Alianza, impide que progrese la relación hacia otros ámbitos más estratégicos y restringe las posibilidades de que, a través de la AP, se pueda explotar, de manera global, el interés que China tiene en esta región.

Después de esta fundamental analítica, el investigador Maik Zarrandi examina las relaciones entre estos dos subsistemas regionales, con la pregunta central acerca de las futuras perspectivas que existen para un birregionalismo entre la AP y la UE. Integrando planteamientos neoinstitucionalistas, realistas y constructivistas, para el autor, acerca del tipo específico de integración regional, queda claro que en comparación con la UE y otros sistemas de integración subregionales en Suramérica, la Alianza del Pacífico representa un

modelo distinto de integración. El estudio de manera multinivel, primero del marco político y económico de las relaciones entre los cuatro miembros de la AP con la UE, segundo por medio de un análisis empírico detallado de la evolución de las relaciones entre la AP y la UE como bloques, y tercero, el análisis del plano internacional por medio de la integración de los conceptos de geoeconomía, geopolítica y de *global governance*, llevan a que en suma existen grandes congruencias económicas y políticas en todos esos niveles entre la AP y la UE, y con esto buenas condiciones para un birregionalismo entre las dos instancias regionales.

Por su parte, Manuel Paulus y Julian Voje trabajan la perspectiva del birregionalismo, identificando los intereses y desafíos comunes que hay entre la Alianza y la Unión Europea y, específicamente, con Alemania. Para los autores, la iniciativa regional latinoamericana puede ser considerada hoy como la más interesante, teniendo en cuenta la actual debilidad de otros proyectos de integración. América Latina es cada vez más importante en términos de los asuntos globales y ese valor creciente de la región ha sido subestimado por Alemania. En este sentido, la Alianza tiene un gran potencial y por eso puede representar un aliado estratégico de Alemania y de la Unión Europea en un contexto de globalización.

Para cerrar esta sección, los investigadores Óscar Simmonds y Paula González se adentran en los efectos de la interacción de Estados Unidos en la Alianza del Pacífico. Para ello, se parte de una analítica sobre el estado de las relaciones políticas, económicas y de cooperación que EE.UU mantiene con cada uno de los miembros de la Alianza. Además de lo anterior, se exploran los mecanismos privilegiados de interacción por parte de Estados Unidos, tanto en el plano bilateral como el multilateral para intervenir en la región. Un elemento de consideración central en la analítica de estos dos investigadores es la histórica y fuerte relación que ha tenido EE.UU con los Estados, lo cual frente a la Alianza puede significar que esta se constituya en una plataforma de intervención para el país del norte sobre los asuntos regionales a nivel latinoamericano, sobre todo si se tiene en cuenta el interés estadounidense en la modulación de las crecientes dependencias creadas entre algunos de los países de la región y China, y en la relentización de los procesos de construcción de región.

En el último eje del libro, se da paso a los desafíos para la seguridad en la Alianza del Pacífico. Para analizar esto, en el primer artículo de esa sección, los profesores Marco Antonio Macana y Andrés Mauricio Valdivieso proponen que en el marco de los procesos de globalización los problemas comunes a las naciones hacen que los Estados se vean en la necesidad de construir acuerdos de integración y cooperación con el principal propósito de plantear estrategias conjuntas para atender estos aspectos transfronterizos. En ese contexto, el artículo presenta una reflexión en torno a la Alianza del Pacífico desde la regionalización o gobernanza multi-nivel, haciendo énfasis en las visiones que se han construido para comprender el complejo proceso de la composición o agrupación y la cooperación regional en materia de tráfico de drogas ilegales y criminalidad organizada.

Ahora bien, en el último componente del libro, el profesor Diego Tarapués explora las dos principales problemáticas asociadas al crimen organizado transnacional que tienen lugar en el espacio territorial de los cuatro países miembros de la Alianza. En ese artículo se analizan los vínculos de este tema con la agenda global propuesta por la Alianza, ya que si bien ésta surge como un bloque comercial que propende por acciones conjuntas para negociar y comercializar con demás países, su agenda se ha ido ampliando paulatinamente y en ese proceso de ampliación de los temas a tratar ha tomado mayor importancia el fortalecimiento de las estrategias conjuntas en la lucha contra el crimen organizado transnacional y en especial en contra del narcotráfico y del lavado de activos. Para ello se analiza el papel general que tiene el crimen transnacional dentro de los objetivos y líneas de acción del Acuerdo Marco de la Alianza, se hace referencia a hechos y cifras asociadas a estas problemáticas en los países del bloque, para finalmente analizar la cooperación existente, los primeros acuerdos materializados y, en general, las expectativas que se plantean sobre el tema desde la órbita regional.

Así las cosas, se da cierre a este esfuerzo interdisciplinar e interinstitucional sobre uno de los temas que mayor espacio ocupa en los análisis regionales latinoamericanos: la Alianza del Pacífico. Esperamos, a partir de este trabajo, que la comunidad académica cuente con una serie de referentes analíticos sólidos que permitan

abrir vetas de estudio sobre diversos tópicos que se relacionan con los desarrollos de los regionalismos en el espacio latinoamericano ya que, sin duda, en un mundo que tiende a la construcción de regiones como actores del sistema internacional, resulta fundamental el análisis de las arquitecturas regionales que emergen y las implicaciones que conllevan para los sistemas regionales y el orden global.



I. Enfoques teóricos

Análisis de política exterior en el marco de procesos de regionalización: interrogantes que plantea la creación de la Alianza del Pacífico

*Eduardo Pastrana Buelvas
y Diego Felipe Vera Piñeros*

En este capítulo se pretende esbozar un marco conceptual muy general, con base en algunos enfoques teóricos, a fin de plantear algunos factores que podrían resultar centrales para el análisis cuidadoso de la política exterior, en un contexto regional o a nivel sistémico. Lo anterior, dependiendo más de la naturaleza y/o aspectos particulares de la pregunta de investigación y del caso de interés, que de algún “paradigma” teórico o metodológico. No se pretende ofrecer una matriz de factores y correlaciones múltiples, sino más bien realizar una discusión acerca de los elementos que podrían facilitar la explicación (no necesariamente estadística) del porqué y en qué circunstancias posibilitantes algunas unidades, tales como las de la Alianza del Pacífico (AP), optan por tomar una ruta de acción externa, o más específicamente, asociarse de una cierta manera en medio de otras alternativas.

Lo primero que se hará es invocar una definición del objeto (política exterior), evocando algunas maneras de aproximarse al mismo, a manera de problematización que facilite la elusión de

extremos como el determinismo o la extrema complejidad contextual. En segunda instancia, se examinarán en sus rasgos esenciales o contornos aquellas dimensiones de factores que contribuirían a clasificar y relacionar causalmente la información, pensando en cuáles de ellos pueden verse como *inputs* o insumos del proceso político (decisional), cuáles como propiamente intervinientes o del *policy-making* en sí, y cuáles como parte de los *outputs*. Finalmente, se hará una “provocación” intelectual con respecto a cómo pensar en algunas preguntas clave y factores de observación vinculados a este fenómeno (AP), que constituye tanto un objeto-producto de otros objetos –las políticas exteriores de los miembros–, como un proceso político en definición, donde se irán encontrando líderes, reglas, ideas y estructuras materiales y simbólicas de restricción u oportunidad, en un contexto regional marcado, según su campo y nivel de análisis, por “hitos” tanto domésticos como sistémicos.

La política exterior como objeto y su análisis

Pese a reconocer los cambios y presiones por debajo, por encima y a través del Estado, la diversificación temática, la multiplicación de actores y canales de influencia en el sistema internacional contemporáneo (Keohane y Nye, 1987, p. 731), y la borrosidad entre lo doméstico y lo externo (Rosenau, 1997, p. 195), autores como Krasner (2000), Kaarbo, Lantis y Beasley (2012), reivindican tanto la importancia del Estado como unidad de análisis (aunque se puede descomponer en subunidades) para configurar la política internacional, como la necesidad de delimitar qué es política exterior. Esto último debe distinguirse de las acciones políticas externas que pueden desplegar múltiples actores no gubernamentales, pero también de las posturas y decisiones adoptadas por los delegados que se hallan al frente de las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG), como sucede cuando actúan *motu proprio* o en nombre de las competencias específicas de su cargo.

Política exterior puede definirse tanto por quién la formula, ejecuta y modifica en virtud de su autoridad (legítima) o competencia para actuar en nombre de su Estado, como por su objeto, sujeto o

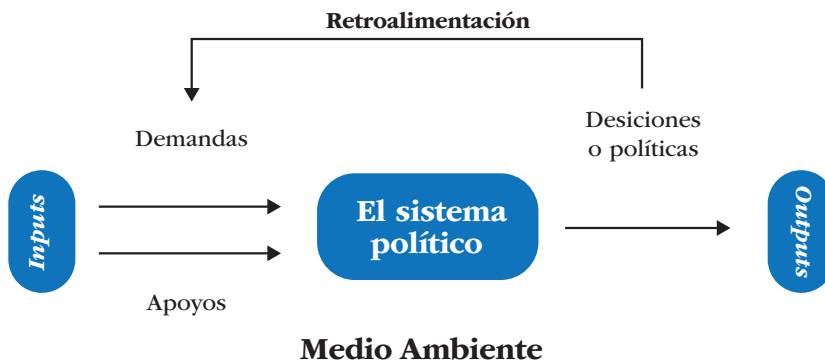
“*target*” de destino, si se encuentra por fuera de los límites nacionales, tal como sugieren Kaarbo, Lantis, y Beasley (2012, p. 3). Esto coincide con el criterio “autoritativo” de la asignación de valores o recursos del que hablaba Easton (1982, pp. 79-80). Es decir, importa tanto el proceso en sí de *policy-making* como su fase de *policy-execution* (entre agentes y/o entre organizaciones), que incluye: a) el cómo se vinculan los lineamientos o prescripciones tanto procedimentales como temáticas y geográficas para la acción estatal externa que se mantienen y cumplen en el tiempo; b) el cómo interactúan los actores individuales y colectivos más relevantes; c) el cómo se agregan o dispersan las preferencias instrumentales y normativas; d) el cómo se desenvuelven las estrategias de incidencia de cada agente en el juego decisonal; e) de qué recursos disponen el Estado y los que intervienen; f) cuáles son los plazos; y g) cuál es el contexto del problema a encarar u oportunidad para la acción exterior.

Para Duncan, Jancar-Webster y Switky (2009), la política exterior – desde la diplomacia hasta el ataque armado– constituye las maneras en las que los actores clave de la escena internacional (los Estados) traducen su poder disponible en políticas diseñadas o planeadas para alcanzar resultados positivos hacia la satisfacción de tres grandes objetivos o “intereses nacionales”: la seguridad territorial, la vitalidad económica y la independencia política (p. 160). Y, pese a que uno de los términos clave es la “planeación”: visión, plan estratégico, gran estrategia, etcétera, no siempre la política exterior viene formulada en un único documento oficial, y puede ser reconstruida a partir de sus rasgos formales, pero también a partir de sus expresiones informales y las formas de responder a ocasiones imprevistas para la acción exterior.

En sentido restringido, la política exterior es entonces otra política pública (*policy*) o “producto”, según su régimen, de un sistema político particular estatal. Desde la concepción sistémica, la política pública es un resultado u *output* generado por unas decisiones y mecanismos incrustados en una “caja negra” de procesos políticos, a su vez alimentados por *inputs* o insumos tales como demandas, exigencias, necesidades ciudadanas y apoyos, así como también impuestos, recursos, respaldo a la autoridad y legitimación del sistema; y esta pretende responder con eficiencia a unas tensiones o problemas internos del ambiente intrasocietal y externos del

ambiente extrasocietal (Easton, 1982, p. 48; Losada y Casas, 2010, p. 234). Y los productos –políticas– pasan a su vez por un proceso de retroalimentación (*feedback*) que recupera la información sobre lo logrado, para convertirla en nuevos *inputs* hacia la mejora de la política y del sistema mismo, por lo que se asume, a veces problemáticamente, que este tiende a la adaptación permanente o equilibrio (Easton, 1982, p. 49; Losada y Casas, 2010, pp. 234-235). Dentro de esta acepción, la política exterior constituiría todos aquellos *outputs* que no son externalidades y, por tanto, que intencionalmente pretenden contribuir a la solución de problemas domésticos, ubicando actores o recursos externos de interés (*targets*), o bien, que apuntan al mantenimiento del *statu quo*, reforma que implique un cambio incremental¹ o transformación (revisión) radical del sistema internacional en sí o de una parte del mismo, como la región. Abajo, se muestra el diagrama original que Easton trazó en 1957:

FIGURA 1. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO



Fuente: Easton, D. (1957, p. 384).

1. Esta postura que se encuentra a medio camino entre la elección racional y la “racionalidad limitada” fue popularizada por Charles Lindblom. La aproximación incrementalista: “[...] is achieved through limitation of policy comparisons to those policies that differ in relatively small degree from policies presently in effect [...] it is necessary only to study those respects in which the proposed alternative and its consequences differ from the status quo” (Lindblom, 1959, p. 84). Para el mismo autor, las democracias se caracterizan por el cambio gradual o incremental de sus políticas, siendo extraño el cambio en “brincos” o rupturas. Véase Lindblom, Ch. (1959), The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19, pp.79-88.

Pero a diferencia de otras políticas públicas que suelen atender problemas de coyuntura, el “deber ser” se tiende a asociar a la necesidad de convertirse en una “política de Estado”, adquiriendo continuidad por encima de las diferencias político-ideológicas domésticas y los cambios de gobierno (van Klaveren, 2013, p. 96). No es posible desconocer la necesidad de una cierta flexibilidad para ajustar el cálculo entre medios y fines, evitando tanto la sobrecarga u “overload” de objetivos como la reticencia o “enanismo” político (Krasner, 1992, pp. 42-43), y entre valores y fines, evitando tanto el fanatismo externo como el peligro del “nihilismo” político o estratégico (Brands, 2012, p. 47). Empero, habría que identificar los elementos que se busca preservar a pesar de los cambios domésticos y del entorno internacional, y que pueden ser unos valores fundamentales/fundacionales, unos intereses definidos como “nacionales”, la integridad del territorio, la unidad nacional, la protección de los ciudadanos en el extranjero, promover el comercio, proteger las inversiones, difundir y defender ciertos principios para el orden internacional, construir y preservar regímenes multilaterales que incentiven la cooperación y promover la paz y el desarrollo a escala regional o global, entre otros (van Klaveren, 2013, p. 96).

No obstante, definir a la política exterior como política pública exclusiva de un Estado y definida desde adentro, se hace más complejo en la medida en que la “realidad” del desbordamiento de interacciones y externalidades, la perforación de las soberanías facilitada por el avance de las tecnologías de transporte, la información y la comunicación, y el aumento en la densidad de los intercambios transnacionales (económicos, políticos, culturales), hacen más difícil distinguir con precisión los límites o fronteras entre sistemas políticos, así como entre ciudadanos y personas jurídicas nacionales y foráneas, y diferenciar fenómenos domésticos de otros más amplios como los regionales o los propiamente “globales” (Pastrana y Sánchez, 2014, p. 35). A pesar de estas “nuevas” presiones, la formulación e implementación de la política exterior es una actividad tradicional de política gubernamental, que suele responder a principios jerárquicos muy verticales y contener altas dosis de reserva y secretismo, por ejemplo información “clasificada” o “confidencial” en nombre de la “seguridad nacional”.

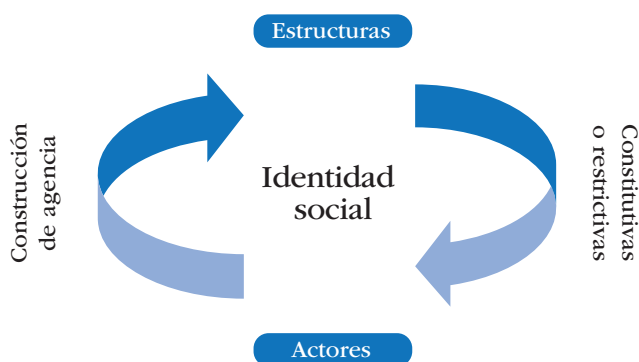
La política exterior, en tanto política pública, es susceptible de ser analizada desde la óptica de las teorías internacionales como “producto” parcial de unas ciertas relaciones entre el Estado y otros actores y/o estructuras del sistema, pero también evaluada como “proceso” en sí, que reviste la toma de decisiones, situada en momentos particulares y cuyo curso de desarrollo puede ponderarse a la luz de criterios endógenos y exógenos, es decir, a través de modelos o enfoques de análisis de políticas públicas para establecer resultados y consecuencias. En otras palabras, la política exterior se encuentra inmersa entre un conjunto de estructuras normativas y materiales de posibilidad o imposibilidad, pero también se deriva de un episodio (o varios) de interacción consciente o intencionada entre individuos, grupos y organizaciones.

Para Velosa (2012), la política exterior tiene seis rasgos característicos. Primero, abarca todas las acciones del Estado hacia afuera de sus fronteras. Segundo, más que la decisión final –incluyendo la opción de “no hacer nada”– adoptada frente a un problema u oportunidad que se presenta en el exterior, se implica todo un proceso, que empieza con el juego de percepciones e interpretaciones sobre lo que pasa y si es o no importante, o con la discusión y preparación de lineamientos previos para guiar futuras decisiones. Tercero, involucra un proceso de construcción del “interés nacional” como fin de la acción exterior, que no es un objetivo estático o monolítico sino una variable dependiente del conflicto o coincidencia entre los *intereses del gobierno* de turno, por ejemplo la legitimidad, la reelección, los recursos adicionales para el Ejecutivo, etcétera; los *intereses del Estado* como unidad: defender la integridad del territorio y sus recursos, el bienestar de la población y la cohesión de la Nación y la independencia de su modo de organización política y los *intereses de la sociedad* de manera general o parcial: derechos de todos los ciudadanos, derechos de grupos y minorías (pp. 41-42).

Cuarto, su abordaje precisa que se distinga con claridad entre agentes *responsables* o autorizados por el Estado y actores *influyentes* por causa de la naturaleza “pública” de la política (*policy*), pero necesariamente restringida del juego (*politics*). Quinto, aunque hay una racionalidad “limitada” de los decisores en la medida en que “suplen” vacíos de información recurriendo a sus creencias sobre el

mundo y acerca de lo más conveniente o eficiente en términos de medios, fines y alternativas, la irracionalidad puede aumentar en la medida en que el juego político o momento de decisión se complejicen. Sexto, las estructuras y los agentes/actores se construyen mutuamente, es decir, se reconoce el aporte del individualismo metodológico acerca de que las opciones políticas parten de la elección de los individuos y por tanto son “arquitectos” de su mundo político, pero esta cualidad se pone en balance con la idea de que las preferencias y valores no surgen espontáneamente sino que tienen que ver con un bagaje o trasfondo histórico y cultural (Velosa, 2012, pp. 41-42). Esto permite escapar de los extremos tanto del voluntarismo que sostiene que el hombre es arquitecto puro de su historia y su mundo; como del determinismo que considera al hombre como un mero producto de las estructuras materiales o simbólicas de su sociedad, de las fuerzas y relaciones de producción, etcétera.

FIGURA 2. “MUTUA CONSTITUCIÓN” ENTRE ACTORES Y ESTRUCTURAS



Adaptación de Fuchs, C. (2004). Knowledge Management In Self-Organizing Social Systems. Recuperado de: http://www.tlinc.com/articl61_files/image002.jpg.

Frente al problema de la racionalidad, ya Olson (1992), abordando las lógicas internas de la acción o inacción colectiva, anotaba que una alta heterogeneidad de las preferencias o un número grande de jugadores dificultan el consenso sobre la naturaleza del bien colectivo que se busca o sobre su cantidad, por lo tanto aumentan los costos de conciliar y arbitrar las diversas opiniones

(pp. 209-211). Incluso reconociendo la preponderancia del jefe de Gobierno o del Estado para zanjar una cuestión, el costo de no conciliar puede traducirse en formas de resistencia pasiva o impugnación por parte de los funcionarios, en vetos² o bloqueos por parte de jugadores de nivel intermedio o inferior e incluso en la emergencia de decisiones no autorizadas por la cadena natural de mando, producto de una acción externa o diplomacia “paralela”.

La eterna pregunta de Allison (1988), “¿quién(es) juega(n)?” (dentro de la “caja negra”) es tan pertinente ahora como lo fuera cuando propuso el modelo III o de “política gubernamental” (o burocrática), así como la imagen del proceso político como una “arena” compleja donde se combinan niveles de jerarquía, conflictos y transacciones, fines e intereses, reglas y canales establecidos para incidir, si bien las posiciones iniciales y los aspectos formales no garantizan un resultado previsible o “racional” (pp. 239-249). Muchos actores domésticos y externos pueden influir en la configuración de las relaciones exteriores de un país, pero si se les reconoce una autonomía relativa y potestad o autoridad legítima, las unidades individuales y colectivas, que deciden en nombre de su comunidad política, hacen la diferencia para definir a la política exterior como un proceso que conserva los rasgos esenciales de toda política pública, aún en medio de la complejidad de un mundo cada vez más interdependiente.

Al respecto, Velásquez (2009) adjunta una definición descriptiva de la “política pública”:

2. Los jugadores que vetan (por ejemplo, una decisión de política exterior del presidente) pueden hacerlo directamente, cuando tienen control parcial sobre recursos o resultados del proceso político, pero también indirectamente, cuando aprenden a utilizar los recursos y mecanismos legales de participación y representación. No obstante, esto tiende a ser más frecuente en los procesos legislativos que en los ejecutivos. “Political institutions ensure stability in policy outcomes and institutional arrangements through mechanisms that allow a core of political representatives to veto legislative proposals. By envisioning political systems as sets of interconnected arenas and examining the rules of representation within each, one can predict where such ‘veto points’ are likely to arise. Political decisions require agreement at several points along a chain of decisions made in different arenas” (Immergut, H., 1990, pp. 395-396). Véase: Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. *Journal of Public Policy*, 10 (4) (Oct. - Dec., 1990), pp. 391-416. Cambridge University Press.

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, in-acciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (p. 156).

Cabe decir que la definición del “problema” susceptible de ser intervenido no excluye el hallazgo de una “oportunidad”, dado que la política como instrumento no es estrictamente preventiva o reactiva sino también propositiva. Así las cosas, la mayor diferencia entre una acepción tan apropiada de política pública y la política exterior, propiamente dicha, estriba en el ambiente al que pretende responder en primera instancia, puesto que es primordialmente el ambiente extrasocietal o externo. Esto exige tratar de discernir con alguna rigurosidad entre sistema intrasocietal –los arreglos y factores domésticos o de la sociedad nacional– y sistema extrasocietal –los arreglos y factores externos o pertinentes a la “sociedad internacional”–, y entre sistema político y subsistemas o sistemas “parapolíticos” –de alcance y representación particular o para un segmento de la población– (Easton, 1982, pp. 82-84). En este sentido y siguiendo el sentido eastoniano, el sistema político está integrado por el ordenamiento jurídico, por las organizaciones públicas y por las comunidades que se benefician o se ven afectadas por la política misma (Velásquez, 2009, p. 167).

Pese a los vínculos cada día más intrincados entre ambiente doméstico y exterior que expresan relaciones de interdependencia (pues no se conoce muchas veces con exactitud si un cierto factor doméstico es causado por uno externo o si es al contrario), pensar la política exterior con arreglo a estas diferencias permite preguntarse cuándo esta responde a un problema u oportunidad que se encuentra *afuera*, cuándo “utiliza” y conjuga algunos elementos externos para multiplicar su capacidad de intervenir en un problema u oportunidad que se encuentra *adentro*, y cuándo se producen desarticulaciones y conflictos en el sistema político doméstico con reflejo hacia el exterior, de tal forma que se gestan “paradiplomacias”

o diplomacias paralelas, que chocan por la representación exterior de los intereses de la sociedad nacional.

Sin embargo, indagar sobre las conexiones *adentro-afuera* que desbordan los sistemas políticos nacionales, como consecuencia de los flujos y actores transnacionales y que penetran como *inputs* las agendas gubernamentales, intergubernamentales y transgubernamentales³ de la política exterior, también permite pensar en la emergencia de sistemas políticos y “parapolíticos” externos y cuya propia diplomacia puede entrar en competencia con la política exterior “oficial” de un país. Es decir, la emergencia de órdenes jurídicos, organizaciones públicas y comunidades políticas de índole no nacional y el papel de un Estado en ellas, también complejiza la formulación, ejecución y análisis de la política exterior. Por ende, los regímenes y sistemas de gobernanza subregionales, regionales, interregionales y globales de los que un determinado Estado participa, reflejan parcialmente su política exterior pero también pueden suscitar controversias y acciones externas no necesariamente coherentes (Pastrana y Sánchez, 2014, pp. 52-58).

Katzensein y Sil (2010) proponen que es deseable y factible caracterizar los fenómenos internacionales, de política exterior en este caso, desde aproximaciones eclécticas, pero evitando la borrosidad conceptual o la esquizofrenia, así como también la fusión teórica y metodológica (p. 118). Es decir, recuperar “pistas” de cada tradición sin pretender llegar a producir una mezcla indiscriminada. Smith (2001, pp. 4-5) o Kaarbo, Lantis, y Beasley (2012, p. 13) apuntan que es preciso identificar en qué *nivel* (subnacional, nacional, interestatal, transnacional, regional, interregional o global) y *campo* (político, económico, militar, social, ambiental, cultural) (Harnisch, 2012, p. 81) se ubican los objetos de interés para evitar la “sobrecarga” de

3. A diferencia de la perspectiva de *policy-making* que se da entre líderes de gobierno y/o jefes de Estado (intergubernamentalismo), Wegrich afirma del transgubernamentalismo que “[...] its starting point is the direct interaction among single units and agencies or governmental officials (e.g., members of the higher civil service and political leaders, rather than the interaction with or among nongovernmental actors)”. Véase: Wegrich, K. (2007). Transgovernamentalism. En M. Bevir (Ed.) *Encyclopedia of governance* (pp. 982-983). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. Doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781412952613.n544>.

variables o aspectos a integrar. La idea no es ofrecer una “matriz panacea” para hallar causalidades o formular macroteorías con la aspiración de explicar el todo de las relaciones internacionales o de la política exterior. Más bien y siguiendo a Keohane y Sil (2010), deben ser los problemas y las preguntas de investigación, ajustados a su contexto espacial y temporal, (*problem-driven research*) los que orienten en primera instancia cualquier análisis y no los paradigmas teóricos o metodológicos (*paradigm-driven research*) (pp. 110-111).

No obstante, como ya lo reconocían Easton (1982) y otros, las teorías tienen una relación interdependiente con el trabajo de campo o estudios de caso, pues ambos contribuyen a depurarse entre sí (p. 25, 78). Las teorías sugieren factores específicos de observación, probables relaciones entre algunos de ellos y efectos igualmente probables, los estudios de caso afirman, ajustan o refutan esas posibles situaciones de interés o pesquisa para casos particulares, los estudios comparados permiten ampliar el alcance y prueba de tales hallazgos para muestras similares o diferentes, acerca de las cuales se busca concluir algo significativo, y los análisis estadísticos permiten rastrear la correlaciones simples o múltiples sugeridas por cualquiera de las aproximaciones anteriores, buscando tendencias fuertes entre muestras amplias o universos, dependiendo del objeto de estudio. En el caso de la política exterior, la unidad “macro” de análisis (el Estado) constituye un universo más bien pequeño.

De acuerdo con Rosenau (1968), en el “método clásico o comparado” era necesario distinguir entre el contraste de decisiones o procesos políticos entre unidades, frente a situaciones externas similares, por ejemplo el uso de uno de los modelos de Allison para un mismo escenario de decisión que compromete a varios Estados y sus jugadores, así como también el ejercicio sistemático de identificar variables y correlaciones comunes, transversales a los casos (p. 300). Penetrado por el “credo conductista”⁴, el autor confiaba en que

4. Todas las siguientes características suelen asociarse a la tradición o “macro-molde” de investigación de corte empírico-analítico. Según Losada y Casas (2008), se identifica con: a) Una inclinación por el método científico (confrontación rigurosa de las hipótesis con los hechos observados), b) Una pretensión nomotética (identificar o formular regularidades de comportamiento humano con afirmaciones descriptivas y explicativas), c) A partir de proposiciones

por medio de la observación de diversas variables y sus relaciones, era posible formular proposiciones del tipo “en tal % o proporción de los sistemas políticos revisados, cuando la variable “X” presentó un comportamiento similar (o diferente), la decisión o efecto “Y” de política exterior presentó un comportamiento similar (o diferente)” (Rosenau, 1968, p. 311, Sartori, 1994, p. 31, 35.). La esencia del modelo era identificar las tres fases básicas del proceso político, de modo en que pudiese distinguirse entre variables independientes (*inputs*), variables propias del *policy-making* (intervinientes) y variables dependientes o de resultado y efecto (*outputs*) (Rosenau, 1968, pp. 311-314). Asimismo, el proceso era visto como una sucesión de cadenas de decisión, en antagonismo al uso de un único momento de selección entre alternativas (Rosenau, 1968, p. 312, 315).

Pero pese a este entusiasmo positivista, hubo un poderoso desánimo en los años 70, dado que las correlaciones múltiples encontradas eran muy débiles: los modelos no lograban agrupar ni el 50% de los casos en la tendencia lineal (Hudson y Vore, 1995, p. 215; Smith, 2001, p. 4). Mientras ese modelo pareció declinar, continuaron operando dos opciones adicionales: el *Foreign Policy Decision Making*, FPDM, o análisis decisional de las dinámicas entre grupos pequeños y organizaciones (*social choice*), y el análisis de Contexto de Política Exterior, FPC, muy cercano a las técnicas de la psicología política para examinar la incidencia de las actitudes, creencias, experiencias, emociones, las concepciones del “yo” y de la nación en la política exterior, y la incidencia del contexto societal geográfico, cultural, y socioeconómico sobre los decisores y la opinión pública (Hudson y Vore, 1995, pp. 221-222). Después de que la llamada “segunda generación” de analistas de política exterior criticara el reduccionismo teórico (parsimonia), la cuantificación extrema y la acumulación de datos estadísticos (Hudson y Vore, 1995, p. 220), hoy se tejen apuestas diversas de análisis pero que se piensan como complementarias.

generales dar una “explicación científica” (deducir o inferir que un caso se parece en su esencia a un fenómeno previamente calificado), d) Su interés es técnico (predecir y controlar variables), e) Insistencia en la transparencia y divulgación de los métodos/procedimientos de investigación, y f) diferenciar entre juicios de valor y hechos.

Smith (2001) sugiere adoptar una perspectiva ecléctica en lo metodológico, que permita reconciliar lo mejor de las aproximaciones cuantitativas, reduciendo su rango de aplicación (*scope*) y proponiendo correlaciones más sencillas de trabajar (regionales o subregionales) (p. 4), mientras los análisis de múltiples factores para la política exterior se complementan trabajando variables nominales/discretas –sin estadios intermedios, sin escalas– como religión, ideología, género, etcétera, en cuanto factores que suelen “capturarse” con métodos cualitativos, o sea, a través de análisis de contenido/discurso, entrevistas, y encuestas abiertas (pp. 7-8). Para la autora, revalidar el método comparado implica:

- a) Usar situaciones/decisiones fácilmente comparables.
- b) Discriminar y aislar los casos extremos o excepcionales (*outliers*).
- c) Determinar el método de comparación y/o método estadístico que mejor se adapte a los casos de interés.
- d) Pensar de forma probabilística y condicionada la relación entre causa y efecto y no como “ley universal”.
- e) Primero separar las categorías de observación y luego hacer un estudio profundo (*thick-description*) de cada una.
- f) Intentar formular hipótesis y teorías acordes con lo observado.
- g) Reconocer la complejidad (de variables) del sistema internacional antes de pasar a los métodos estadísticos de verificación (pp. 4-8).

Para Hudson y Vore (1995), el uso del método comparado puede ser relevante deshaciéndose de la pretensión de formular una “gran teoría” y de la “camisa de fuerza” de los métodos de correlación múltiple (p. 221). Es decir, puede explorarse el uso de variables independientes, intervinientes y dependientes a partir de lo más relevante de los contextos o casos de interés, pero también la caracterización

de dichos elementos en cuanto a sus contenidos y manifestaciones particulares. Asimismo, los autores resaltan la necesidad de buscar un diálogo y trabajo cooperativo entre el uso del método comparado, el análisis de *Foreign Policy Decision Making*, FPDM, y el análisis de Contexto de Política Exterior, FPC, definir el alcance (*scope*) de la investigación mancomunada, involucrar teorías fluidas y no estáticas, integrar múltiples niveles y campos del conocimiento, refinar las estimaciones de la política exterior como variable dependiente y mantener la relevancia investigativa y política sobre problemas de interés para la sociedad y los *policy-makers* (Hudson y Vore, 1995, pp. 228-229).

Según van Klaveren (2013), el análisis de la política exterior debe reconocer la interacción entre lo interno y lo externo y propender por la explicación contextualizada de cada decisión, evitando el determinismo generado por “variables únicas” como la dependencia estructural, el imperialismo, el tipo de régimen, los modelos racionalistas, etcétera, de modo en que logre combinar diversas perspectivas teóricas en modo consistente (p. 109).

Dimensiones, niveles y campos del análisis de la política exterior

Rosenau identificaba a mediados de los sesenta (1966) cinco variables causales, en realidad dimensiones que pueden incorporar variables o subfactores, que permitirían explicar –al referirse a ellos como actores colectivos puede percibirse un cierto apego al colectivismo metodológico–, el comportamiento externo de las sociedades o países. Diversas aproximaciones desde la ciencia política y desde las teorías de las relaciones internacionales le han apostado a una o varias de ellas para intentar explicar por qué y en qué circunstancias se produce el fenómeno de la política exterior y aquí intentarán cruzarse varias de esas perspectivas.

En primer lugar, se halla la dimensión *idiosincrásica*, la cual enfatiza la observación de las actitudes, creencias, valores, habilidades, perfiles y biografías de los “líderes”, usualmente los jefes de Estado, o responsables principales de la política exterior. Aquí, la personalidad, experiencias y creencias de los mandatarios explican la forma que

adoptan sus relaciones externas (Rosenau, 1966, pp. 207-208). Anteriormente, el liberalismo y el realismo “clásicos” se plantearon el interrogante de hasta dónde la naturaleza humana, cooperativa o conflictiva en cada caso, y la capacidad de los líderes de hacer valer o desprenderse de sus valores, frente a las circunstancias adversas o los valores de la Nación, determinaron el destino de un país. Propusieron “tipos ideales” del perfil político de los personajes de la “alta política”, por ejemplo “idealistas” y “pragmáticos”, “pacifistas” y “revisionistas”, que no coincidían con exactitud en sus intenciones o motivaciones históricas, pero alimentaron el debate académico. Así, pudo hablarse de una cierta “cosmovisión” realista en donde predominan el temor y la desconfianza hacia el otro, la necesidad de auto-protección, la cooperación puramente instrumental y el pesimismo sobre la capacidad de los líderes de gobierno y las instituciones internacionales para asegurar la paz mundial y exportar la democracia, mientras la “cosmovisión” liberal le apostaba a la existencia de valores universales, encarnados en los derechos humanos, la confianza en el poder de las instituciones y el diálogo, el uso de la fuerza como último recurso, la cooperación por convicción y el apego al derecho internacional (Mowle, 2003, pp. 566-567).

Los rasgos de la personalidad de los líderes, sobre todo del presidente (o equivalente), pueden afectar no solamente el *output* del proceso político (la decisión tomada) sino además el *policy-making* en sí, y suelen afectarlo tanto como los constreñimientos institucionales (funcionales) (Gallagher y Allen, 2014, p. 2). En este sentido, se puede hablar por ejemplo de líderes del tipo “*risk-acceptant*” o predispuestos a correr riesgos y a considerar un amplio rango de opciones frente a una crisis, y líderes del tipo “*risk-averse*” o más consistentes (menos variables) con ciertas posturas de política exterior (Gallagher y Allen, 2014, p. 2). Pero entrando aún más en los rasgos en sí, después de años de intensas discusiones sobre la existencia o no de un modelo psicológico dominante para la categorización de la personalidad, se ha generado un importante consenso académico basado en evidencia empírica acerca de la pertinencia y comparabilidad de cinco grandes factores de personalidad, conocido como el modelo “*The Big Five*”, que incluye: extroversión, apertura a la experiencia, complacencia, conciencia/concientización y

tipo de neurotismo (Gallagher y Allen, 2014, p. 3). Cada factor de personalidad incluye unas facetas, donde se supone que una de ellas puede ser más marcada y puede contribuir mucho a explicar las posturas de esos líderes. Sin embargo, el modelo no se ha aplicado aún al estudio de las relaciones internacionales (Gallagher y Allen, 2014, p. 3), por lo que su uso está por explotarse.

TABLA 1. LOS CINCO GRANDES FACTORES DE PERSONALIDAD Y SUS FACETAS

FACTOR PSICOLÓGICO	FACETAS
Neurotismo	Ansiedad
	Enojo, hostilidad
	Depresión
	Conciencia de sí
	Impulsividad
	Vulnerabilidad
Extroversión	Calidez
	Sociabilidad
	Asertividad
	Actividad
	Búsqueda de emociones fuertes
	Emociones positivas
Apertura a experiencias	Apertura a fantasías
	Apertura a lo estético
	Apertura emocional
	Apertura de acciones
	Apertura de ideas
	Apertura de valores
Afabilidad	Confianza
	Transparencia
	Altruismo
	Conformidad
	Modestia
	Mentalidad sensible
Concientización	Competencia
	Orden
	Cumplimiento
	Orientado a logros
	Autodisciplina
	Deliberación

Fuente: Gallagher y Allen (2014, p.4).

En las aproximaciones de análisis de contexto desde la ciencia política, no solamente importa la información “objetiva” sobre el problema, sino también son relevantes las actitudes, creencias, experiencias, emociones y las concepciones del “yo” y de la nación que tienen los líderes, dado que los decisores operan siempre dentro de un entorno, societal geográfico, cultural, socioeconómico, etcétera, que han internalizado (Hudson y Vore, 1995, p. 217). El trabajo aquí consiste en ahondar en el entorno social y ponderar hasta dónde se refleja en los factores psicológicos individuales, que parecen marcar las decisiones de política exterior. Así, la psicología política y las aproximaciones psicosociales tienen mucho que aportar al campo de las relaciones internacionales. Desde que varios politólogos impregnaran al campo de la necesidad de indagar los factores personales atribuibles al “liderazgo político”, se empezaron a construir tipologías sobre los estilos o perfiles del líder y sus “códigos operacionales”, tales como creencias instrumentales, tipo de mando, medios preferidos de ejercer autoridad (Hudson y Vore, 1995, p. 218). Asimismo, los modelos de trabajo desde el ideacionismo llaman la atención acerca del papel de los “mapas” mentales que los decisores tienen respecto a la naturaleza de ciertos problemas o de su entorno, lo que no siempre coincide con la complejidad del contexto, pero que les permite estimar sus opciones y las consecuencias probables (Hudson y Vore, 1995, pp. 218-219).

Aquí también el constructivismo tiene algo por decir, puesto que los líderes en parte son reflejo del espíritu de su tiempo y sociedades, de sus prácticas y estructuras simbólicas, pero también son en parte arquitectos de ellas. Esta premisa se complementa bien con la idea de los estudios en comunicación política acerca de que la personalidad de los líderes afecta de formas distintas a sus respectivas sociedades, pero a su vez les permite percibir y reaccionar de formas particulares ante las presiones de sus sociedades (Foyle, 2003, p. 168). Hasta el momento, dos formas de entrar en el “mundo interior” de los decisores son a través de los métodos directos: encuestas, entrevistas u observaciones *in situ*, pero sobre todo y más usualmente, de los indirectos o “a distancia”, haciendo inferencias de los rasgos básicos de su personalidad a partir del seguimiento a ideas o atribuciones recurrentes en los discursos y opiniones (Schafer, 2003,

p. 174). Algunos problemas de lo segundo son el disponer de material verbal adecuado y catalogar –manualmente o mediante software especializado– palabras/términos/expresiones en categorías suficientemente delimitadas, probadas y de amplia aceptación para identificar rasgos clave de personalidad (Schafer, 2003, p. 174-175).

El cómo se configuran los decisores en la imagen mental e importancia de un asunto exterior, es un encuentro entre factores cognitivos y discursivos. Los conceptos de prominencia (*saliency*) del tema y metáfora pueden resultar sumamente útiles. El primero se refiere a la importancia relativa o significancia (mental) que un actor le otorga a un tema determinado en la agenda política y puede verse también como un “atajo” cognitivo que le permite a los actores decidir qué información procesar antes de adoptar un curso de acción (Oppermann y Spencer, 2013, pp. 40-41). Metodológicamente, la prominencia de los temas internacionales se ha medido mediante encuestas de opinión o el análisis de los contenidos principales (externos) en los medios de comunicación de un país, reconociendo que se convertirán en fuente de movilización pública y/o despliegue institucional, por ejemplo, para partidos y mayorías congresionales, cuando actores relevantes estimen que afectan directamente sus intereses y, por ello, los decisores pueden prever los costos domésticos (por ejemplo, electorales) de ir en contravía de las mayorías parlamentarias/ congresionales o de los constituyentes domésticos en temas de prominencia pública visible (Oppermann y Spencer, 2013, pp. 42-43). En cuanto a las metáforas, Oppermann y Spencer (2013) las asumen como artefactos lingüísticos que influyen y reflejan el proceso cognitivo de la toma de decisión, ayudando a las personas a entender eventos abstractos con ayuda de conceptos más familiares (p. 44). La idea es examinar qué atributos de un concepto o fenómeno son transferidos a otro concepto o fenómeno y “resaltados” en el discurso de los decisores, cómo le dan un cierto marco a un problema de decisión y qué aspectos de esa transposición de conceptos dejan a oscuras (Oppermann y Spencer, 2013, pp. 45-46).

Como se observará más adelante con Hermann (2001), la configuración gubernamental para ciertos temas u ocasiones de decisión facilita o restringe el despliegue de ese “líder predominante” –presidente,

primer ministro, canciller, monarca, dictador, etcétera– al igual que las reglas para su actuación, es decir, factores funcionales (pp. 57-59). No obstante, en el marco de juego, la autora propone que dependiendo de si el líder es muy sensitivo, o sea, receptivo a las preferencias y observaciones de otros, moderadamente sensitivo o poco sensitivo, funcionarán mejor teorías explicativas de la política exterior que apuntan al pragmatismo del líder (caso 1), a su predisposición estratégica (caso 2) o a su predisposición normativa (caso 3) (pp. 64-68). El peso de los factores idiosincrásicos es particularmente fuerte en los sistemas donde un solo individuo tiene la habilidad de suprimir o atenuar la oposición y de tomar la decisión unilateralmente (Hermann, 2001, p. 56).

En segunda instancia, Rosenau (1966) invoca la dimensión *funcional*, que explica la política exterior como un resultado de las funciones particulares o responsabilidades definidas en los cargos que tienen incidencia en las relaciones exteriores (p. 208). Es decir, la misión/visión, las reglas, los objetivos y las tareas concretas de las diversas entidades u órganos estatales, encarnados, incluyendo al presidente, en sus funcionarios más visibles, determinan las actuaciones exteriores y no sus preferencias o rasgos personales. Este plano de análisis tiene proximidad con el institucionalismo clásico, el derecho comparado y las teorías clásicas de la administración pública que se remontan a Max Weber, quien se refería a los procesos de modernización y diferenciación, producto de la división del trabajo, y al paso de lealtades o vínculos comunitarios primarios, basados en el carisma o la tradición, hacia la “dominación legal” o sujeción fundada en el reglamento que delimita derechos, criterios de profesionalidad o “deber objetivo” y competencias precisas (Weber, 1944, pp. 707-708).

Weber argumentaba que a diferencia de la severidad o arbitrariedad característica del control sobre las relaciones burocráticas feudales o imperiales, es decir, consideradas como premodernas, la autodisciplina técnica, el monitoreo, el aplauso y la reprensión pública –antecedente conceptual de las teorías neoinstitucionalistas de las organizaciones–, facilitan la rutinización o “mecanización” del trabajo administrativo (Weber, 1985, p. 31). Por ello, no es casual que para Rosenau (1966), la influencia de la variable funcional sea directamente proporcional al nivel de desarrollo del país, lo cual

permitiría asumir que las variables funcional e idiosincrásica son parcialmente opuestas (p. 210), es decir, cuando los procedimientos organizacionales, las normas, los protocolos y la delimitación de las responsabilidades del cargo se adecúan con precisión al problema de decisión que se enfrenta, hay poco lugar a la incertidumbre, a la discrecionalidad personal o a la improvisación⁵. No obstante, las perspectivas explicativas que se centran en esta variable suelen ser catalogadas como mecanicistas, deterministas, poco flexibles y hasta conservadoras, siendo recurrentes en las aproximaciones desde el estructural-funcionalismo y el funcionalismo. Esta óptica tecnocrática hizo carrera no solamente en los estudios sobre el comportamiento externo de los sistemas políticos, sino que también alentó las visiones tradicionales y algo irreales sobre la integración regional, postulando la idea de que las funciones necesarias para estimular la cooperación y transferencia en los subsistemas de transporte, comercio, producción y bienestar social sólo podrían activarse a través de organismos supranacionales, implicando la superación de la territorialidad y conflictividad típicas del sistema interestatal westfaliano (De Lombaerde, 2008, p. 63).

Desde las aproximaciones organizacionales de la Ciencia Política, se encontró la necesidad de acercar los modelos II (factores intraorganizacionales) y III (factores interorganizacionales) de análisis de *policy-making* para hallar una especie de “equilibrio” entre las explicaciones decisionales centradas en los individuos al frente de sus organizaciones y aquellas centradas en las interacciones entre organizaciones (Hudson y Vore, 1995, pp. 216-217). De tal suerte que, la imagen “monolítica” de los procesos operativos gubernamentales vino a ser reemplazada, por un asunto temático y/o geográfico, por la perspectiva de que las organizaciones no funcionan armónicamente o al unísono ni aisladamente, sino que se desenvuelven lo mejor que pueden en medio de interacciones

5. Esto puede matizarse aún más, puesto que Herbert Simon (1916-2001) ya advirtió que restricciones a la “racionalidad completa” pueden provenir de la insuficiencia de la información a la mano (o de su exceso o irrelevancia), de las dificultades individuales para comprender un problema o de los plazos disponibles para tomar la decisión (premura o urgencia). Véase: Simon, Herbert (1957). *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.

cooperativas, competitivas y hasta conflictivas, individuales y también organizacionales, así como también operan mediante procesos operativos estandarizados y protocolos que no solo apuntan a la rutinización, sino también a promover la adaptabilidad y la innovación (Hudson y Vore, 1995, p. 217).

Esta imagen del proceso burocrático coincide con aquella del neoliberalismo, que propone la idea de que las organizaciones “aprenden”, pero también de que las instituciones no son automáticamente eficientes. Para el neoliberalismo, introducir instituciones, o “reglas de juego” (Losada y Casas, 2008, p. 184), no corrige de manera inmediata y/o eficiente los fallos de mercado, porque ello depende de su diseño e implementación, de modo que esos arreglos pueden incluso acentuar las asimetrías, explotación y opresión para algunos de los actores que se comprometen en ellas (Keohane, 2001, p. 1). Esto opera tanto para las organizaciones y encargados de la acción exterior del Estado como para los Estados “que se obligan” bilateral, trilateral y multilateralmente ante otros. Empíricamente, se recomienda entonces estudiar qué tipo de decisiones se dan antes y después de crear ciertas instituciones y organizaciones, y qué costos y beneficios (*outputs*) se producen antes y después para cada una de las partes, evitando asumir que son automáticamente beneficiosas (Keohane, 2001, p. 4).

Según Portes (2006), las instituciones son el plano simbólico de las organizaciones o conjuntos de reglas formales e informales que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de los roles al interior de las organizaciones (pp. 24-25). Es decir, intentan fijar los roles de los agentes, política y jurídicamente responsables, y sus relaciones mutuas en un determinado plano de interacción, y no se limitan a los lineamientos de conducta burocrática escritos, sino que también se derivan de una “cultura organizacional” que puede variar de entidad a entidad.

Así, para esta dimensión de función(es) habría que determinar en primera instancia cuáles son las instituciones clave para delimitar la conducta externa de los principales individuos y organizaciones encargadas de la formulación de la política exterior y de la representación externa de un país, y si estas son eficientes o no para limitar el personalismo –la variable idiosincrásica–, definir claramente

los roles de cada quién, coordinar esos roles para propiciar acción exterior conjunta y coherente y facilitar la adaptación o socialización de las personas a las expectativas normativas y al desempeño de múltiples roles (Portes, 2006, pp. 20-21). Desde la sociología, la crítica básica que se le hace al neoinstitucionalismo/neoliberalismo es que los conflictos de autoridad y de funciones pueden suscitarse no solamente por la discrepancia entre instituciones (reglas), sino que también pueden producirse por el choque entre expectativas de conducta asociadas a roles contradictorios que se le atañen a un mismo agente y a la carencia o mal uso de las habilidades o instrumentos que se le atribuyen a quien debe ocupar un rol específico (Portes, 2006, p. 21).

Si se trasciende el nivel de análisis desde lo subnacional y nacional a lo intergubernamental y transnacional, habría que discutir hasta dónde la suma de acciones externas de los agentes individuales y organizaciones encargadas de la política exterior, las instituciones que les dan forma, las expectativas gubernamentales de sus conductas y las capacidades que se les atribuyen a cada rol externo son “funcionales” o no para el desempeño de los “roles macro” que un Estado se ha fijado para sí mismo y/o ha contraído ante otros actores del sistema internacional. Esto puede entenderse mejor a la luz del constructivismo.

Frente a lo primero, la aspiración de rol(es) desde la identidad “individual”, Wendt (1994) se refiere a que los Estados, vistos como actores colectivos, construyen por medio de sus procesos políticos internos una identidad individual o “corporativa” como resultante de la manera en que definen sus intereses físicos, tales como de subsistencia como unidad política; ontológicos, es decir, su visión de sí mismos y del mundo; de reconocimiento, o sea, ser relevantes en algo en el sistema internacional; y de desarrollo, representados por sus aspiraciones socioeconómicas (p. 386). El contenido –domésticamente dependiente– de esos cuatro intereses estatales y traducido en instituciones estables a lo largo del tiempo puede conducir a la búsqueda de un rol internacional determinado, que en términos de Portes (2006), no sería más sino el conjunto de comportamientos del Estado acordes con una posición que se intenta ocupar en una (o varias) estructura social (p. 20), la cual es generada

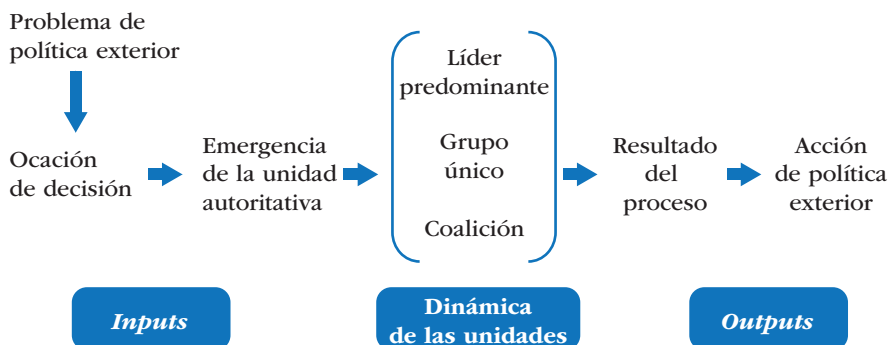
por la interacción frecuente de varios Estados y otros actores que se proyectan por fuera de sus contornos nacionales en cierto nivel y campo y de manera sostenida (no esporádica). La segunda parte del rol, contraída en medio de las relaciones con otros actores, tiene que ver con estructuras y aspectos de un sistema externo según su nivel y campo, que se explican dentro de la dimensión *sistémica*.

Si los criterios de funcionalidad institucional de la política exterior incluyen la integración de las expectativas de conducta y de capacidades atribuidas por la sociedad, o una proporción mayoritaria de ella, a los roles de cada agente responsable, predominantemente en sistemas políticos muy democráticos y mediante ciertos canales regulares, el grado de complejidad para la articulación interinstitucional e interagencial de la política exterior será aún mayor. Lo mismo se añade cuando “la sociedad” tiene unas expectativas definidas acerca de la conducta y capacidades/habilidades que aspira a que su Estado proyecte ante otros en el sistema internacional y logra que ingresen a la discusión gubernamental sobre el papel o “destino” que debe cumplir su país en el mundo.

La tercera dimensión es la *gubernamental*, en donde el tipo de régimen y las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las relaciones entre el Ejecutivo y los medios de opinión, restringen o facilitan la adopción e implementación de las opciones de política exterior (Rosenau, 1966, p. 208). En este plano de análisis podría indagarse igualmente si el tipo de partido al frente del gobierno o el tipo de composición partidista predominante en el Legislativo explican la forma concreta que adopta la política exterior de un país. Pese a que perspectivas teóricas estrictamente sistémicas o estructuralistas descartan los factores domésticos, o los ubican en segundo plano, para explicar la conducta exterior de los Estados, es particularmente interesante que los neorrealistas defensivos aceptan que una parte sustancial de la explicación sobre la conducta estatal debe ser complementada por teorías “domésticas”, bien porque las unidades no actúan siempre “estratégicamente” (“racionalmente”) o porque las constricciones sistémicas –como la distribución de poder competitivo– se “relajan” dando paso a “otras preocupaciones” (Krasner, 1992, p. 41; Mearsheimer, 2001, p. 77).

La configuración gubernamental puede preestablecer “quién(es) juega(n)” en la formulación y ejecución de la política exterior, pero también lo puede hacer el grado de importancia o crisis de un problema o coyuntura externa y el grado de iniciativa tomada por uno u otro agente en cada contexto. Como esto puede variar de problema a problema, Hermann (2001) se refiere a la aparición de “unidades de decisión”, o bloques (variables) de actores que tienen la autoridad para asignar recursos gubernamentales a la política exterior y/o el poder para evitar que otras entidades reviertan una decisión (p. 56). Además del “líder predominante” encabezando un equipo de funcionarios, la autora propone la emergencia circunstancial de otras dos configuraciones de actores que deciden actuar exteriormente en nombre del Gobierno: el “grupo único” o conjunto de individuos que pertenecen a un mismo estamento y suelen adoptar decisiones por consenso/consulta común, y en tercera instancia, la “coalición de actores autónomos” o conjunto de individuos, grupos o representantes de distintas organizaciones que pueden actuar en nombre del Gobierno pero sin autoridad/jerarquía directa los unos sobre los otros (Hermann, 2001, pp. 56-57). Es decir, lo que se busca analizar aquí es cómo se articularon los responsables de la política exterior en cada contexto de decisión u oportunidad, para tomar o no decisiones con el fin de evitar asumir el predominio estático de una persona, organización o suma de actores por lo que dice la constitución o lo que se ha hecho normalmente, etcétera.

FIGURA 3. LAS UNIDADES DE DECISIÓN



Fuente: Hermann, M. (2001, p. 52).

Para Hermann (2001), las condiciones que favorecen la imposición de un “líder predominante” en política exterior son las leyes y prácticas que lo empoderan (régimen); la jerarquía que lo define como el último responsable o que rinde cuentas en una cadena de funcionarios; el control directo sobre los medios de coerción (Fuerzas Armadas) y aspectos circunstanciales como: si se trata de asuntos de “alta” diplomacia o críticos, su grado de interés personal en el asunto o nivel de experiencia en el tema (tiene causas idiosincrásicas) y su capacidad para apropiarse de técnicas para manejar la información o para gestionar conflictos (pp. 58-60). El “grupo único” suele manifestarse más en los regímenes donde no hay una sola cabeza de gobierno y/o designación directa de una agencia para los asuntos externos, cuando el problema u oportunidad de acción es tan específico por su nivel o campo que suele compartirse con, o entregarse, a una agencia de gobierno especializada, cuando existe la opción de convocar consejos (de seguridad, de política exterior, etcétera) o instancias extraordinarias de decisión para escenarios complejos, o cuando el (sub)sistema de política exterior es tan burocratizado que existen diversas oficinas y despachos con autoridad según la orientación temática y/o geográfica del asunto (Hermann, 2001, pp. 60-61).

La “coalición de actores”, se presenta si las reglas (aspectos funcionales) favorecen que varios individuos, organizaciones o grupos de interés puedan asignar o frenar recursos para la proyección exterior de un Estado, pero sólo pueden hacerlo juntos, sobre todo cuando parece que exteriormente se juega algo que resulta muy importante para varios agentes y no puede ser interpretado como cuestión puramente procedimental (Hermann, 2001, pp. 61-63). El factor gubernamental aparece cuando, en virtud de las reglas y de los intereses de cada parte responsable, hay lugar a complejos procesos de interacción y negociación en cada ocasión de decisión. Especialmente en situaciones de presión, urgencia o crisis, los “círculos cercanos” a los presidentes o líderes de Estado operan como actores clave para ayudarlos a delimitar los problemas y las opciones (Garrison, 2003, p. 180). El supuesto de fondo es que, aunque los líderes predominantes y constitucionales tienen la iniciativa y potestad sobre la política exterior, las interacciones grupales

definen de forma importante lo que ellos deciden porque no actúan aisladamente (Garrison, 2003, p. 177, 179).

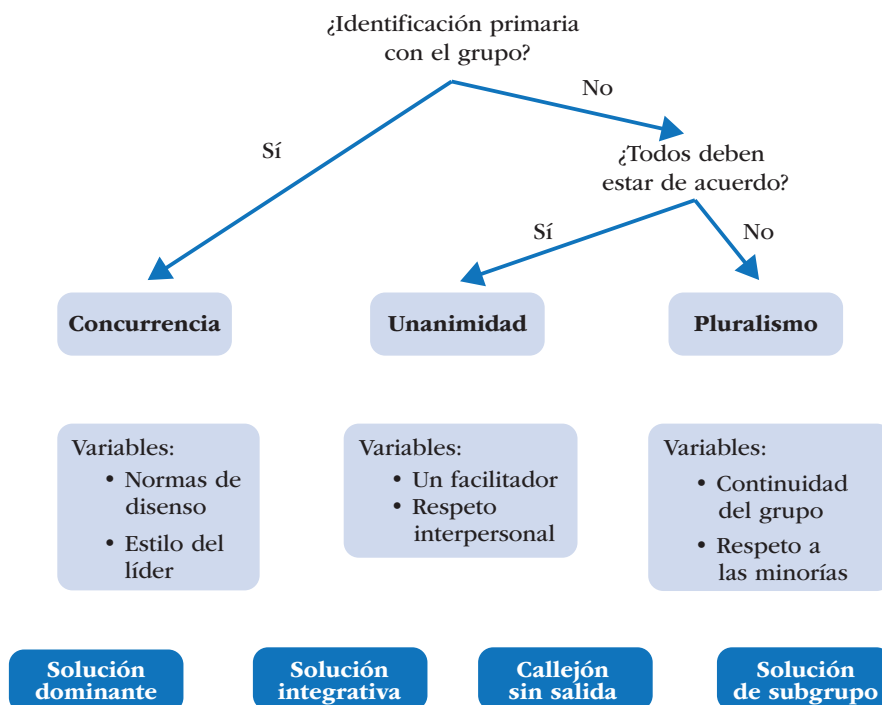
Cuando varios actores internos o externos estiman que tienen competencia –no son puramente consultivos ni puramente ejecutores– en la formulación de una respuesta exterior a una coyuntura, cuando tienen poder para negar recursos si no son previamente consultados y si pueden bloquear decisiones al amparo de la ley y/o por su autoridad moral, hay condiciones para la emergencia de una coalición (Hermann, 2001, p. 62). Esos agentes adicionales al líder y al equipo nominal de Gobierno pueden ser también gobiernos de otros países, organizaciones multilaterales y hasta multinacionales (privadas) o grupos transnacionales, si determinan con su apoyo material y político la posibilidad y forma en la que se proyecta un Estado hacia el exterior.

Estas situaciones de decisión colectiva las explican mejor Hermann, Stein, Sundelius y Walker (2001), quienes se refieren a tres modelos o predisposiciones colectivas de toma de decisión cuando el proceso no está cerrado en torno a un único líder o grupo/agencia responsable (p. 133). El primero es el de la “concurrentencia”, donde tiende a privilegiarse más el sentido de pertenencia o identidad colectiva a pesar de la existencia de lealtades múltiples (subgrupos), siendo más importante preservar la continuidad de esa instancia plural de decisión que zanjar o resolver el conflicto de preferencias (evadir el conflicto), pero el resultado final dependerá de la existencia de normas internas que permitan la libre expresión o la impidan, y de la presencia de uno o varios líderes predominantes que estimulen el pensamiento divergente o lo pueden cercenar (Hermann, Stein, Sundelius y Walker, 2001, pp. 139-143).

El segundo modelo apunta a la “unanimitad” y se expresa donde es más importante alcanzar una opción que satisfaga a todos al mismo tiempo (resolver el conflicto) que mantener una identidad colectiva determinada, por lo que las lealtades subgrupales suelen ser más fuertes pero la presencia de un “*bróker*” o facilitador y el grado de respeto interpersonal entre miembros de la instancia de decisión pueden conducir a una solución aceptada por todos (Hermann, Stein, Sundelius y Walker, 2001, pp. 147-151). El tercer

modelo es el “pluralista”, donde se acepta que nunca habrá una preferencia o alternativa dominante para todos (aceptar conflicto), no se pretende preservar una lealtad o identidad hacia esa instancia de decisión, en caso de que exista un consejo nacional de política exterior y/o seguridad, pero se busca un acuerdo “mínimo” o aceptado por la mayor proporción posible para intervenir rápidamente, siendo la distribución (número) e intensidad de las preferencias y la perspectiva de continuidad, o no, de la coalición y de sus participantes, los factores clave para establecer su funcionamiento, es decir, alcanzar una decisión o bloquearse permanentemente (Hermann, Stein, Sundelius y Walker, 2001, pp. 153-156).

FIGURA 4. MODELOS DE **OUTPUT** DECISORIO POR CONCURRENCIA, UNANIMIDAD O PLURALISMO Y VARIABLES MEDIADORAS

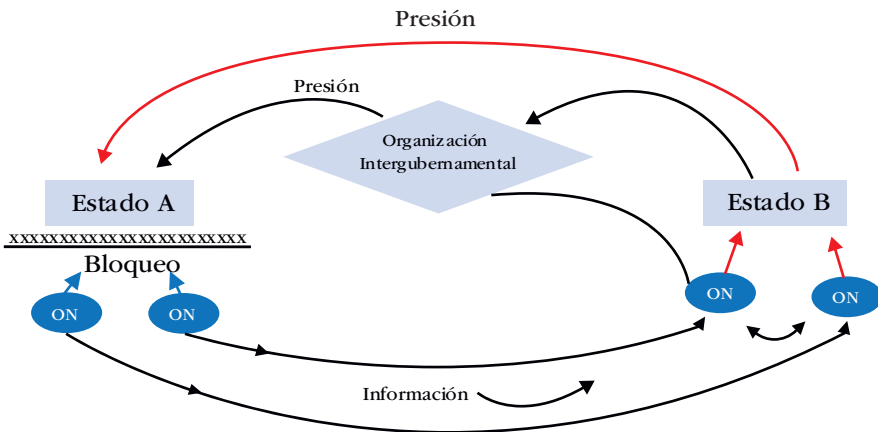


Fuente: Hermann, Stein, Sundelius y Walker (2001, p. 144).

La cuarta dimensión a considerar para Rosenau (1966) es la *social*, dado que la cultura política, los valores nacionales o grupales,

el grado de cohesión o capital social y el nivel de industrialización o el grado de especialización del trabajo –con paradigmas como el feudalismo, agrarismo, el fordismo, el taylorismo, el toyotismo, etcétera–, pueden condicionar fuertemente la política exterior (p. 208). De hecho, el “capital social” ha sido tan transformador en las redes de activismo transnacional que ha propiciado efectos tanto al interior de los Estados como en las reglas del sistema internacional mismo y/o los subsistemas. Específicamente, Keck y Sikkink (1998), se refieren a las redes transnacionales de defensa jurídica o de cabildeo, en temas como derechos humanos, medio ambiente y derechos de la mujer, como actores capaces de proyectar demandas internas no satisfechas hacia la arena política internacional, en ocasiones generando un efecto de retorno o “boomerang” sobre sus Estados de origen y usando la política exterior de otros Estados, y aunque amplifican las voces de manera imperfecta y selectiva, logran insertar voces no estatales dentro de los debates internacionales, e incluso, hoy son una de las principales fuentes de cambio en las ideas, normas e identidades en el sistema internacional (pp. 12-13). En general, el grado de apertura del sistema político y del subsistema de política exterior en particular, puede determinar parcialmente qué tanto se reflejan esas características de la sociedad nacional o de una porción de ella en el *policy-making* y qué tanto acceso tienen los actores que se consideran directamente afectados por una u otra medida exterior.

FIGURA 5. LAS REDES TRANSNACIONALES DE CABILDEO Y EL EFECTO “BOOMERANG”



Fuente: Keck y Sikkink (1998, p. 13).

El supuesto democrático que opera aquí es qué procedimientos directos (tales como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular, de carácter deliberativos, consensuales o consultivos y, en general, todo mecanismo que faculte a individuos, grupos de interés, organizaciones civiles y comunidades locales para insertar sus preocupaciones, necesidades o valores en la agenda gubernamental y legislativa), facilitan la sintonía entre la política exterior y la sociedad nacional y, por ende, la construcción del “interés nacional”. De no ser así, la posibilidad de surgimiento de redes paralelas de diplomacia en nombre de la nación podría relativizar la buena imagen y el desempeño de la política exterior de una unidad. El tipo de sistema político (cerrado o abierto) puede ayudar a explicar el tipo y grado de impacto de la “opinión pública” sobre la política exterior (Foyle, 2003, p. 165). Otros factores como el nivel socioeconómico predominante en una sociedad y el grado de formación en cultura política de los ciudadanos podrían contribuir a explicar por qué una sociedad es apática o no para discutir y presionar en asuntos de política exterior, pero este tipo de trabajos es más bien excepcional (Hudson y Vore, 1995, p. 219).

A pesar de lo que muchos politólogos deducían a partir del modelo de elección racional, acerca de que es muy costoso para un individuo acceder a la información sobre política (exterior) y poco probable que logre influir o perciba un beneficio directo al movilizarse, varios analistas han intentado demostrar desde los años 70 que las posiciones de la opinión pública pueden variar, pero son más consistentes y racionales frente a determinados asuntos ideológicos/militares de lo que la Ciencia Política creía, pero sobre todo en EE.UU. (Foyle, 2003, p. 165). Los Estados construyen una cierta concepción de su “rol nacional”; cómo se ve la nación a sí misma y cómo quiere ser valorada en la arena internacional, que no es sino una “autoimagen” que depende de los procesos de socialización política internos y se puede operacionalizar con la opinión de las élites (o proporciones significativas) sobre su nación (Holsti, 1970, en Hudson y Vore, 1995, p. 221).

No se habla de la concepción de rol nacional (NRC en inglés) como un asunto particular (idiosincrásico), sino que se trata como un fenómeno compartido por quienes buscan un lugar para su

nación, es decir, las élites. Estas actúan a partir de dinámicas intersubjetivas, que recuperan elementos de la cultura, historia y características de su sociedad, y pueden rastrearse en las decisiones de política exterior que empujan y en las declaraciones de rol(es) que hacen en sus discursos, aún si no constituyen imágenes plenamente aceptadas por la sociedad en términos de cómo debería “comportarse” su país en el entorno internacional (Cantir y Kaarbo, 2012, pp. 6-7).

No obstante, las aproximaciones recurrentes suelen tomar esa concepción de las élites como variable independiente e ignorar cómo la opinión pública facilita o constriñe parte de esa imagen “desde abajo” o cómo el conflicto intra e inter élites puede surgir al respecto, e incluso ocultan que no solamente el rol (o roles) del Estado puede ser impugnado sino además su delimitación, alcance, duración, tipo de implementación, etcétera (Cantir y Kaarbo, 2012, pp. 7-8). Así, deberían operacionalizarse, además de la concepción formal o más visible del rol nacional y sus límites de aplicación, la “contestación vertical” del rol o impugnación por parte de las “masas”, aunque no parezca una opinión consistente, estable y que genere una restricción importante sobre los líderes, así como la “contestación horizontal” o impugnación que se puede dar entre élites, frecuentemente inserta en el juego político de las mayorías o coaliciones de gobierno versus la oposición institucionalizada (Cantir y Kaarbo, 2012, pp. 11-13).

La quinta dimensión es la *sistémica*, la cual comprende aquellos factores causales de tipo externo, independientes de la política nacional y que condicionan la política exterior (Rosenau, 1966, p. 208), que pueden derivarse del medio ambiente local o global (tales como los desastres naturales de gran escala o los ciclos económicos mundiales), del comportamiento (estable y rígida, competitiva y flexible o conflictiva e inestable) de la estructura o distribución de poder mundial o regional y de los efectos causados por la acción de actores gubernamentales o no gubernamentales desde el exterior. Un sistema, entre los conflictos, la competencia por el poder, la simple coordinación y la cooperación, es más que la suma de sus partes y adquiere una cierta “vida” o lógica propia y tiene tanto alcance geográfico como unidades participen en las interacciones y respondan a las externalidades generadas por las otras.

En este sentido, si la densidad, determinada por el volumen del comercio, por la frecuencia de los encuentros diplomáticos, así como por la cantidad de la transferencia de ayuda e intensidad de las rivalidades, y teniendo en cuenta si la forma muy estructurada o muy informal de esas interacciones son altamente relevantes, y dependiendo de su alcance espacial, puede hablarse de un sistema amplio en el que otros subsistemas se insertan. Por ejemplo, en el sistema internacional contemporáneo se insertan: el subsistema de relaciones transoceánicas como el que tienen las economías; sistemas políticos y Fuerzas Armadas del Norte del Atlántico; el subsistema de relaciones hemisféricas de occidente o subsistema interamericano; el subsistema de relaciones intraeuropeas que trasciende el número de miembros actuales de la UE; el subsistema (para la ONU subregión) del Asia Oriental; el subsistema del sudeste asiático, que histórica y geográficamente coincide con las unidades que pertenecen al ASEAN; y Suramérica vista como subsistema o región en medio de una región más amplia descrita como América Latina, entre otros casos.

Las referencias culturales y geográficas contribuyen a definir qué es subsistema, región o subregión, pero también los criterios político-ideológicos. Para Lake (1997, en Väyrynen, 2003, p. 34) un “sistema regional” es un arreglo de Estados afectado por al menos una externalidad transfronteriza, que surge de un área geográfica particular y que induce a los Estados involucrados hacia una interacción cooperativa o no cooperativa. Para Katzenstein (1996, en Väyrynen, 2003, p. 40) la “regionalidad” es una situación de identificación positiva colectiva que trasciende la cooperación o el conflicto ante externalidades y que involucra múltiples temas, actores y niveles de autoridad, guiada por instituciones multilaterales formales (como la UE) o por prácticas descentralizadas y a veces bilaterales.

Si se piensan las cinco dimensiones de factores que enuncia Rosenau, a partir de los niveles de análisis, pueden cobijarse los factores *idiosincrásico*, *gubernamental*, *funcional* y *societal* en el nivel doméstico de la política exterior, tratándose de ideas, personas, formas de gobierno, instituciones y atributos de la sociedad, en principio delimitados dentro de un Estado en particular. No obstante, los factores *sistémicos* pueden especificarse un tanto más en sus

fuentes de origen, para no hablar simplemente de dos niveles (lo doméstico y lo externo). Algunos *inputs* de interés pueden surgir de subsistemas o interdependencias transnacionales, bilaterales, regionales, interregionales y globales.

Anteriormente se postuló la idea de que una parte de los roles externos que buscan ocupar los Estados devienen de la funcionalidad e institucionalización de lo que podría llamarse su “identidad individual”. Pero al mismo tiempo, al estar inmersos en varios contextos –por tiempo, nivel y campo– de relaciones con otros Estados y actores no estatales en el entorno internacional, la otra parte (siempre y cuando no prefiera ser reticente del contenido dado a los roles a los que aspira alguna unidad) viene moldeada por la expectativa de conducta y capacidad que de ella tienen otros actores del sistema internacional según campo y nivel. Por ejemplo, que se comporte y tenga las habilidades propias de una unidad que promueva los derechos humanos y las formas de gobierno democráticas en todo el globo (por ejemplo, EE.UU. y sus aliados), o bien una unidad que logre articular las acciones y regímenes de seguridad militar o de integración comercial de su región o zona de influencia primaria, como el caso de Brasil en Suramérica; Rusia y China en el Asia Central; Japón y China en el Asia oriental; y Alemania y Francia en Europa por acción individual, bilateral o a través de sus delegados ante la Unión Europea, etcétera.

Esta perspectiva intersubjetiva, trasladada a las relaciones que un Estado puede desarrollar con otros actores, trasciende la concepción limitada de “posición” internacional que el realismo estructural interpreta como el lugar que una unidad ocupa en el sistema internacional, cuando se estiman las capacidades materiales de todas ellas o lugar en la distribución del poder económico, político y militar internacional (Waltz, 1990, pp. 29-30). De modo que, una o varias unidades (global en el neorrealismo, o regional en el realismo neoclásico), encabezan la polaridad del sistema y presuntamente tienen la prerrogativa de definir las reglas de juego, mientras las intermedias e inferiores aparentemente no cumplen ningún papel más allá del alineamiento (*bandwagoning*) con una u otra “cabeza”, de su esfuerzo por ascender, buscando ventajas relativas, delante de las unidades más próximas y de su prevención frente a la

posibilidad de perder su lugar –presiones de cambio al *statu quo*– con otras unidades en ascenso.

Además de la “clásica” estructura del sistema internacional definida por el tipo de distribución del poder sobre los recursos por parte de los actores, es preciso reconocer la existencia de otras estructuras, dependientes o interdependientes, y redes de relación y sus influencias sobre una política exterior en particular. La polaridad interestatal –estructura del sistema westfaliano– tiene que ser complementada por un análisis de la distribución de las capacidades materiales de los actores no estatales más relevantes, en un determinado sistema o subsistemas en el ámbito internacional. Asimismo, el análisis de los regímenes internacionales, sean estos globales, continentales, interregionales, regionales y subregionales, y sus efectos sobre la política exterior de las unidades, no puede estar completo sin una mirada a las instituciones que crean los actores no estatales externos, a veces en red con los domésticos o incluso con otros Estados, y que pueden convertirse en fuentes de apoyo o impugnación e incluso en alternativas frente a las reglas que se fundaron desde el consenso en política exterior de varias unidades.

Para Rosenau (1995) es indispensable pensar el sistema internacional como el resultado de tres subestructuras o “parámetros” que determinan su estabilidad o turbulencia: 1) el *macroparámetro*: determinado por la distribución de poder entre Estados, actores no estatales y organizaciones multilaterales; 2) el *macro-micro parámetro*: entendido como las relaciones de autoridad que conectan a las grandes colectividades públicas y privadas con los individuos; y 3) el *micro parámetro*: definido como el conjunto de habilidades analíticas y emocionales que los individuos usan para responder a los eventos internacionales (p. 194). Según el politólogo, lo que podría caracterizar el orden global posterior a la Guerra Fría, no es tanto el paso de un sistema bipolar (EE.UU. versus URSS) a otro tipo de polaridad, denominada como unipolar por la actual hegemonía estadounidense y crecientemente multipolar por su declive en presencia de potencias emergentes, sino comprendida como una fuerte transformación de los tres parámetros que ha producido una recia tensión entre fuerzas centralizadoras o centrípetas, es decir, por los Estados y las OIG que intentan mantener el control en medio de la

complejidad e incertidumbre crecientes, así como también por las fuerzas descentralizadoras o centrífugas, desplegadas por las unidades administrativas subnacionales demandando mayores recursos y funciones, nuevos Estados y subgrupos locales y transnacionales que desafían la soberanía del Estado (Rosenau, 1995, pp. 194-196).

La percepción del autor es que el macro-parámetro viene siendo alterado por una redistribución del poder económico y político, no solamente hacia unidades estatales de segundo o tercer orden (o en vías de desarrollo), sino además hacia actores no estatales que empiezan a configurar sus propias estructuras de relación, de procesos decisorios y de reglas, lo que también se denomina “bifurcación” del sistema (Rosenau, 1997, p. 56). Al mismo tiempo, el parámetro macro-micro entra en convulsión en la medida en que los criterios convencionales, de respaldo al ejercicio de la autoridad por parte del Estado y sus agentes, representado por el apego a la ley y el uso monopólico de la violencia armada, vienen siendo sustituidos parcialmente por elementos culturales, que surgen de un amplio espectro de identidades étnicas, religiosas, lingüísticas o asociadas a estilos de vida, e instrumentales que son el resultado de la eficiencia administrativa, el acceso a bienes y mercados, los cuales pugnan por la relocalización de la legitimidad y la autoridad “hacia abajo”, en cabeza de grupos subnacionales, minorías, carteles legales e ilegales, gremios, sindicatos, subculturas, culturas alternativas y contraculturas. Así mismo, se lleva a cabo un movimiento “hacia arriba” con el traspaso de competencias, antes exclusivas del Estado-Nación, a organizaciones supranacionales (la UE), a OIG y la cooperación con ONG regionales, continentales, interregionales o globales (Rosenau, 1995, pp. 195-196). Ambos parámetros vienen cambiando sobre todo porque el *micro* es el que más drásticos giros ha experimentado debido al aumento en la capacidad de aprendizaje, las imágenes mentales y las rutas de decisión de millones de individuos, todo esto facilitado por la revolución de las tecnologías de la comunicación, la información y la creciente globalización económica, aunque siguen siendo millones quienes tienen un acceso muy limitado a esas tecnologías y no perciben beneficios directos de las redes globales de intercambio de bienes, capitales, personas y servicios (Rosenau, 1995, p. 197).

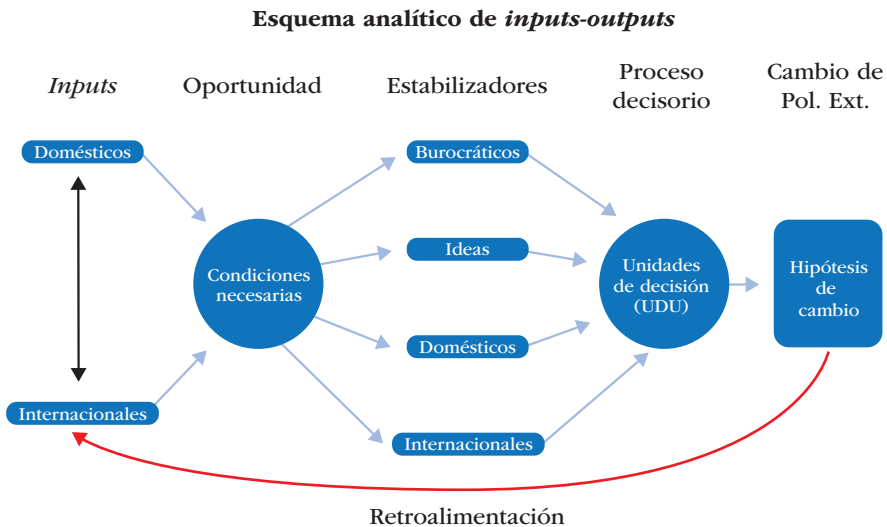
En consonancia con ello, Alexander Wendt (1995) plantea que se ha dado la construcción de múltiples estructuras sociales en el sistema internacional, donde los “dilemas de seguridad” y las “comunidades de seguridad” son apenas dos ejemplos “clásicos”, uno de una estructura interestatal conflictiva y el otro de una cooperativa (pp. 78-79), los cuales se pueden dar al tiempo en un mismo subsistema regional o interregional, sobre todo en aquellas zonas donde hay unidades con política exterior muy activa. En general, para el autor se puede verificar la presencia (entre Estados pero también entre otros actores), de una estructura social internacional cuando hay una lógica de intersubjetividad dada por la combinación de tres elementos: conocimiento compartido, tipo predominante de expectativas y entendimientos mutuos, un tipo de distribución de recursos materiales entre los actores de ese subuniverso que los estimula a actuar en uno u otro sentido según la perciben (es decir, de forma conflictiva o amenazante, competitiva o cooperativa), y las prácticas o conductas manifiestas de política exterior entre ellas, dependientes de los dos elementos previos (Wendt, 1995, pp. 74-75). Por supuesto, las estructuras sociales internacionales pueden darse en campos distintos al de la seguridad y en múltiples niveles, tales como alianzas y asociaciones económicas, culturales o ambientales, foros permanentes y coaliciones, contracoaliciones, foros y cumbres paralelas, esquemas de cooperación e integración, etcétera.

Así, la política exterior de las unidades puede estar afectada por los cambios del sistema internacional como un todo (los tres parámetros), pero también por estructuras sociales internacionales específicas según campo, nivel, tipo y número de actores participantes en ellas, definidas además, por contextos diversos de distribución de recursos, conocimiento compartido e interacciones conflictivas, competitivas, cooperativas o mixtas entre actores. Y si bien la “revolución de las tecnologías de la información y comunicación”, TIC, y la economía política (neoliberal) parecen comandar las fuentes del cambio (Rosenau, 1995, p. 197) y la agenda exterior y los canales de interacción tienden a ser más diversos en medio de un uso menos frecuente del poder militar entre gobiernos (Keohane y Nye, 1987, p. 727), cabe añadir que las “nuevas amenazas” que perciben los Estados, tales como el crimen transnacional, terrorismo, pandemias,

migraciones sin control, cambio climático, etcétera, y los procesos que han dado lugar a nuevas dinámicas de seguridad y que a veces se suman a dilemas de seguridad o amenazas “clásicas” (interestatales) y rivalidades entre las unidades, permiten estimar que la seguridad, sea esta ciudadana, nacional e internacional, continúa siendo una presión sistémica y un discurso relevante para hacer política exterior.

Recuperando las cinco dimensiones de factores potencialmente afectantes, el modelo del sistema político eastoniano, las tres fases de Rosenau y las unidades de decisión, podría ilustrarse un diagrama de proceso tentativo. Sposito (2013) por ejemplo, sugiere ubicar las unidades de decisión (*ultimate decision units* o UDU) como producto u *output* previo antes del cambio en la política exterior (*foreign policy change* o FPC), pensar las variables intervinientes como “estabilizadores” de las presiones o demandas domésticas y sistémicas y agregar un momento intermedio entre *inputs* y *policy-making* o “ventana de oportunidad” política en la coyuntura que algunos actores aprovechan para encabezar la búsqueda de reformas (pp. 121-124). El diagrama se vería como sigue:

FIGURA 6. ESQUEMA DEL PROCESO DE CAMBIO EN LA POLÍTICA EXTERIOR



Fuente: Sposito, I. (2013, p. 124).

Cabe añadir que los factores “burocráticos” están relacionados con lo que arriba se mencionó como las dimensiones de factores gubernamentales y funcionales, mientras las “ideas” pueden provenir de la dimensión idiosincrásica de los decisores. Lo interesante aquí es que algunos factores domésticos, como los societales y del sistema intrasocietal (en Rosenau), e internacionales, definidos como sistémicos –pero extrasociales en Rosenau–, no aparecen solamente como *inputs* o apoyos y demandas que llegan a los decisores, sino que se abre la posibilidad de que algunos actores, ideas e instituciones domésticas *ad-hoc* y otras externas al sistema político estudiado, tales como actores, ideas e instituciones internacionales, logren insertarse directamente en el *policy-making*, modificando un cierto direccionamiento de política exterior por parte de los *policy-makers* convencionales o alterando la probabilidad de que los *inputs* internos y externos sean tan intensos como para propiciar un cambio burocrático en la política exterior (Sposito, 2013, p. 123).

¿Qué implicaría estudiar la AP como un producto de Política Exterior?

Los factores de análisis de política exterior aquí discutidos como dimensiones generales y no como categorías cerradas, la relevancia de comparar unidades en contextos u oportunidades de decisión semejantes (entendiendo los límites y dificultades de la comparación), la necesidad de recurrir a diversas metodologías y premisas teóricas, reconociendo sus posibilidades y contrastes, y la apuesta por abordar la investigación desde la(s) pregunta(s) acerca del fenómeno u objeto (política exterior) y no desde teorías o métodos paradigmáticos, podrían facilitar el abordaje de la emergencia del objeto que se representa como la “AP” y cuyos contornos o esencia aún no están plenamente definidos.

Como tal, la AP puede verse preliminarmente como un *output* o producto de decisiones de política exterior de las unidades macro como los Estados o micro, representados por líderes predominantes y equipos de gobierno y de negociadores, a partir de factores

detonantes domésticos y externos (*inputs*) y factores intervinientes como la idiosincrasia de los líderes que iniciaron los acercamientos y/o firmaron el acuerdo constitutivo y de quienes incentivaron la adhesión, las reglas o componentes institucionales nacionales que facilitaron o restringieron la formulación del marco normativo colectivo, y los aspectos gubernamentales según las formas que adopta cada régimen presidencialista de los socios.

Las preguntas orientadoras de la investigación en esta óptica apuntarían a dilucidar por ejemplo, cuáles fueron las externalidades o efectos indirectos de las decisiones de otros, presiones, demandas y apoyos domésticos y externos, que fueron clave para estimular al presidente de Perú, Alan García, a “lanzar” la propuesta que se conoció en 2011 y si esos factores pudieron incidir o no, y cómo lo hicieron, en la respuesta positiva por parte de los presidentes de Chile, Colombia y México hacia el momento en el que se divulgó por parte de cada uno.

También se podrían comparar los cinco grandes rasgos de personalidad (“*The Big Five*”) entre los jefes de Estado que aceptaron unirse en la Alianza, para examinar si existieron facetas dominantes semejantes y discutir cómo pudieron reflejarse tanto en la respuesta positiva de cada uno, como en la forma institucional (e ideológica) que finalmente aceptaron darle a la Alianza. Podría plantearse igualmente si esos rasgos, pero en los líderes que les sucedieron en cada país, pudieron afectar o no las posturas de los sucesores acerca de la Alianza: por ejemplo, revisar algunos de sus términos y/u objetivos o acentuarlos, acelerar o pausar el proceso de institucionalización, etcétera.

Para evitar una “sobrecarga” de factores, sería recomendable empezar por un trabajo histórico-descriptivo, recopilando los antecedentes, hechos diplomáticos y declaraciones oficiales, entre los que se cuentan por ejemplo, los acuerdos comerciales bilaterales de los cuales pretendieron partir, recuperando algo de su alcance, modo y manera de implementación, que invitaría a pensar en por qué estimaron necesario ir más allá de los mismos hacia un nuevo esquema de integración, diferente a las apuestas de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, el Mercosur o los acuerdos de complementación económica interbloques.

Algunos hitos para la integración, o fragmentación regional, podrían ser las discusiones que empezaron en el marco del foro del Arco Pacífico en 2008: la fragmentación de la CAN tras la salida de Venezuela en 2006 y el “fracaso” de su “relanzamiento” en 2010-2011; la moratoria del foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC (sigla por su nombre en inglés), para Colombia; la emergencia económica de Asia-Pacífico como gran mercado interregional para los bienes primarios latinoamericanos; los orígenes del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA), como propuesta estadounidense y su estrepitoso fracaso en 2005 tras la intensa oposición de los gobiernos de Brasil (da Silva) y Venezuela (Chávez); el bloqueo a la definición en las reglas multilaterales en el marco Organización Mundial del Comercio, OMC, por parte de bloques de países periféricos y semiperiféricos críticos de los países más industrializados, entre otros.

El quid del asunto estribaría en ubicar cada hito “impulsor” en su apropiado nivel, campo y tiempo y conectarlo con el tiempo del *output* de unirse a partir de razones y evidencias plausibles con la decisión final de asociarse, antes de la cual por supuesto intervinieron unas creencias, percepciones y estilos de liderazgo. Estos hitos subregionales, regionales o globales contienen en sí mismos factores sistémicos más específicos que habría que operacionalizar cuantitativa o cualitativamente. Algunos enfoques teóricos de las relaciones internacionales –realismo neoclásico, constructivismo– podrían llamar la atención acerca de las estructuras materiales o simbólicas externas, no sólo intergubernamentales, y los incentivos (neoliberalismo) que pudieron ser más determinantes para motivar a los decisores en uno u otro sentido, pensando también en quienes fueron indiferentes o se pudieron sentir incómodos con el proyecto.

La polaridad favorable a Brasil, pero ligeramente decreciente en el subcampo comercial junto con el mejoramiento de ciertos indicadores económicos y sociales (aunque leves) de las unidades de la Alianza, podría ser un factor de interés, al igual que el grado de compenetración comercial y de inversión que las unidades del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Nafta (conformado por Canadá, EE.UU. y México) pueden tener con las tres suramericanas (Chile, Colombia y Perú), en comparación con otras unidades

(de Mercosur y de la Alianza Bolivariana de los Pueblos, Alba). Las apuestas interregionales que actualmente lidera EE.UU. para definir las reglas de juego por fuera de la OMC y reactivar el comercio internacional –y por supuesto salir de su propio déficit– en las propuestas del *Transpacific Partnership*, TPP, y el *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP, también son asuntos o procesos sistémicos de sumo interés para analizar este caso.

Luego podría hacerse algo semejante con los principales hitos nacionales o subnacionales que pudieron conducir a los individuos, grupos y organizaciones más relevantes en los sistemas políticos de los cuatro países, y si se quiere, de los miembros que están cursando el proceso de adhesión, a respaldar la opción de la adhesión. Esto incluye la posibilidad de tomar la “invitación” como una ocasión o coyuntura de decisión en política exterior, examinando cuál de las configuraciones de unidades de decisión, es decir, el líder predominante, el grupo único o la coalición de actores, se impuso en cada caso para adoptar una respuesta positiva, sin perjuicio de identificar conflictos o divergencias dentro de un mismo gobierno, así como dilaciones, dudas, transacciones o precondiciones. Mucho podría hacerse operacionalizando la “concepción de rol nacional” que las élites políticas y económicas de los países de la AP podrían estar configurando del lugar que “deben” ocupar sus Estados en el mundo y cómo encaja el proyecto de la Alianza en esas aspiraciones, pero igualmente identificar posibles conflictos desde la opinión pública o desde el plano de las élites con respecto a esas consideraciones.

Las teorías desde la Ciencia Política referidas a la configuración de cierto tipo de élites, las relaciones interpartidistas y el papel de la opinión pública en las decisiones de gobierno, pueden trazar algunas rutas causales para presumir la relevancia del panorama político y socioeconómico interno en la imagen gubernamental final en cuanto a lo que “es importante” de participar en la AP, donde además se puede problematizar qué tan representativa y participativa fue la opción tomada, algo que se reflejó, por ejemplo, en el tipo de composición de las mesas o rondas de fijación de las reglas de membresía. Por ende, se podría sugerir si hubo discrepancia o no por caso entre el interés o intereses de la sociedad o de sus grupos y lo

que en el tratado-marco se quiso reflejar como el “interés nacional” y el “interés colectivo” de los aliados. Lo anterior precisa aclarar los factores societales más pronunciados y sus vínculos con los aspectos gubernamentales, hacia la decisión de pertenencia y también los aspectos institucionales que facilitaron o dificultaron la asunción del proceso de adhesión.

Podría incluso trascenderse el campo puramente económico y considerar si los objetivos y mecanismos no económicos, por ejemplo políticos, de la propuesta –aún si son implícitos–, influyeron en sucesos políticos de seguridad u otro campo, internos o externos con presumible alto impacto sobre la idea que los jugadores principales de cada escenario político por país tuvieron. Así mismo, sobre la visión y posición que tienen de las propuestas de regionalización vigentes en el momento y del nuevo proyecto y de la imagen de su propio país. Ello podría conllevar a discutir qué objetivos domésticos y externos, además de los económicos representados en el crecimiento anual del PIB, o en la IED, etcétera, motivaron a crear la AP.

Igualmente, se podría indagar a qué actores internos podría beneficiar en primera instancia la consolidación de la Alianza. No parece gratuito que en un contexto regional en el que parecen proliferar las reelecciones indefinidas y las reformas que concentran el poder estatal en el Ejecutivo, los gobiernos de corte populista, los “giros” a regímenes socialistas –radicales o moderados–, las reacciones negativas a su esencia, propósito y reglas, de varios gobiernos al interamericanismo y al papel de EE.UU. en las Américas y las pugnas ideológicas por lo que se entiende como “democracia”, las unidades asociadas hayan optado por insertar expresamente en el acuerdo marco una especie de “cláusula democrática” que se identifica directamente con unos “requisitos” de participación: Estado de Derecho, separación de poderes, derechos humanos y libertades. Esto puede pensarse también de otra manera: ¿qué sucesos o cambios domésticos de otros los han impulsado a “desmarcarse” de esas experiencias institucionales y programáticas apoyándose en un marco intergubernamental de interacción con este tipo de compromisos?

También, la AP puede verse, en medio de procesos políticos y económicos, como un *proceso* en formación en medio de la

interacción entre políticas exteriores, actores y reglas, en un entorno regional y global cambiante pero cuyos rasgos clave es conveniente establecer. Por ende, podría preguntarse acerca del “rol” o roles que cada uno de los países –o sus principales líderes y tal vez sus sociedades– aspiran a desempeñar dentro, a través y desde esa nueva plataforma de integración, que puede conectarse con sus intereses de política exterior en los niveles regionales, o sea, el lugar o papel que ocuparía cada uno y/o la AP en Suramérica o América Latina, interregional, es decir, en dónde “encaja” cada uno y la AP en el encuentro entre Asia oriental y del sudeste, y la costa del Pacífico americana y, por último y no menos importante, en el ámbito global respecto al interrogante de dónde encaja cada uno y la AP en la formulación de los regímenes y organizaciones, en las cuales se negocian los asuntos de la agenda global. Esto, en medio de unas estructuras simbólicas y materiales “de posibilidad”, tales como oportunidades y/o restricciones domésticas y sistémicas, cuyos cambios y continuidades deben asociarse a la forma en la que hoy se muestra la AP: abierta a la participación de otros, dispuesta a propiciar la articulación con otras apuestas de integración, no dispuesta a participar de procesos política o ideológicamente polarizantes, léase mejor, anti-EE.UU., etcétera.

En conclusión, tanto la AP misma, en cuanto objeto y proceso en definición, como las preguntas y rutas de investigación sobre el fenómeno, se encuentran abiertas al análisis de diversos factores idiosincráticos, funcionales, gubernamentales, societales y sistémicos tanto por campo como por nivel, a la comparación de esos factores impulsores e intervinientes y al contraste frente a otras apuestas de integración o articulación subregional, regional e interregional. Lo importante es identificar y tratar de justificar por medio de los indicios disponibles, la relevancia de la AP para el objeto a comparar: las políticas exteriores de las unidades en su propio proceso. Así mismo, analizar y comprender el sentido de los factores seleccionados como presumiblemente explicativos, siendo un ejercicio minucioso en cuanto a la dimensión a la que pertenecen y la forma que toman en el proceso político.

Referencias

- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Brands, H. (2012). *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy. Carlisle Barracks PA: External Research Associates Program Monograph*. Strategic Studies Institute (SSI). US Army War College. Disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/PUB1121.pdf>.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2012). Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. *Foreign Policy Analysis*, 8, 5-24.
- Duncan, W., Jancar-Webster, B. & Switky, B. (2009). *World Politics in the 21st Century*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9 (3), pp. 383-400.
- Easton, D. (1982). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Foyle, D. (2003). Foreign Policy Analysis and Globalization: Public Opinion, World Opinion, and the Individual. En Garrison, Kaarbo, Foyle, Schafer y Stern, *Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium. International Studies Review*, 5, 163-170.
- Gallagher, M. y Allen, S. (2014). Presidential Personality: Not Just a Nuisance. *Foreign Policy Analysis*, 10, 1-21.
- Garrison, J. (2003). Foreign Policymaking and Group Dynamics: Where We've Been and Where We're Going. En Garrison, Kaarbo, Foyle, Schafer y Stern, *Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium. International Studies Review*, 5, 155-202.
- Harnisch, S. (2012). German Foreign Policy: Gulliver's Travails in the 21st Century. En Kaarbo, Lantis & Beasley, *The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective* (pp. 27-93). Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Disponible en: <http://www.cqpress.com/docs/college/Beasley2e.pdf>.

- Hudson, V. & Vore, Ch. (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39 (2), 209-238.
- Kaarbo, Lantis & Beasley (2012). *The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Disponible en: <http://www.cqpress.com/docs/college/Beasley2e.pdf>.
- Katzenstein, P. (1996), Regionalism in Comparative Perspective. *Cooperation and Conflict*, 31, 123-160.
- Katzeinstein, P. & R. Sil. (2010). Eclectic theorizing in the study and practice of International Relations. En Reus-Smit y Snidal (Eds), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 110-130). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Keck, M. & Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane, R. & Nye, J. (1987). Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, 41 (4), 725-753.
- Keohane, R. (2001). Governance in a Partially Globalized World: Presidential Address, American Political Science Association, 2000. *The American Political Science Review*, 95 (1), 1-13. Disponible en: <https://www.apsanet.org/media/PDFs/PresidentialAddresses/2000AddrKEOHANE.pdf>.
- Krasner, S. (1992). Realism, Imperialism, and Democracy: A Response to Gilbert. *Political Theory*, 20 (1), 38-52.
- Krasner, S. (2000). La soberanía perdurable. *Revista Colombia Internacional*, 53, 25-42. Disponible en: file:///D:/Documentos%20Perfil/Downloads/-data-Col_Int_No.53-02_Rev_53.pdf.
- De Lombaerde, P. (2008). *Regionalisation and Global Governance: The taming of globalisation?* New York: Routledge.
- Losada, R. & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Mearsheimer, J. (2007). Structural Realism. En Dunne, Kurki & Smith, *International Relations Theories. Discipline and Diversity* (pp. 71-88). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mowle, T. (2003). Worldviews in Foreign Policy: Realism, Liberalism, and External Conflict. *Political Psychology*, 24 (3), 561-592.

- Olson, M. Jr. (1992). La lógica de la acción colectiva. En Batlee A. (Comp.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 203-220). Madrid: Ariel.
- Oppermann, K. & Spencer, A. (2013). Thinking Alike? Saliency and Metaphor Analysis as Cognitive Approaches to Foreign Policy Analysis. *Foreign Policy Analysis*, 9, 39-56.
- Pastrana, E. & Sánchez, A. (2014). Retos de la gobernanza global frente a una multipolaridad creciente. En E. Pastrana y H. Gering (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 23-84). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo, una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, 25 (45), 13-52.
- Rosenau, J. (1966). Preteorías y teorías sobre política exterior. En J. Vázquez (Comp.), *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos* (pp. 206-219). México D.F.: Editorial Limusa.
- Rosenau, J. (1995). Security in a turbulent world. *Current History: a journal of contemporary world affairs*, 592 (94), 193-200.
- Rosenau J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1994) Comparación y Método Comparativo. En G. Sartori y L. Morlino, *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-47). Madrid: Alianza Editorial.
- Schafer, M. (2003). Science, Empiricism, and Tolerance in the Study of Foreign Policy making. En Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium. *International Studies Review*, 5, 171-177.
- Sposito, Í. (2013). Foreign policy change in Brazil: comparing Castello Branco (1964-1967) and Fernando Collor (1990-1992). *Brazilian Political Science Review*, 7 (3), 118-144. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/bpsr/v7n3/v7n3a05.pdf>.
- Van Klaveren, A. (2013). El análisis de la política exterior: una visión desde América Latina. En T. Legler, A. Santa Cruz & L. Zamudio (Eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global* (pp. 96-109). México: Oxford University Press.
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: Old and New. *International Studies Review*, 5 (1), 25-51.

- Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Revista Desafíos*, 20, 149-187.
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 39-53). Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Viotti, P. & Kauppi, M. (2001). *International Relations and World Politics*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Waltz, K. (1990). Realist Thought and Neorealist Theory. *Journal of International Affairs*, 44, 21-37.
- Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1985). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Editorial Leviatán.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88 (2), 384-396.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20 (1), 71-81.

Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico

*Germán Camilo Prieto Corredor
y Ricardo Betancourt Vélez*

Introducción

Desde su creación, la Alianza del Pacífico, AP, se viene proclamando a sí misma como un proyecto innovador que aspira a convertirse en un referente histórico del regionalismo latinoamericano¹. Sus líderes aclaman el ‘pragmatismo’ de la Alianza como algo muy novedoso, cuya innovación constituye además una clave para su éxito². Sin

1. En diferentes declaraciones, el presidente Santos ha dejado ver que la Alianza del Pacífico es su prioridad en materia de proyectos regionales. De hecho, anunció públicamente que “la Alianza es la niña bonita y codiciada de la región” (Semana, 10 de febrero de 2014).

2. En varias ediciones del diario *El Tiempo* (2013) del primer semestre de 2013, en la antesala y postrimerías de la VII Cumbre de Alianza del Pacífico en Cali (Colombia), se publicaron declaraciones como éstas referidas a la ALP: que ha llegado en un año “más lejos de lo que lo han hecho iniciativas de integración anteriores” (Sebastián Piñera, entonces presidente de Chile); “la propuesta de integración más ambiciosa que hayamos visto en décadas” (Luis Alberto Moreno, presidente del BID); “el proceso de integración más importante que ha tenido América Latina en su historia” (Juan Manuel Santos, presidente de Colombia); “el acuerdo más novedoso firmado por México después del TLCAN” (Enrique Peña Nieto, presidente de México).

embargo, aun reconociendo algunos rasgos de originalidad de este nuevo proyecto regional, su innovación y el éxito asociado a ella merecen ser discutidos por dos razones: en primer lugar, para comprender cuál es el papel de la AP dentro de la historia del regionalismo y del ordenamiento regional de América Latina; y segundo, para examinar la viabilidad de la AP en términos de qué tanto su carácter innovador puede ayudarle a alcanzar sus objetivos.

El presente capítulo aborda estos cuestionamientos a través de un ejercicio sintético de localización de los conceptos y definiciones de regionalismo e integración regional en la historia de los proyectos regionales latinoamericanos. Este repaso conceptual del desenvolvimiento de la integración regional en América Latina se centra en la soberanía, el liberalismo y la ‘necesidad de innovación’ como elementos transversales que caracterizan la evolución –no necesariamente en sentido positivo– del regionalismo latinoamericano. El capítulo argumenta que la integración como cesión de poder soberano de decisión a organismos comunes ha constituido un reto muy difícil para los países latinoamericanos, que luchando por consolidar su soberanía interna han encontrado prácticamente imposible realizar concesiones en materia de soberanía externa. Otro argumento central es que los proyectos regionales latinoamericanos se han construido siempre en relación al liberalismo como doctrina económica. Su originalidad se ha basado en la manera en que adoptan o rechazan los postulados económicos liberales y neoliberales, y por más que pretendan adherirse o desvincularse de un perfil más o menos económico y comercial, el peso del liberalismo continúa siendo la fuerza articuladora del regionalismo latinoamericano. El otro argumento transversal que se esboza es que el regionalismo ha sido usado históricamente por los Estados latinoamericanos como un instrumento de proyección de su identidad estatal y, por ello, la necesidad de cambio e innovación ha estado a la orden del día cada vez que los Estados han decidido cambiar su modelo de desarrollo, o que han llegado gobernantes que pretenden revolucionar el modo como sus países han de relacionarse con Estados Unidos y con sus vecinos. Con estos tres argumentos, el capítulo pone en tela de juicio la novedad y la viabilidad de la AP, sosteniendo que las resistencias a la cesión de soberanía y las contradicciones del (neo)

liberalismo minan seriamente las posibilidades de que la Alianza cumpla sus objetivos.

Siguiendo la forma de un repaso histórico, el capítulo se divide en seis secciones. La primera sección identifica la relación que hay entre los conceptos de soberanía, integración y región. La segunda analiza dichos conceptos a la luz de lo que podría denominarse el ‘viejo’ o primer regionalismo latinoamericano, donde la Comunidad Económica Europea era el modelo a seguir por parte de los países latinoamericanos, aunque con una perspectiva geopolítica del desarrollo diferente. La tercera sección se ocupa del ‘nuevo’ regionalismo de los años noventa, cuando el neoliberalismo se convierte en la nueva punta de lanza del regionalismo latinoamericano y el alineamiento con Estados Unidos es mayor. Una cuarta sección examina los regionalismos ‘posliberales’ y ‘poshegemónicos’ de comienzos del siglo XXI, donde la novedad consiste en oponerse al neoliberalismo y al economicismo del regionalismo abierto y en distanciarse o hacerle contrapeso a la influencia de Estados Unidos. La quinta sección analiza la novedad de la AP a la luz de los conceptos introducidos en las secciones anteriores y su viabilidad en términos de las posibilidades de alcanzar sus objetivos. Por último, una sexta sección ofrece algunas conclusiones y recomendaciones y formula una serie de preguntas que orientan el análisis de los capítulos restantes del presente libro.

Soberanía, integración y construcción de región en América Latina: el viejo regionalismo y la influencia europea

Tanto en Europa como en América Latina, las propuestas para estrechar las relaciones entre Estados que condujesen a constituir uniones regionales se vienen realizando desde siglos atrás. Baste con recordar que Immanuel Kant y Simón Bolívar, entre otros, resaltaron en su tiempo la importancia de crear alianzas entre naciones que hoy bien podrían ser consideradas como esquemas o uniones regionales. El primero presentó en su obra de finales del siglo XVIII,

Sobre la paz perpetua (2003), el camino que consideró necesario para alcanzar una paz europea, lo que en cierta medida pasaba por superar la lógica estadocéntrica a favor de estrechar los lazos entre los pueblos de este continente. Bolívar, por su parte, a comienzos del siglo XIX expresó la necesidad de consolidar una unidad hispanoamericana como camino para enfrentar tanto a las viejas metrópolis como a las potencias que en ese momento se estaban consolidando (Liévano, 1988, pág. 44).

Aunque es posible que algunos de los antecedentes sobre el concepto de región se puedan rastrear más atrás de la Paz de Westfalia de 1648, la aparición del sistema internacional de Estados soberanos es fundamental para comprender las ideas sobre región que han operado en Europa y en América Latina. En estos dos continentes y teniendo en cuenta que el segundo se construyó bajo el dominio y, por ende, a imagen y semejanza del primero, las ideas sobre la consolidación de una región compuesta por Estados han estado fuertemente ligadas a las concepciones sobre los procesos de integración regional europeos, los cuales han girado en torno a la consolidación y la modificación de la soberanía estatal westfaliana. Es así como la idea clásica sobre integración expuesta por autores como Haas (1958) contempla que el elemento central que define estos procesos es la cesión de soberanía a favor de instituciones internacionales/regionales comunes.

Esta asociación entre soberanía, integración y región ha llevado a que un proceso de cesión de soberanía generalmente considerado como exitoso, como es el de la Unión Europea, haga que este continente sea también un ejemplo de integración y de región. Por lo mismo, los enfoques analíticos que lo estudian se han generalizado como apropiados para estudiar estos procesos independientemente del lugar en el que ocurran. Además, varias de las teorías de las relaciones internacionales, si bien no se dedican puntualmente al estudio de la integración europea, generalmente la consideran como uno de los principales fenómenos internacionales que deben ser estudiados.

La idea clásica de soberanía incluye cuando menos dos dimensiones: una externa y otra interna. La soberanía externa es entendida como la independencia del Estado frente a cualquier autoridad que

esté fuera de sus fronteras, mientras que la interna denota el control que ese Estado adquiere sobre *su* territorio y población (Held, 2002, pág. 13). A continuación se mostrará que en buena medida, la diferencia en la manera como se ha concebido la integración en Europa y en América Latina radica en que mientras la primera se derivó de una preocupación por la soberanía externa, en la segunda dicha preocupación se concentró en la soberanía interna.

Integración y soberanía en Europa

Con frecuencia se indica que las ideas sobre la integración europea del siglo XX surgieron como propuestas para asegurar la paz que las dos guerras mundiales de la primera mitad de siglo habían hecho ver como algo difícilmente alcanzable. No se puede entender la Primera Guerra Mundial sin considerar la preocupación de Francia e Inglaterra por el ascenso del poderío alemán que empezaba a disputarles la hegemonía continental e incluso colonial. En el caso de la Segunda Guerra Mundial, uno de los detonantes fue de nuevo el ascenso del poder alemán que amenazaba la autonomía de los demás Estados. Durante siglos, los europeos habían permanecido en pie de guerra en torno a la defensa de su soberanía externa, como si la supervivencia de los Estados se viese amenazada por la existencia de sus vecinos. Así, la reflexión sobre la integración europea fue el resultado de la búsqueda política y académica de una solución a la confrontación entre Estados de este continente, que había alcanzado una de sus cúspides en la primera mitad del siglo XX. Las propuestas de integración versaban sobre acuerdos de soberanía compartida que hicieran que la defensa de la soberanía fuese un ejercicio colectivo donde el recurso a la guerra se convirtiese en una amenaza para la soberanía interna.

El punto de partida de los enfoques dedicados al estudio de la integración aparece en el periodo entre guerras del siglo pasado. David Mitrany publica en 1933 *The progress of international government*, uno de los documentos que empieza a dar forma a la mirada funcionalista en las relaciones internacionales (Mitrany, 1933). Pocos

años después de la Primera Guerra Mundial, y en un mundo que marchaba hacia la Segunda, este autor consideró que lo que daba lugar a los conflictos internacionales era que los Estados terminaban dándole un manejo político a cuestiones de naturaleza técnica, lo que entre otras cosas significó el colapso de la Sociedad de Naciones. Sostuvo que era deseable que algunas de estas funciones técnicas –como las relacionadas con salud, transporte, energía, etcétera– fueran asumidas por instituciones internacionales, lo que impulsaría la interdependencia y atenuaría las posibilidades de conflicto. Su propuesta no apuntaba directamente a la cesión de soberanía en favor de una organización supranacional, sino a tejer una red de organismos que ejecutaran tareas que respondieran a las necesidades compartidas entre los Estados. La raíz de su argumento era que lo que hacía que las relaciones internacionales tendieran al conflicto era la naturaleza misma del Estado –como ente destinado a defender la soberanía externa– y que, por tanto, era necesario atenuarla.

La mirada de Mitrany sobre la naturaleza de las relaciones internacionales no distaba mucho de otras reflexiones teóricas de la primera mitad del siglo XX. De hecho, algunos de los documentos más significativos de la que Bull (2005) llama la perspectiva hobbesiana de las relaciones internacionales, son escritos en esa época. Sin embargo, el pesimismo –o realismo político– que subyace a la mirada de Mitrany sobre el Estado, y que sería posteriormente articulada por Morgenthau (1993) en su obra *Politics among nations*, se traduce en una propuesta con una inspiración más kantiana que hobbesiana. El funcionalismo, tal y como lo hacía Kant, apelaba a superar la lógica territorial del Estado westfaliano, pues lo que debía surgir para atenuar el potencial conflictivo no estaba atado al territorio sino a la función. Así, la solución no era la integración europea en la forma de cesión de soberanía a organismos comunes, sino la cooperación entre Estados –o sociedades– que tenían que realizar funciones similares y que podían hacerlo de manera conjunta con eficiencia, independientemente del territorio que habitaban. Como reconocen Hettne & Söderbaum (2008, p. 63) el carácter técnico que desarrolló la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CECA, embrión de la Unión Europea, fue una materialización de la propuesta funcionalista de Mitrany.

A finales de los años cuarenta, la idea funcionalista contrastaba con la propuesta federalista de otros políticos y académicos europeos, quienes también inspirados por las guerras mundiales, empezaron a reforzar la idea de que en una Europa donde los Estados tienen tan arraigada la lógica westfaliana, que los lleva siempre a estar buscando afianzar su soberanía, no se puede más que estar alternando permanentemente entre el conflicto latente y el patente. Ante ello, varias voces se pronunciaban a favor de la federalización de Europa, en la que hubiese una clara cesión de soberanía hacia una institución supranacional de carácter europeo, que convirtiese a los Estados soberanos en estados federados menos propensos a entrar en conflicto. Entre los llamados de carácter político en este sentido está el del *Manifiesto de Ventotene por una Europa Libre y Unida* de 1941, escrito por Rossi y Spinelli,³ y posteriormente surgirían propuestas más académicas con similar contenido como las de Héraud (1968) y Friederich (1968), en las que, a diferencia del funcionalismo, la vinculación territorial de la integración era central, pues la idea era que surgiera una entidad claramente europea vinculante para los Estados que de ella hicieran parte.

La teorización funcionalista continuó de la mano del neofuncionalismo de Ernst Haas, quien reformó la idea funcionalista inicial de que el objetivo era construir cooperación técnica y dejar de lado la política, y la replanteó argumentando que lo político era central porque era en este ámbito donde se tomaba la decisión de crear lazos técnicos transnacionales. Para Haas (1967), esos aspectos técnicos de la cooperación eran útiles en la medida en que impulsaban el traslado de las lealtades políticas de lo nacional a lo internacional. Pese a que en fases iniciales los vínculos entre los Estados tendían a estar movidos más por intereses económicos, estos intereses eran necesarios, pues se convertían en *spillovers*, es decir, en el punto de partida a partir del cual la integración en un sector económico empezaba a hacer necesaria la integración en otros sectores, tanto

3. El *Manifiesto de Ventotene por una Europa Libre y Unida* es escrito por Rossi y Spinelli para proponer el federalismo como una opción que permita superar el periodo de conflictos que vive Europa en la primera mitad del siglo XX. La Unión Europea lo considera hoy como uno de sus referentes fundacionales. Véase: Comisión Europea, S.F.

económicos como políticos, y terminaba dando lugar al surgimiento de organizaciones regionales (Rosamond, 2008, p. 84).

Integración y soberanía en el viejo regionalismo latinoamericano

Las conceptualizaciones e ideas europeas fueron usadas para diseñar las propuestas de integración que surgieron en Latinoamérica a partir de los años sesenta. Tanto el Mercado Común Centroamericano (1960) como el Pacto Andino (1969), fueron proyectos de integración regional inspirados en autores como Haas y Balassa, quienes resaltaban que la integración es un proceso en donde el componente económico es fundamental. En la *Teoría de la integración económica*, Balassa (1964) afirma que la integración es un proceso que comienza con la constitución de una zona de libre comercio y que culmina con la integración política plena. Con todo, tanto Haas (1967, pp. 323-325) como Balassa consideraban que los procesos de integración que avanzaban en esos años en Latinoamérica eran más débiles que los que tenían lugar en Europa, pues se limitaban a las primeras etapas de la integración económica y no se estaba dando una transferencia efectiva de soberanía, sino que se circunscribían a tender unos débiles lazos económicos.

Una manera de explicar que la integración latinoamericana avanzara diferentemente a la europea –lo que desde las teorías de ese continente podía verse como un fracaso de la integración–, es argumentar que la reflexión académica y política en Latinoamérica no se derivó de los estragos de una gran guerra y de la necesidad de su no repetición. No significa esto que la región haya sido absolutamente pacífica, pues de hecho se presentaron varias guerras internacionales, pero nunca un Estado latinoamericano llegó a consolidarse como una amenaza inminente para sus vecinos, como la Alemania del siglo XX o la España, Inglaterra o Francia de los siglos precedentes. Solo Estados Unidos llegó a posicionarse como hegemón continental, pero sin producir en sus vecinos una reacción equivalente a la que en Europa escaló hasta estallar en las dos guerras mundiales – lo cual bien podría comenzar a explicarse por la

misma condición hegemónica de Estados Unidos, entendida como una enorme asimetría en la posesión de recursos militares frente al resto de países del hemisferio occidental—.

Salvo contadas excepciones, la mayoría de Estados latinoamericanos lo que hicieron fue asumir cierta sumisión frente a Estados Unidos, lo que les ayudaba a limitar amenazas externas como en la que se convirtió la Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial. Aunque el comportamiento del hegemón continental puede ser visto como una violación a la soberanía externa de los Estados latinoamericanos, en la mayoría de los casos ésta era, si se quiere, aceptable. En el caso colombiano, por ejemplo, a esto se le conoce como intervención por invitación (Tickner, 2007). En ausencia de grandes amenazas internacionales en el vecindario, y dado que la intervención del hegemón continental era más o menos aceptada, el desafío más importante a la soberanía de los Estados latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XX era la amenaza comunista. Sin embargo, a nivel externo, esta amenaza, encarnada en la Unión Soviética, era enfrentada por Estados Unidos. Por ello, también en temas de seguridad y defensa, la preocupación se concentró en la soberanía interna, esta vez amenazada por el surgimiento de numerosos grupos insurgentes desde la década de 1950.

Siendo que lo que motivó las propuestas de integración en Latinoamérica no fue la amenaza externa, es factible argumentar que el detonante fue la conciencia sobre la debilidad de la soberanía interna de los Estados. Rondando el siglo y medio de concretados la mayoría de procesos de independencia, ninguno de los Estados latinoamericanos había conseguido su plena soberanía interna. En la mayoría de casos no se había logrado el control del territorio, ni en términos de la presencia institucional del Estado en todos los centros poblados, ni en términos del monopolio del uso de la fuerza ante grupos insurgentes. Para la mayoría de los Estados sus principales preocupaciones estaban en terminar de construirse hacia adentro, más que proyectarse hacia afuera. Ya decía Max Webber en su obra publicada en 1921, *Economía y sociedad*, que los Estados, antes de jugar un rol protagónico más allá de sus fronteras, debían consolidarse al interior de las mismas.

La debilidad interna, asociada al concepto de subdesarrollo, incitó que a finales de los años cuarenta, Raúl Prebisch empezara a esbozar un análisis estructuralista de la economía internacional (Prebisch, 1986), que sería promulgado por la CEPAL⁴. Esta idea, defendida en las siguientes décadas por autores como Celso Furtado (1956), André Gunder-Frank (1965), Theotonio Dos Santos (1966), Fernando Henrique Cardoso (1969) y Enzo Faletto (1977), entre muchos otros, sostiene que hay unos Estados desarrollados que sustentan su posición central en la economía mundial alimentando sus procesos de industrialización con la extracción de recursos baratos de los Estados subdesarrollados de la periferia. Esta relación condena a los Estados de la periferia a permanecer en ella porque les resulta imposible competir con procesos de industrialización del centro, pues les llevan mucha ventaja. Además, al centro le resulta beneficioso mantener la posición periférica del subdesarrollo, pues esto le garantiza materia prima barata. Esta perspectiva, conocida como la ‘teoría de la dependencia’, sirve de plataforma conceptual para proponer la versión latinoamericana del ahora ‘viejo regionalismo’.

El diagnóstico era que la debilidad interna de los Estados latinoamericanos era causada por la condición de dependencia que se había construido en torno a una participación asimétrica en un modelo de intercambio liberal impuesto por los países centrales que condenaba a Latinoamérica al subdesarrollo. Esto llevó a un direccionamiento particular de los proyectos de integración, donde el objetivo era romper el vínculo de dependencia a través de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Este modelo de desarrollo promovía un rol activo de los Estados para restringir el acceso de bienes extrarregionales y a través de la integración económica se pretendía asegurar un mercado libre de competencia externa para la industria local, con el objetivo de aumentar el consumo de los bienes manufacturados que se producían al interior de la región y, por esta vía, lograr el desarrollo económico. Así, se adoptaba una oposición a las ideas liberales sobre la apertura de los mercados al comercio internacional, que justificaba un proteccionismo económico y un regionalismo cerrado.

4. Comisión Económica para América Latina.

Nótese que el problema no es la inminencia de la guerra como en Europa, sino la dependencia económica, por lo que la construcción regional en Latinoamérica no apuntaba a matizar la soberanía externa, sino a lograr el desarrollo y, por esa vía, la soberanía interna. Por esto, la propuesta analítica y política que originó los procesos latinoamericanos no tuvo como punto de partida la necesidad de la paz internacional, sino el deseo de consolidar unos Estados que aún eran débiles hacia adentro de sus fronteras. Ahora bien, dado que este modelo consideraba a Estados Unidos como un país del centro, la integración proteccionista no podía extenderse a todo el continente, por lo que se delimitó un espacio del que mucho antes habló Bolívar, quien coincidió con la CEPAL en el sentido de considerar a Estados Unidos como una de las amenazas para el sur del continente y a la unidad latinoamericana como una estrategia para enfrentarla. En este contexto, se creó la ALALC⁵ y se desarrolló el nuevo regionalismo (Lewis, 2005).

De momento, valga resaltar que además del particular modo de asumir la cuestión de la soberanía, uno de los elementos que caracteriza al regionalismo latinoamericano desde sus inicios es que se ha definido en relación con el liberalismo económico. De hecho, el viejo regionalismo fue en esencia un regionalismo cerrado o proteccionista porque su punto de referencia fue el liberalismo económico, al cual se oponía y del cual se quería defender. Sin embargo, este cerramiento no era enteramente antiliberal, si se tiene en cuenta que para lograr su industrialización, los países latinoamericanos requerían importar insumos y bienes de capital para desarrollar su industria manufacturera, y para ello debían mantener un cierto nivel de apertura comercial con los países industrializados del centro exportadores de esos bienes e insumos. En los años subsiguientes, el ocaso del viejo regionalismo y el surgimiento del nuevo regionalismo giraron también en torno a los valores del liberalismo económico, pues se dejó de considerar que el liberalismo era la causa de los problemas y se asumió que era la mejor esperanza para el bienestar de la región.

5. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960-1980).

Soberanía y liberalismo en el nuevo regionalismo

Diferentes factores llevaron a que, en la segunda mitad de la década de 1970, el Estado de bienestar estadounidense y europeo viviera un estancamiento, después de algún tiempo en el que el modelo económico keynesiano le había dado al Estado un lugar preponderante en la economía. En el caso latinoamericano, dicho estancamiento se manifestó en una fuerte crisis que cobijó a la región durante los años ochenta, en la llamada ‘década perdida’ de América Latina. La economía de los países de la región no marchaba bien y una de las principales manifestaciones de la crisis era una inflación elevada que, en algunos casos, era hiperinflación. El crecimiento económico de la región fue mínimo y a veces negativo, lo que terminó por cuestionar la efectividad del viejo proteccionismo que, además de no generar un bienestar económico significativo, no llegó a impulsar procesos de integración que tuvieran los mismos avances que el modelo de referencia europeo, lo que contribuyó a que el modelo de sustitución de importaciones tampoco arrojara los resultados de industrialización deseados.

Mientras tanto, las viejas tesis liberales del *laissez faire, laissez passer*, reeditadas en la versión de las escuelas económicas austriaca y de Chicago, empezaron a cuestionar fuertemente la pertinencia de la intervención del Estado en el mercado que defendían los keynesianos. A esta ‘nueva’ versión del liberalismo económico se le llamó ‘neoliberalismo’, y empezó a tomar fuerza en el mundo en la medida en que llegaron al poder mandatarios afines a estas ideas como Margaret Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos. Una de las principales críticas del neoliberalismo a la economía keynesiana era que descuidaba la inflación y que, de hecho, terminaba induciéndola cuando el Estado intervenía en el mercado a través de grandes inyecciones de capital en forma de inversión pública y de políticas crediticias expansivas. La solución era liberar al mercado de la intervención estatal y dejar que aquél encontrara su propio equilibrio, lo que se lograría acabando con la intervención activa del Estado en el mercado y evitando que restringiera el intercambio económico internacional.

América Latina, sumida en una crisis inflacionaria y respondiendo a la influencia estadounidense, vio en el modelo neoliberal una alternativa para estabilizar su economía (Haggard y Kaufman, 1992, p. 41) y desde finales de los años ochenta la mayoría de países de la región comenzaron a implementar las llamadas ‘reformas de ajuste estructural’, las cuales consistían fundamentalmente en privatizaciones de empresas públicas, asegurar la estabilidad macroeconómica para incentivar la inversión privada y atraer capitales extranjeros, liberalizar el comercio exterior a través de la eliminación de barreras arancelarias y acabar con otras medidas restrictivas de importación. Igualmente, y no menos importante, se emprendió una liberalización progresiva de los flujos de capital financiero con el fin de procurar fuentes de financiación para las economías nacionales diferentes a las inversiones públicas y a la política monetaria expansiva.

La sensación de que un nuevo tiempo había llegado y que el viejo modelo de regionalismo cerrado y de intervención estatal había quedado en el pasado, fue concretada con el fin de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín. Se asumió que dichos eventos consolidaban un capitalismo realmente global y el triunfo de los valores liberales, de los que ya no valía protegerse, sino a los que era necesario insertarse. No se renunció al regionalismo, pero se optó por uno abierto y liberal, pensado como plataforma para la inserción internacional. Casi todos los países latinoamericanos –con la notoria excepción de Chile– se comprometieron con el lanzamiento y relanzamiento de proyectos regionales que les permitieran articular sus economías nacionales al mercado global. El Mercosur, el Grupo Andino (posteriormente CAN), el TLCAN (o NAFTA) y el MCCA, se encargaron de desarrollar ese tipo de regionalismo en los albores de la década de los noventa, y el ALCA, el CAFTA+RD y los TLC se desarrollaron posteriormente como refuerzos de esta estrategia de liberalización económica y comercial internacional a través de acuerdos regionales.

El mismo propósito de hacer que el rol del Estado fuera más pasivo y de considerar a la región como el paso inmediato hacia un objetivo más amplio que era insertarse a la economía global, hizo que lo económico fuese visto como el medio y el fin de estos

proyectos, mientras que los temas políticos se vieron relegados a un lugar secundario. El diálogo político versaba principalmente sobre cómo liberalizar los mercados nacionales en un contexto de democratización de sistemas políticos que habían sido cooptados por regímenes autoritarios. Por otra parte, las preocupaciones geopolíticas de antaño quedaban eliminadas: mientras en el viejo regionalismo uno de los propósitos era la defensa de la periferia frente a las amenazas del centro, en el nuevo regionalismo los vínculos norte-sur eran vistos con buenos ojos, pues reforzaban el carácter abierto de los proyectos (Falomir, 2013, pág. 98).

Pese a la diferencia y novedad del regionalismo abierto frente al de décadas precedentes, persistieron el bajo nivel de institucionalización y la resistencia de los Estados a ceder soberanía que caracterizaron a los proyectos regionales anteriores. De hecho, el carácter del nuevo regionalismo, que lo llevaba a concentrarse en objetivos económicos, hacía que fuese menos valorado el tema de la institucionalización para el logro de los objetivos regionales. El propósito de lograr el desarrollo económico en el largo plazo fue desplazado por el propósito más inmediato de conseguir un crecimiento económico estable, en condiciones de baja inflación y de equilibrio macroeconómico.

Al igual que en el viejo regionalismo, el tema de la soberanía no era una cuestión significativa y cederla de manera progresiva no era un propósito, a pesar de que proyectos como el MCCA, la CAN y el Mercosur establecieron como objetivo principal la consolidación de mercados comunes para comienzos del siglo XXI. Alcanzar esta meta requería de la coordinación de políticas económicas y el establecimiento de metas macroeconómicas que demandaban un monitoreo colectivo. Esto implicaba una cesión de soberanía mayor que la que se estaba concediendo parcialmente en la constitución de las uniones aduaneras imperfectas que se establecieron con estos proyectos regionales en los albores de la década de los noventa. Pero además de las dificultades que permanecían en la consolidación de la soberanía interna, ya no tanto representadas por grupos insurgentes procomunistas sino por los carteles del narcotráfico y poderosas organizaciones de crimen organizado, la misma orientación neoliberal de alcanzar la inserción económica internacional por medio de

esquemas de protección a zonas de libre comercio, hacía aún más problemática la cesión de poder soberano de decisión a organismos comunes: si el objetivo era la inserción económica internacional por medio de la liberalización comercial, los esquemas de protección que requerían de cesión de soberanía iban a ser despreciados frente a las posibilidades de liberalización y de apertura comercial a otros países. Esta contradicción terminó minando los procesos del MCCA y de la CAN, debido a las preferencias de sus miembros por firmar acuerdos de libre comercio con terceros, sobre todo con México y Estados Unidos, que acabaron haciendo posible la consolidación de las uniones aduaneras, paso esencial para avanzar hacia un mercado común. Así, mientras los proyectos precedentes cuando menos consideraban la integración como un posible resultado del aumento de la interdependencia regional, el modelo liberal que tiene su auge en la década de los noventa hizo más difícil el objetivo de la integración, al menos en su definición formal.

Finalmente, es importante reflexionar sobre la importancia del nuevo regionalismo de los años noventa para la proyección internacional de los países latinoamericanos. Mientras que en los años sesenta y setenta estos se proyectaron al mundo como Estados que oponían resistencia al subdesarrollo y a la dependencia a través de sus proyectos regionales, con el nuevo regionalismo se proyectaban como Estados 'renovados', que superaban sus etapas de regímenes autoritarios y que pretendían 'volverse como los demás'; Estados abiertos, modernos, comprometidos con la democracia y la economía de mercado como arreglo de economía política triunfador frente al socialismo decadente de la URSS. El regionalismo abierto fue también una estrategia para identificarse con Occidente y su proyecto liberal. Un claro mensaje hacia el resto del mundo, y sobre todo a Europa y a Estados Unidos, de que se podía contar con América Latina para adelantar el proyecto globalizador de consolidar el libre comercio a nivel mundial (Prieto, 2003). Con el nuevo regionalismo de los noventa, los países latinoamericanos confirmaban la importancia de los proyectos regionales como herramientas de identificación y de proyección hacia el mundo. Y esta misma asociación entre identidad y regionalismo sería un fuerte determinante en el surgimiento de más regionalismos nuevos e 'innovadores' a comienzos del siglo XXI.

La tercera etapa del regionalismo latinoamericano: más innovación, más soberanía y menos liberalismo

A comienzos del siglo XXI, el neoliberalismo que habían adoptado prácticamente todos los países latinoamericanos enfrentaba una fuerte resistencia de parte de diversos sectores políticos y sociales. La apertura económica, el recorte del gasto público, la privatización de las empresas estatales, la flexibilización laboral y la desaparición de subsidios a la oferta en los sectores de salud y educación, con frecuencia no generaron mejoras en el bienestar de los sectores menos favorecidos de la sociedad, mientras que el mejoramiento de las condiciones para la inversión llevó a que las grandes compañías, y en general los sectores más ricos, aumentaran sus beneficios (Ahumada, 2002, pág. 37). Este contexto fue caldo de cultivo para que una serie de *outsiders* –personas no pertenecientes a las élites políticas tradicionales– llegaran a la presidencia de varios países latinoamericanos, principalmente suramericanos, que de una u otra forma se empezaron a alejar del modelo neoliberal y, por esta vía, a proponer otro tipo de proyectos regionales (Ramírez, 2011, pág. 127).

Dos tipos de críticas se le empezaron a formular al regionalismo abierto: primero, aquellas que atacaban directamente al neoliberalismo y lo consideraban el causante de muchos de los males de sus sociedades. Así mismo, veían a Estados Unidos como el promotor de dicho modelo y argumentaban que lejos de promover bienestar económico y social, se trataba de una estrategia imperialista para explotar económicamente a los Estados latinoamericanos. Esta perspectiva fue asumida por gobiernos de izquierda a lo largo de la primera década del siglo XXI, principalmente de Venezuela, Ecuador, Bolivia y, posteriormente, Nicaragua, Uruguay y en cierta medida Argentina. Dicha crítica, que podríamos denominar ‘rupturista’, venía acompañada del propósito de ser un punto de quiebre entre la opresión y la emancipación y por eso realizaron grandes reformas internas y nuevas constituciones políticas en las que se retomaba el papel activo del Estado en la generación de bienestar social, especialmente entre los sectores más vulnerables.

El segundo tipo de crítica no se construyó como una oposición al neoliberalismo, aunque en algunos sentidos lo matizaba, y no veía a Estados Unidos como el imperio agresor, pero tampoco se limitaba a aceptar irrestrictamente sus políticas. El país que más desarrolló este tipo de crítica al regionalismo abierto fue Brasil, que incluso desde los años noventa empezó a desmarcarse de la hegemonía estadounidense, aunque sin oponérsele ni negarla. Precisamente durante esa década, Estados Unidos propuso la que si se hubiera concretado, podría haber sido la cúspide del regionalismo abierto, a saber, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Fernando Henrique Cardoso, presidente de Brasil en ese entonces, se convirtió en crítico del ALCA no por contraposición al neoliberalismo –de hecho, él mismo había realizado las reformas neoliberales en su país–, sino porque le preocupaba el grado de asimetría en la negociación entre la superpotencia y los demás Estados del continente (Betancourt, 2012, pág. 323).

La idea de Brasil tampoco era oponerse a Estados Unidos, con quien de hecho tenía una relación cordial. Lo que buscaba era evitar que este país impusiera unilateralmente las condiciones del acuerdo, por lo que buscó una posición negociadora menos subordinada. Para esto, Cardoso se apoyó en otros países de la región, principalmente los suramericanos, con el objetivo de construir una posición conjunta respecto a los temas que se estaban negociando para que en grupo pudieran hacer un contrapeso al país del norte. La idea no era criticar o escapar del neoliberalismo, ni tampoco desarrollar una posición antiestadounidense. Esta crítica al regionalismo abierto, que podríamos llamar ‘autonomista’, era por el contrario una posición de aceptar a grandes rasgos las ideas liberales pero en un contexto de relacionamiento exterior menos subordinado.

Estas críticas rupturistas y autonomistas emergieron en un mundo que se estaba transformando en los primeros años del siglo XXI. La caída de la Unión Soviética fue sucedida por un mundo en el que Estados Unidos parecía ser el único eje de poder y fue ese el contexto en el que se desarrolló el regionalismo abierto, que tomaba por regla el modelo económico, político y social que este país defendía. No obstante, en los años que siguieron, la consolidación de la Unión Europea, el ascenso de China, el creciente protagonismo de Brasil,

India, Suráfrica y de la misma Rusia, entre otros, le dieron forma a un mundo crecientemente multipolar. Esto no significa que Estados Unidos hubiese dejado de ser la principal potencia del mundo, pero sí que en muchas situaciones y contextos específicos tenía que negociar con los poderes ascendentes y ya no tenía más la capacidad de imponer unilateralmente sus designios. Todo esto hizo que se desarrollara una nueva manera de relacionamiento entre Estados Unidos y Latinoamérica (Pastrana & Vera, 2012, pág. 135).

En el viejo regionalismo, la idea de integración proteccionista implicaba la búsqueda de un destino latinoamericano autónomo frente a las potencias industriales, lo cual conllevaba entrar en contradicción con la geopolítica de la época que demandaba más alineación con la superpotencia. En el nuevo regionalismo de los años noventa, construir algo propiamente latinoamericano no era un propósito, pues acercarse a Estados Unidos y al mundo era de hecho un propósito. Pero en el siglo XXI, tanto la crítica rupturista como la autonomista no sólo tienen el objetivo de desarrollar proyectos regionales alternativos, sino que además buscan aislar a Estados Unidos de las decisiones geopolíticas latinoamericanas, cuando no reducir la dependencia económica frente a la gran potencia hemisférica.

La crítica rupturista, liderada inicialmente por Venezuela, le ha dado forma a un proyecto de regionalización crítico del neoliberalismo. El epicentro de dicho proyecto es la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Alba, que surgió en contraposición al ALCA, tanto en términos de oponerse al neoliberalismo como a la hegemonía estadounidense. Incluye una repolitización de la idea de región, pues no reconoce al liberalismo como la ideología triunfadora, sino que le opone alternativas propias como las de un 'socialismo del siglo XXI', de una revolución ciudadana y de la diversidad de los pueblos. En contravía al Estado mínimo y gerencial del modelo neoliberal, los rupturistas han aumentado el tamaño y la capacidad de acción del Estado, que interviene en el mercado y tiene como propósito ser actor protagónico en la búsqueda de la justicia social. En términos de integración, no la limitan a lo comercial, o siquiera a lo económico, sino que tienen una agenda mucho más amplia que apunta a desarrollar instituciones regionales en

materia política, social, ecológica y de seguridad, entre otras (Cas-cante, 2014, pág. 38), pero eso sí, sin contemplar tampoco la cesión de poder soberano de decisión a organismos comunes.

Por el otro lado, la posición autonomista ha dado lugar a un proyecto regional, ya no latinoamericano sino suramericano, liderado por Brasil, cuyos ejes son Unasur en cuestiones políticas, y un rezagado Mercosur en asuntos económicos. El embrión de Unasur también surgió en relación a la propuesta del ALCA, pues fue en las reuniones de presidentes suramericanos que convocó Fernando Henrique Cardoso para buscar una posición conjunta frente a la propuesta estadounidense, donde se propuso la creación del Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA), que pocos años después se vería complementada con la propuesta del presidente Da Silva de creación del organismo que precedió a la Unasur, la Comunidad Suramericana de Naciones. Pese a las diferencias que se pueden identificar entre los esfuerzos de regionalización de Cardoso y de su sucesor, Lula da Silva, el proyecto suramericano tiene la constante de que no pretende revisar el capitalismo, ni mucho menos propone una alternativa socialista, y buena parte de sus miembros no han desmontado ni pretenden desmontar la mayoría de los ajustes neoliberales que realizaron hace un par de décadas. De hecho la Unasur se ha concebido como un foro de diálogo político y cooperación que ha excluido los temas económicos y comerciales de su agenda. En cuanto a la relación con Estados Unidos, y más allá de que todos los países suramericanos que están en la Alba también están en Unasur, el propósito del proyecto suramericano no es atacar la hegemonía de la superpotencia, sino tener una buena relación aunque conservando la autonomía, excluyendo a Estados Unidos de la toma de decisiones regionales (Arroyave, 2012, pág. 246).

Tanto la posición rupturista como la autonomista han sido identificadas por diversos autores como exponentes de la tercera etapa de los proyectos de regionalización en Latinoamérica. Tras las dos fases anteriores, a esta se le ha llamado poscomercial (Tussie & Trucco, 2010), posliberal (Veiga & Rios, 2007) o poshegemónica (Riggirozzi, 2010). Las distintas formas de conceptualizar estos proyectos tienen que ver con cuál es la principal característica que identifica cada autor en el regionalismo, bien sea la superación del

nuevo regionalismo que se limitaba a la integración comercial, el cuestionamiento a los valores liberales y sobre todo neoliberales que guiaban anteriores proyectos de integración, o el hecho de que los regionalismos de comienzos del siglo XXI cuestionan no solo lo comercial y lo liberal, sino de modo más amplio, elementos que en la década de los noventa constituían la posición hegemónica estadounidense.

En este sentido, hablar de regionalismo poshegemónico daría una idea más completa sobre los proyectos en cuestión, pues allí quedaría incluido tanto lo poscomercial como lo posliberal. Por eso autores como Riggiozzi (2012) y Sanahuja (2012) han empezado a referenciar al regionalismo poshegemónico como sucesor de los viejos y nuevos regionalismos. Resaltando lo interesante que resulta el hecho de que para varios autores sea válido hablar de una forma de regionalismo novedosa por el espacio que ocupa, por las ideas que defiende y por el contexto en el que toma lugar, valdría la pena cuestionarse si en efecto se puede hablar de un regionalismo poshegemónico, o si sería más preciso considerar que esta tercera fase se compone de proyectos alternativos y a veces incluso contrapuestos, que conviven con otros menos novedosos.

Concretamente, son dos los proyectos regionales que han representado una verdadera 'alternativa' al regionalismo abierto de finales del siglo XX. Alba y Unasur son proyectos poshegemónicos en la medida en que ambos tienen la intención de restringir la incidencia de EE.UU. en los asuntos regionales, pero sobre todo en el direccionamiento del regionalismo. Sin embargo, los matices que diferencian estas caracterizaciones saltan a la vista. Mientras que la CAN en los noventa mantuvo un estrecho vínculo con el gigante del norte a través del ATPA y luego del ATPA-DEA, y luego a comienzos de los años 2000 emprendió negociaciones conjuntas (sin Bolivia ni Venezuela) para la firma de un TLC con ese país, el Mercosur siempre mantuvo una posición escéptica frente al acercamiento con EE.UU. Esta actitud de distanciamiento, sobre todo en materia comercial, ha sido mantenida por Brasil y Argentina, al tiempo que Uruguay y Paraguay en varias ocasiones han manifestado su interés en tener TLC con EE.UU. debido a la asimetría de ganancias comerciales existente dentro del bloque del Cono Sur con respecto

a los dos países más grandes. Así, la alineación de los esquemas regionales suramericanos con EE.UU. tampoco ha sido tan clara ni homogénea en el regionalismo abierto.

La novedad de la Unasur, en este sentido, consiste en la creación en 2008 del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), como órgano pionero de este nuevo bloque regional, el cual envía un claro mensaje a EE.UU. de que en el siglo XXI Suramérica es autónoma para manejar sus asuntos de seguridad y defensa y ha comenzado a emprender acciones de cooperación en esta área –por ejemplo, ejercicios de entrenamiento militar conjunto y construcción de medidas de confianza como la publicación de los gastos en defensa de cada uno de sus Estados miembros–, de manera totalmente independiente de EE.UU. (Prieto, 2012). Sin embargo, ser miembro del CDS y de Unasur no afecta en absoluto la autonomía de cada país suramericano para cooperar en materia de defensa y seguridad con EE.UU. y recibir ayuda y asesoría militar por parte de ese país (siendo Colombia el caso más evidente)⁶.

Es esta dimensión de seguridad y defensa la que más podría caracterizar a Unasur como un proyecto poshegemónico, pues el haberse convertido en un foro de diálogo político para atender crisis regionales (de alguno de sus miembros o entre ellos), y en un conglomerado de consejos ministeriales que intercambian información técnica, no afecta en lo más mínimo la autonomía de cada país miembro de llevar a cabo su política exterior y de relacionarse con EE.UU. como le parezca. El carácter poscomercial de la Unasur

6. Con todo, la cooperación bilateral en materia de seguridad y defensa de los países miembros con EE.UU. sí es objeto de monitoreo por parte de Unasur. Recuérdese, por ejemplo, la preocupación que sus países miembros (sobre todo Brasil, Ecuador, Venezuela y Bolivia) manifestaron ante el acuerdo que el gobierno colombiano firmó con el estadounidense para permitir que el ejército de EE.UU. instalara y administrara bases militares en territorio colombiano. Al tiempo que el CDS se reunía para pedir explicaciones al gobierno colombiano sobre este acuerdo y que especificara los términos en que la presencia de tropas estadounidenses en bases militares colombianas no afectaba la seguridad regional, la Corte Constitucional de Colombia invalidaba la firma de dicho acuerdo y, subsecuentemente, el gobierno entrante de Juan Manuel Santos anunciaba que no volvería a presentar dicho acuerdo a revisión constitucional, lo que en la práctica lo descartaba. A los ojos de varios analistas, fueron las sospechas y los malestares despertados por el acuerdo entre los miembros de Unasur lo que motivó al gobierno de Santos a no insistir en la aprobación de este polémico acuerdo.

—y aceptando que lo poscomercial haga parte de lo poshegemónico— se evidencia en el hecho de que el bloque regional haya constituido consejos ministeriales en todas las áreas de política excepto en la comercial⁷, asumiendo que el Área de Libre Comercio Suramericana es una realidad encarnada por el acuerdo de libre comercio CAN-Mercosur (más Chile) que existe desde 2004. Pero por ello mismo, difícilmente podría considerarse a la Unasur como posliberal, dado que, aun cuando no se ocupe de temas comerciales, cobija a la IIRSA, proyecto cuya principal finalidad es auspiciar el comercio al interior de la región y facilitar medios de transporte para las exportaciones de los países suramericanos al mundo. Y adicionalmente, tan solo tres países suramericanos se han declarado expresamente contrarios al libre comercio, mientras que otros tres (Colombia, Perú y Chile) están explícitamente comprometidos con el mismo (para la muestra la AP), y los restantes mantienen una posición tácita de compromiso con la liberalización comercial regional y mundial.

Y es que son precisamente esos tres países, Venezuela, Ecuador y Bolivia, los protagonistas suramericanos de la Alba, el proyecto regional que de manera más clara reúne las características de poshegemónico, poscomercial y posliberal. El discurso ‘antiimperialista’ de su líder, el presidente venezolano Hugo Chávez, fue ampliamente difundido mientras el caudillo estuvo vivo; y la alianza con Cuba como país fundador de la Alba y la adhesión del gobierno nicaragüense del exsandinista Daniel Ortega dan cuenta clara de la posición de enemistad que este bloque regional ha pretendido mantener respecto de EE.UU. El presidente ecuatoriano Correa y el boliviano Morales también han manifestado con frecuencia sus críticas al gobierno estadounidense, aunque con mayor ahínco el segundo que el primero. Adicionalmente, la Alba siempre se ha mostrado contraria al libre comercio y de hecho la caracterizan los acuerdos de cooperación e intercambio de petróleo por otros bienes y servicios, y de ninguna manera acuerdos de liberalización comercial.

7. Tampoco existe en el área de Medio Ambiente. El Consejo de Ministros de Economía y Finanzas no se ocupa de temas de liberalización comercial, o al menos no tiene la liberalización del comercio en la región como uno de sus objetivos.

Finalmente, el discurso del ‘socialismo de siglo XXI’, aunque etéreo y panfletario, se contrapone al liberalismo económico profesado por los nuevos y estancados regionalismos de los años noventa, que buscaban consolidar mercados comunes como plataformas de inserción económica al libre comercio internacional.

Así, en los albores del siglo XXI tenemos dos proyectos regionales ‘nuevos’ que no son igual de poshegemónicos, ni de poscomerciales, ni de posliberales. Esta situación hace que sea conveniente cuestionarnos si verdaderamente, para referirnos a uno u otro proyecto, tiene sentido emplear conceptos nuevos y sofisticados que son tan disímiles entre sí. Con todo, el carácter ‘alternativo’ de la Alba y de la Unasur frente al regionalismo abierto de la década pasada, que le asigna a ambos proyectos ese hálito de ‘innovación’ tan destacado por sus líderes y ciertos analistas, da cuenta de la importancia del regionalismo como instrumento promotor de una identidad estatal y, en menor medida, de un modelo de desarrollo. Para el proyecto ‘revolucionario’ del chavismo en Venezuela, contar con un esquema político de promoción regional de su modelo de ‘socialismo de mercado’ o ‘socialismo del siglo XXI’ ha sido una estrategia esencial de legitimación internacional. A 15 años de la llegada del chavismo al poder, aún queda por entender cuáles son los elementos socialistas del ‘nuevo’ y ‘alternativo’ modelo venezolano, donde la economía de mercado no ha sido sustituida por ningún otro modo de producción, y lo ‘revolucionario’ ha consistido en adelantar expropiaciones autoritarias y elevar la participación pública en la operación de ciertas empresas estratégicas, sobre todo productoras de petróleo y de energía. Los controles de precios y del tipo de cambio, sumados a las medidas de control de intercambio comercial, han sido producto no de un modelo ‘diferente’ ni ‘socialista’, sino de la necesidad de enfrentar una crisis económica generada por el desastroso manejo macroeconómico y el ‘autoritarismo de mercado’ desplegado por el gobierno. Así como el petróleo es lo único que ha permitido sostener el gasto público y social del gobierno, es lo que ha permitido que la Alba gane adeptos y se sostenga como un esquema de facilitación de acceso al crudo para países que a cambio le dan a Venezuela gas, soya, médicos y apoyo político en foros internacionales.

En cuanto a la Unasur, no debe olvidarse que, en su dimensión de defensa y seguridad, es una apuesta de Brasil y en menor medida de Argentina, de posicionarse como los administradores y ordenadores de la seguridad en Suramérica, aislando a EE.UU. y asegurando que los asuntos políticos de la región sean resueltos con su visto bueno, sobre todo con el de Brasil. Y en su otra dimensión estratégica, la de la infraestructura y energía condensada en la IIRSA, la apuesta es apoyar la expansión comercial de todos los países miembros –incluyendo a los tres del eje de la ‘nueva izquierda latinoamericana’– hacia una mayor inserción en la economía internacional, donde fundamentalmente opera la lógica del libre comercio. Así, la IIRSA también es una estrategia de apoyo a los modelos de desarrollo existentes en Suramérica y la Unasur es un dispositivo de diálogo político y cooperación muy útil para proyectar la identidad de una Suramérica autónoma e independiente de la influencia estadounidense y, por supuesto, de la identidad de un Brasil que se sabe líder regional pero que prefiere no echarse a hombros el desarrollo ni la estabilidad de sus vecinos.

Así las cosas, más que hablar de un nuevo tipo de regionalismo, sería más preciso hablar de una tercera etapa del regionalismo latinoamericano que está caracterizada por la diversidad. Aun cuando los conceptos de ‘poshegemónico’ y ‘posliberal’ pretenden destacar la novedad de estos regionalismos alternativos frente al regionalismo abierto, aún queda por aclarar por qué sus rasgos innovadores pueden llevar a resultados más significativos que los que obtuvieron los proyectos precedentes. De momento, los proyectos en curso son tan reacios a ceder soberanía como sus predecesores, y en la medida en que se persiguen objetivos comunes que requieren de la coordinación de políticas, la resistencia a la integración formal se torna en un obstáculo para alcanzar esos objetivos. La siguiente sección muestra que el ‘nuevo’ proyecto de la AP es un ejemplo de esto.

La Alianza del Pacífico: reciclando la “novedad”

Desde su creación en 2012, la AP estableció dos objetivos que, frente al primero de “impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y

competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr mayor bienestar, superar la desigualdad socioeconómica e impulsar la inclusión social de sus habitantes” –característico de todo proyecto regional latinoamericano–, dan la impresión de ser novedosos (Alianza del Pacífico, 2013). Estos son: a) establecer un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; y b) convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico (Alianza del Pacífico, 2013). La novedad del objetivo a radica sobre todo en el término “área de integración profunda”, pues da la impresión de pretender establecer un mercado común sin referirse directamente a este concepto. En cuanto al objetivo b, su carácter es más innovador pues es la primera vez que un proyecto regionalista –no sólo en Latinoamérica sino en el mundo– se crea como una plataforma para la inserción económica en una región determinada, en este caso, Asia-Pacífico.

Con todo, la innovación no garantiza el éxito y menos en el caso de la AP, donde la consolidación de un área de integración profunda que se parece mucho a un mercado común y la inserción de las economías de sus países miembros en la región de Asia-Pacífico, requieren de mecanismos institucionales para la armonización de políticas que implican ciertos niveles de integración formal, lo cual brilla por su ausencia en el esquema institucional de la Alianza.

Es llamativo que el objetivo en cuestión de la AP use el término “avanzar” en lugar de “establecer” o “consolidar”. En cualquier caso, la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas requiere la armonización de, al menos, las políticas comercial, fiscal y laboral, y de una fuerte coordinación de políticas monetarias y cambiarias. La razón de esto es que las reglas del mercado deben ser homogéneas para que los capitales, bienes, servicios y personas puedan circular de modo realmente ‘libre’. Sin embargo, en ningún momento los líderes de los países miembros de la ALP han sugerido su intención de armonizar sus políticas económicas, pues esto implica ceder poder soberano de decisión en éstas, ni han proyectado alcanzar objetivos macroeconómicos específicos que conduzcan a algún tipo de convergencia macroeconómica que permitiese la

creación de un mercado común. En otras palabras, es claro que la AP no pretende establecer un mercado común.

¿Qué tan profunda puede ser entonces la ‘integración’ que se plantea la AP? En 2013, los ministros de Relaciones Exteriores y Comercio de la AP acordaron liberalizar 92% de su universo arancelario, en lo que constituye la señal más indicativa de aquello en lo que un ‘área de integración profunda’ podría consistir; esto es, un espacio económico donde se promueve la libre circulación de bienes, servicios y capitales, pero siguiendo un formato de un tratado de libre comercio y no de un mercado común. La diferencia radica en que esos factores de producción no pierden su carácter nacional, es decir, no son tratados como factores comunitarios (como en el Mercado Común Europeo), y las personas no pueden trabajar sin permiso en cualquier país miembro. Lo que se da entonces en la práctica es una facilitación para el comercio y la inversión, con lo que el ‘área de integración profunda’ que persigue la AP consiste fundamentalmente en un espacio de facilitación para hacer negocios entre los agentes económicos de los países miembros.

Aun así, el acuerdo de liberalización comercial previamente mencionado fue anunciado por los líderes de la Alianza como un gran paso innovador y pragmático. Pero el peso retórico de dicho acuerdo y sus anuncios salta a la vista, teniendo en cuenta que el comercio entre los miembros fundadores de la AP estaba ya casi completamente liberalizado, gracias a los varios acuerdos comerciales existentes entre ellos, como la Comunidad Andina, el G-3, los acuerdos de complementación económica (ACE) y otros TLC vigentes. Posteriormente los miembros de la AP han anunciado esfuerzos para el desmonte de barreras no arancelarias, liberalización de las inversiones, acumulación de origen de sus exportaciones, fomento al mejoramiento de la infraestructura y articulación de cadenas productivas de valor, todas ellas medidas que apuntan hacia la facilitación de negocios, pero no a una integración económica formal. La única integración visible que se ha alcanzado hasta el momento es la de los mercados de valores nacionales a través del MILA, un acuerdo que permite realizar transacciones en las bolsas de valores de Bogotá, Lima, Santiago y el Distrito Federal desde cualquiera de estos mercados bursátiles, eliminando los costos de transacción y

permisos de actividad financiera. En cuanto a la libre circulación de personas, la eliminación de visas de turismo y la firma de un acuerdo de homologación de títulos educativos, sumados a un programa de becas de posgrado para estudiantes de los cuatro países miembros, son los principales esfuerzos que la AP ha concretado hasta ahora con miras a la “integración profunda”.

En lo que respecta a la AP como plataforma de inserción en Asia-Pacífico, las dudas son aún mayores, por cuanto hasta ahora la única estrategia clara que sus miembros han esbozado para alcanzar dicho fin ha sido tomar medidas para facilitar los negocios entre las economías nacionales. Sin embargo, no está claro por qué liberalizar los flujos económicos entre un grupo de países puede ser una estrategia para insertarse económicamente en otro lugar. De hecho, ‘insertarse’ significa hacer cosas para involucrarse en la región donde uno se quiere insertar y los miembros de la AP no están haciendo nada concreto al respecto. Por las declaraciones oficiales, es posible percibir que los líderes de la AP están confiados en que mediante la creación de un espacio económico más libre entre sus países, los inversionistas extranjeros, incluyendo los de Asia-Pacífico, se sentirán más atraídos. Aun cuando esto funcione, es difícil entender cómo puede ser una manera de insertarse en esa región. A menos que los flujos de comercio e inversión aumenten con los países de Asia-Pacífico, la inserción económica de los miembros de la AP en esta región no será una realidad. Atraer inversión es necesario en este sentido, pero la inserción seguirá siendo esquivada si los miembros de la AP no son capaces de vender sus productos en los mercados de Asia-Pacífico, y esto requiere aumentar la competitividad de sus productos.

En todo caso, frente al estancamiento comercial de la CAN y del Mercosur y al hecho de que la Unasur no trate temas comerciales, la AP constituye una estrategia regional para apoyar el modelo de desarrollo neoliberal con el que Colombia, México, Perú y Chile permanecen comprometidos. Estos cuatro países comparten un fuerte compromiso con la economía de libre mercado y la profundización del modelo neoliberal de desarrollo basado en la inversión privada y extranjera como el motor clave para el crecimiento económico. En esta visión ideológica, competitividad se entiende principalmente

como proporcionar condiciones para que capitales privados y extranjeros obtengan beneficios económicos en los mercados nacionales. Se piensa que la manera de ofrecer condiciones atractivas para el capital es la liberalización y la apertura económica que, siguiendo el llamado consenso de Washington, implican la reducción de las cargas fiscales, una política monetaria restrictiva con el fin de controlar la inflación y la reducción de los costos laborales y de los precios de los insumos para la producción a través de la eliminación de los aranceles y otras barreras comerciales.

En esta ideología económica, la promoción de las exportaciones es el resultado de toda la cadena de reformas institucionales que constituyen la liberalización económica y no el principal instrumento de política para lograr el crecimiento económico. La promoción de las exportaciones es la meta del modelo, para lo que éste debe funcionar, pero el camino hacia la promoción de las exportaciones es la liberalización económica. Por ello existe una fuerte crítica que sostiene que, en la práctica, en el modelo de desarrollo neoliberal la promoción de las exportaciones equivale a la expansión de las importaciones, donde el resultado es que las exportaciones que terminan siendo promovidas son principalmente materias primas, dado que las importaciones de productos manufacturados son más baratas que las manufacturas nacionales, y es así cómo el llamado proceso de reprimarización y desindustrialización de la economía se lleva a cabo.

Como consecuencia de su modelo de promoción de exportaciones en medio de procesos de apertura económica, las cuatro economías de la Alianza han venido sufriendo un proceso de reprimarización de su oferta exportadora que muchos analistas han asociado con fuertes procesos de desindustrialización. Las exportaciones que los miembros de la AP venden a Asia-Pacífico son ante todos productos primarios e insumos de escaso valor agregado que, si bien tienen buenas perspectivas de crecimiento en los mercados asiáticos, amenazan con crear serios déficits comerciales en caso de que se produzca una verdadera liberalización comercial con esa región. Así, aun cuando se lograra la tan anhelada inserción en Asia-Pacífico, los países de la Alianza deben evaluar seriamente si están dispuestos a que dicha inserción sea precaria y renuncien a

aprovecharla para incrementar el valor de su oferta exportadora a través de procesos de transformación productiva. Por medio de la liberalización comercial a secas tal vez puedan conseguir atraer inversión en los sectores de producción de *commodities*, pero difícilmente esa inversión se realizará en sectores productivos de mayor valor agregado donde la competitividad precisamente está ausente. Incrementar la competitividad de las exportaciones requiere de un ejercicio de coordinación de políticas que va mucho más allá de liberalizar el comercio, acumular origen y fomentar la creación de cadenas de valor. Para incrementar la competitividad de sus exportaciones, los países tendrían que coordinar políticas de ciencia y tecnología, innovación y educación, y esto implica una cesión de soberanía que ningún líder de la AP se ha mostrado dispuesto a realizar.

Adicionalmente, la AP ni siquiera cuenta con un mecanismo de coordinación de política exterior que permita la implementación de una estrategia conjunta de inserción en Asia-Pacífico, aparte del compartir algunas embajadas y oficinas de representación comercial. La expectativa de Colombia y Perú es que a través de México y Chile pueda acelerarse su ingreso a foros económicos estratégicos de Asia-Pacífico como APEC y el TPP, pero no hay una política clara del bloque a este respecto. La coordinación de políticas exteriores es otro ejercicio que implica la cesión de poder soberano de decisión y esto, sumado a la inexistencia de coordinación de políticas macroeconómicas ni de competitividad, confirma a la AP como otro ejemplo de regionalismo latinoamericano que da cuenta de la resistencia de sus miembros a ceder soberanía para alcanzar objetivos comunes.

Por otra parte, la AP también es otro ejemplo de proyección identitaria de sus miembros. En un claro esfuerzo de diferenciarse de países críticos de la economía de mercado y de la liberalización económica como Venezuela, Ecuador, Bolivia y en menor medida Brasil y Argentina, los miembros fundadores de la AP crean un 'nuevo' proyecto regional para mostrar su compromiso ideológico con el modelo de desarrollo neoliberal y para dejar claro, tanto a nivel regional como internacional, que algunos países de América Latina todavía creen en la economía de libre mercado y que la tendencia

del siglo XXI de hacer un ‘giro a la izquierda’ en la relación Estado-mercado –que implica restringir la liberalización económica– está lejos de convertirse en el campeón de la economía política de América Latina.

Y es precisamente esta dimensión de la AP como instrumento de promoción identitaria e ideológica la que lleva a preguntarse por lo verdaderamente novedoso de este proyecto regional. En los apartados previos del presente capítulo ya se ha visto que la promoción ideológica de un modelo económico, o de ciertas metas políticas y valores a través de la búsqueda del regionalismo, no es nueva en absoluto. En la historia moderna tanto la Unión Europea (antes CEE) y la ASEAN pueden verse como un caso de promoción de un modelo económico –la economía de mercado en el caso de la UE con respecto a la URSS–, y un caso de promoción de valores políticos –respeto a la autonomía y a la no intervención en el caso de la ASEAN–. En América Latina, la CAN (anteriormente Pacto Andino) se estableció como un proyecto regional dirigido a apoyar las políticas de sustitución de importación contratadas por los Estados miembros, y más tarde el Mercosur y la renovada CAN fueron concebidos como instrumentos para complementar la apertura económica y liberalización comercial perseguidas durante la década de 1990. Más recientemente, la Alba ha operado como una herramienta de política exterior para promover el llamado ‘socialismo del siglo XXI’ del expresidente de Venezuela Hugo Chávez. En este sentido, por lo tanto, la AP no es ninguna novedad. Sin embargo, la retórica de sus líderes de mostrar el proyecto como algo innovador y sin precedentes en América Latina obliga a reflexionar sobre su supuesta originalidad y utilidad.

Los términos arriba analizados para designar la novedad de proyectos como la Alba y la Unasur, ‘posliberal’ y ‘poshegemónico’, claramente no pueden aplicarse a la AP. El compromiso de la Alianza con la economía de libre mercado y su afinidad política con EE.UU. (particularmente de México y Colombia) se contraponen claramente al carácter poshegemónico de Alba y Unasur, y en particular al ‘socialismo’ y por ende ‘posliberalismo’ del Alba, así como al ‘poscomercialismo’ de la Unasur. Pero frente al estancamiento de las negociaciones de la OMC en la ronda de Doha y la falta de un

proceso regional de desmonte de barreras comerciales no arancelarias y de liberalización de la inversión –sumado al estancamiento comercial de algunos proyectos regionales latinoamericanos y al ‘aislamiento’ de asuntos comerciales por parte de otros–, la AP podría entenderse como una forma de regionalismo ‘estratégico’ para impulsar regional e internacionalmente el modelo económico neoliberal y llevar a cabo el interés de sus miembros en profundizar la liberalización económica. Asimismo, el carácter estratégico de la AP también respondería al propósito ideológico de defender el modelo de desarrollo neoliberal frente a uno menos liberal, más estatista y de alguna manera ‘izquierdista’ de otros países latinoamericanos. En este sentido, la AP también podría ser denominada como ‘proliberal’ para distinguirla del ‘regionalismo abierto’ de la década de 1990 que implicaba la creación de mercados comunes (CAN, Mercosur y MCCA). El objetivo de servir como plataforma para la inserción económica en la región de Asia-Pacífico terminaría por completar el carácter ‘estratégico’ del proyecto regional de la AP. Con todo, y teniendo en cuenta los argumentos esbozados en las secciones anteriores, dicho carácter ‘estratégico’ es propio de toda forma de regionalismo, por lo que difícilmente podría dar cuenta de la innovación que se le pretende atribuir a la AP.

En esta misma línea, se debe reaccionar frente al rótulo de ‘pragmatismo’ que sus líderes han querido asignar a la Alianza. Dicho pragmatismo es entendido por esos líderes –y reproducido en varios medios de información nacionales– como el hecho de centrarse en adoptar medidas para el crecimiento económico y el desarrollo, dejando a un lado objetivos políticos y cuestiones ideológicas. El pragmatismo de la AP también puede asociarse con acciones concretas para facilitar los negocios, como liberalizar el universo arancelario, eliminar las visas de turista y homologar títulos educativos, en contraste con los objetivos grandes y complejos de los proyectos regionales anteriores de crear uniones aduaneras y establecer mercados comunes. ‘Ambicionar menos como una forma de lograr más’ podría ser el lema de la AP, y en este sentido también podría identificarse una especie de regionalismo ‘minimalista’.

Sin embargo, tanto el posible pragmatismo de la Alianza como su minimalismo deben ser sometidos a crítica. En primer lugar, la

profundización de la liberalización económica es algo tan ideológico como la promoción del socialismo del siglo XXI que pretende la Alba chavista. En segundo lugar, ambicionar menos perfectamente puede conducir a lograr menos. Es posible que sea más fácil hacer acuerdos menos ambiciosos –y en este sentido se puede dar una impresión de mayor eficacia en la concreción de acuerdos– pero el impacto de cumplir tales acuerdos puede ser correspondientemente bajo. Por ejemplo, no está claro por qué liberalizar los flujos económicos tendrá un impacto positivo en el desarrollo económico a través de atraer más inversión extranjera directa, al menos no si las inversiones se concentran en sectores extractivos (minería, petróleo) o agroindustriales, que generan poco empleo y escaso valor agregado. Además, crear una plataforma para la inserción económica en Asia y el Pacífico no es tarea fácil, y esto no demuestra pragmatismo, aún más cuando no se ha definido ningún mecanismo institucional para este propósito.

Finalmente, el concepto de Nolte (2014) de “complejo de gobernanza regional” puede ser útil para entender el papel de la AP en la reorganización del regionalismo en América Latina. La AP sería parte de un complejo de gobernanza regional de la economía de libre mercado, donde la CAN y el Mercosur se quedaron a mitad de camino y la Unasur no está implicada, pues se conforma con la existencia del acuerdo de libre comercio CAN-Mercosur más Chile. Sin embargo, quedaría por analizar si la AP es parte de un complejo de gobernanza económica regional más amplio del que el TLCAN, el MCCA y la Alba también harían parte. O alternatively, la AP podría entenderse como una estrategia o trampolín para la creación de un complejo de gobernanza regional que asegure el triunfo de la economía de libre mercado en detrimento de otros modelos alternativos de desarrollo.

En síntesis, la falta de mecanismos institucionales para la coordinación de políticas entre los países miembros de la AP hace muy difícil que este proyecto pueda cumplir con sus objetivos principales. Dado que el establecimiento de un mercado común no está en la agenda gubernamental de sus miembros, el espacio económico que pretende constituir la Alianza parece más un esfuerzo de facilitación de negocios que un proceso de “integración profunda”.

Asimismo, no resulta claro cómo la creación de un espacio tal puede constituir una plataforma para la inserción económica en la región de Asia-Pacífico, al menos no en la ausencia de mecanismos de coordinación de las políticas exteriores y de competitividad de los países miembros. Y aunque el pragmatismo y el minimalismo de la Alianza podrían ser rasgos que dieran cuenta de su carácter estratégico e innovador, el proliberalismo, la ideologización y el temor a la cesión de soberanía que la caracterizan hacen que su innovación y viabilidad se diluyan en la retórica de la novedad, otro rasgo clásico del regionalismo latinoamericano.

Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo ha propuesto la soberanía, el liberalismo y la innovación como tres rasgos transversales a través de los cuales se puede entender la evolución –no necesariamente en sentido positivo– del regionalismo en América Latina. El análisis de estos tres elementos a lo largo del recuento histórico de los proyectos regionales latinoamericanos ha permitido desarrollar un marco conceptual para evaluar la viabilidad de la Alianza del Pacífico en términos de las posibilidades de alcanzar sus objetivos. Esta evaluación ha arrojado que el temor de sus miembros a ceder soberanía para la coordinación de políticas y el compromiso de profundizar el liberalismo económico que caracteriza sus modelos de desarrollo, hacen que sea muy difícil completar la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas, lograr la inserción económica en Asia-Pacífico y, en últimas, mejorar los niveles de bienestar de los habitantes de los países miembros de la Alianza.

De esta evaluación se derivan algunas preguntas y recomendaciones que han de servir como referente para los análisis que se ofrecen en los capítulos restantes del presente libro. En cuanto a las preguntas, proponemos las siguientes: ¿hasta qué punto la liberalización económica que se persigue con la AP puede contribuir al desarrollo de los países miembros?, ¿en qué medida podrán los miembros de la Alianza alcanzar sus objetivos económicos sin

comprometerse con objetivos políticos?, ¿cómo percibirán los países de Asia-Pacífico a un bloque de países que dicen querer insertarse en su economía pero no cuentan con una estrategia para hacerlo diferente a la facilitación de los negocios entre sus miembros?, ¿qué tanta influencia puede tener la AP en la definición de estrategias de inserción en Asia-Pacífico por parte de otros países y proyectos regionales latinoamericanos?

Con relación a las recomendaciones, creemos que la proliferación de nuevos conceptos para comprender los cambios o direcciones diversas que adoptan los ‘nuevos’ proyectos regionales latinoamericanos –‘nuevos’ en términos cronológicos– no favorece el análisis de su viabilidad, y en cambio hacen de su carácter novedoso una tautología, en cuanto provocan la novedad del proyecto por la novedad del concepto mismo, y no porque realmente los proyectos puedan arrojar resultados nuevos. En este sentido, recomendamos explorar más las posibilidades analíticas de conceptos ‘viejos’ y ‘clásicos’, más definidos en la literatura existente y afianzados epistemológicamente, en lugar de inventar rótulos ‘pos’ que desvían la atención sobre la viabilidad de los proyectos regionales emergentes. Por otra parte, sugerimos explorar mucho más, tanto en términos teóricos como de estudio de casos concretos, las contradicciones que pueden existir entre liberalismo y cesión de soberanía, de manera que puedan realizarse aportes valiosos que expliquen por qué los países latinoamericanos son tan creativos e innovadores para adherirse o contraponerse al liberalismo, pero tan recurrentes en su temor de ceder soberanía para alcanzar los objetivos comunes deseados.

Referencias

- Ahumada, C. (2002). La ideología neoliberal: Una justificación teórica del predominio de los poderosos. *Papel Político*, 14, 37-58.
- Alianza del Pacífico. (2013). *La Alianza del Pacífico y sus objetivos*. Consultado el 22 de octubre de 2014 en: http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/.
- Arroyave, M. (2012). La Unasur en la estrategia regional de Colombia y Brasil. En E. Pastrana, S. Jost & D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 239-282). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. México D.F.: Biblioteca Uteha de Economía.
- Betancourt, R. (2012). El relacionamiento de Colombia y Brasil con Estados Unidos: entre el ocaso de la Doctrina Monroe y la construcción de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost & D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 309-337). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Betancourt, R. (2014). ¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado. *Papel Político*, 19 (2), 239-268.
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Catarata.
- Cardoso, F. H. (1969). *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. México D.F: Editora México.
- Cardoso, F. H. & Faletto, E. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cascante, C. H. (2014). Entre bloques y discursos: los procesos de alianza y disputa en América Latina. En W. Soto (Ed.), *Política internacional e integración regional comparada en América Latina* (págs. 35-44). San José de Costa Rica: FLACSO.
- Comisión Europea. (S.F.). *Los padres fundadores de la UE*. Consultado el 1 de octubre de 2014 en: http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/altiero_spinelli_es.pdf.

- Dos Santos, T. (1966). *Crisis económica y crisis política*. Santiago de Chile: Mimeo CESO.
- El Tiempo. (10 de febrero de 2013). '*Se encendió motor de desarrollo de América Latina*': Santos. Consultado el 10 de septiembre de 2014 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/DR-113159>.
- El Tiempo. (19 de mayo de 2013). *Los frutos de una apuesta ambiciosa*. Consultado el 22 de octubre de 2014 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12808710>.
- El Tiempo. (20 de mayo de 2013). *La Alianza del Pacífico 'nace' el jueves en Cali*. Consultado el 20 de octubre de 2014 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12810362>.
- El Tiempo. (26 de mayo de 2013). '*Solo en un año, Alianza del Pacífico rindió frutos*': Sebastián Piñera. Consultado el 20 de octubre de 2014 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12824485>.
- Falomir, N. (2013). La identidad de Unasur: ¿Regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico? *Revista Ciencias Sociales*, 140 (2), 97-109.
- Friedrich, C. J. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Londres: Pall Mall Press.
- Furtado, C. (1956). *Uma economia dependente*. Río de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura - Serviço de Documentação.
- Gunder Frank, A. (1965). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Haas, E. (1958). *The uniting of Europe. Political, social and economical forces 1950-1957*. Londres: Stevens and Sons.
- Haas, E. (1967). The uniting of Europe and the uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*.
- Haggard, S. & Kaufman, R. (1992). *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- Held, D. (2002). Derechos de los Estados, derechos de los pueblos: tres modelos de soberanía. *Revista Post Data*, 8, 11-62.
- Heraud, G. (1968). *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne Contribution à la théorie juridique du fédéralisme*. París: Presses d'Europe.

- Hettne, B. & Söderbaum, F. (2008). The future of regionalism: old divides, new frontiers. En A. F. Cooper, C. Hughes & P. De Lombaerde (Eds.), *Regionalisation and Global Governance: The taming of globalisation?* (págs. 61-79). Nueva York: Routledge.
- Kant, I. (2003). *Sobre la paz perpetua. Traducción de Joaquín Abellan*. Madrid: Tecnos.
- Lewis, C. (2005). States and Markets in Latin America: the Political Economy of Economic Interventionism. *Working Paper 09/05, Department of Economic History, LSE*.
- Liévano, I. (1988). *Bolivarismo y Monroismo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Mitrany, D. (1933). *The Progress of International Government*. New Haven: Yale University Press.
- Morgenthau, H. (1993). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Boston: McGraw-Hill.
- Nolte, D. (2014). *Regional Governance Complexes in Comparative Perspective*. Paper presentado en FLACSO-ISA Joint International Conference Global and Regional Powers in a Changing World, Buenos Aires, 23 a 25 de julio. Consultado el 20 de septiembre de 2014 en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/173c8786-1457-4222-a2b2-7f6b9d431bbf.pdf>.
- Pastrana, E. & Vera, D. (2012). Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global. En E. Pastrana, S. Jost & D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 135-185). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26, 479-502.
- Prieto, G. (2003). Constructing regionalism in South America: the role of ideas in the Andean Community and Mercosur projects. En *Colombian Economic Journal*, 1 (1), 268-303. Consultado el 2 de octubre de 2014 en: <http://www.fce.unal.edu.co/cej/number1/10-Prieto.pdf>.

- Prieto, G. (2012). La institucionalización de la Unasur: análisis de la gestión de María Emma Mejía como secretaria general y los avances en seguridad y defensa. En *Anuario de Seguridad Regional 2012*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). Consultado el 20 de septiembre de 2014 en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2012.pdf>.
- Ramírez, S. (2011). América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 125-144). Bogotá: FESCOL.
- Riggiozzi, P. (2010). Region, regionness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis. *Working Paper N° 130 (abril de 2010)*. Latin America Trade Network (LATN). Consultado el 12 de octubre de 2014 en: <http://www.latn.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/WP130.pdf>.
- Riggiozzi, P. (2012). Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. En A. Serbin, L. Martínez & H. Ramanzini (Eds.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (págs. 73-128). Buenos Aires: CRIES.
- Rosamond, B. (2008). Rethinking classical integration theory. En A. Cooper, C. Hughes & P. De Lombaerde (Eds.), *Regionalisation and Global Governance. The taming of globalisation?* (págs. 80-95). Nueva York: Routledge.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. En A. Serbin, L. Martínez & H. Ramanzini (Eds.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (págs. 19-72). Buenos Aires: CRIES.
- Semana. (10 de febrero de 2014). *Alianza del Pacífico es la "niña bonita": Santos*. Consultado el 27 de septiembre de 2014 en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/alaban-rapida-integracion-en-alianza-del-pacifico/376763-3>.
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En B. Sorj & S. Fausto (Eds.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (págs. 161-198). Buenos Aires: Plataforma Democrática.

- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- Tussie, D. & Trucco, P. (2010). *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Teseo.
- Veiga, P. D. & Rios, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL.



II. Estructura institucional de la Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico y el ocaso de la Comunidad Andina: hacia una nueva configuración interregional en Latinoamérica

Mario Andrés Arroyave Quintero

Introducción

La aparición de la Alianza del Pacífico (AP) ha causado revuelo y sensación en la región y en los procesos de integración latinoamericanos, ya que puede significar una reconfiguración de las relaciones intra y extraregionales en Latinoamérica. La AP es en primera línea una zona de libre comercio que busca ir más allá hasta establecer la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales. Asimismo, la AP busca promover la coordinación política y tiene la novedad de ser un acuerdo dirigido a facilitar las relaciones de los Estados miembros con Asia. Ahora bien, constituir y asegurar las *libertades comunitarias* de bienes, servicios, personas y capitales representa un objetivo muy ambicioso de los Estados partes, el cual enfrenta varios obstáculos como la imposibilidad del establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y una Unión Aduanera (UA), que serían prerequisites para implementar las *libertades comunitarias*.

La AP genera dudas sobre las posibilidades de que la Comunidad Andina de Naciones, CAN, pueda continuar con su agenda

y proyecto de integración. La CAN sigue sumida en la crisis que se comprobaría en tres puntos: con la imposibilidad de establecer un AEC, con la Decisión 598 que abrió la puerta a los Estados para negociar de manera unilateral acuerdos económicos con otros Estados y organizaciones, y, tercero, con la parálisis definitiva de la CAN ante el surgimiento de la AP, pues se ve desplazada como foro común de coordinación de las políticas de los Estados, es decir que la CAN pierde terreno como plataforma de integración regional e internacional. Además, tanto Perú como Colombia han escogido, al margen de la CAN, el camino de los tratados de libre comercio como estrategia de internacionalización y regionalización. Por lo demás, el declive de la CAN significa al mismo tiempo el ocaso de la institucionalidad andina con su modelo de cesión de soberanía y supranacionalidad.

La ascensión de la AP y el declive de la CAN producen un cambio en las relaciones intrabloques regionales en Latinoamérica, ya que se pasa de una relación CAN-Mercosur a una nueva constelación AP-Mercosur. Con la AP se desplaza y pierde importancia la posible convergencia de la CAN con el Mercosur para constituir una zona de libre comercio y de paso se pone en entredicho el liderazgo de Brasil en su área de influencia, es decir, Suramérica. Con la AP se *sabotea* la política del suramericanismo de Brasil, ya que trae de regreso a México al interior de la región. Esto podría generar fricciones políticas entre Brasil y México, y en ese sentido, entre la AP y Mercosur. Sin embargo, eso no significa que estos dos procesos sean incompatibles o contradictorios, sino que, por el contrario, se empiezan a explorar las posibilidades de alcanzar un acuerdo comercial entre la AP y el Mercosur.

La naturaleza de la Alianza del Pacífico

Alianza del Pacífico: ¿una mera zona de libre comercio?

La AP es un acuerdo económico instituido por Perú, Colombia, México y Chile¹ por medio de la Declaración Presidencial de Lima de

1. Australia, Canadá, China, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Francia, Guatemala,

2011². Con la AP nació en Latinoamérica un nuevo bloque económico que posee una población en conjunto de cerca de 210 millones, un producto interno bruto aproximadamente de dos billones de dólares y que abarca un volumen de comercio de 500 mil millones de dólares (Manz, 2013). La AP se fundamenta en dos instrumentos jurídicos, los cuales buscan poner las primeras piedras para la construcción de la integración. Estos instrumentos son el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (AMAP)³ y el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco (PAAM)⁴. El Protocolo estableció una zona de libre comercio (art. 1-1 PAAM) por medio de la cual se eliminan los aranceles para todos los bienes (excepto el azúcar), y para la gran mayoría de ellos (92%), desde el inicio de la vigencia del mismo (Echebarría y Estevadeordal, 2014, p. 35).

La AP no es una organización internacional, sino un mero acuerdo económico para la conformación de un área de integración regional profunda (art. 1 AMAP), que busca avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales (art. 3, nro. 1-a AMAP). Asimismo, de acuerdo con el preámbulo del Acuerdo Marco, la AP promueve el regionalismo abierto con el objetivo de que los Estados se inserten de mejor manera en el mundo globalizado. En este sentido, dice el preámbulo que con la AP “se busca fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina como espacios de convergencia, orientados a fomentar el Regionalismo Abierto”.

La AP revive el modelo del regionalismo abierto de los primeros años de los noventa en Latinoamérica y busca incrementar el comercio intra y extraregional con Asia, Estados Unidos y Europa (Nolte y Wehner, 2013, p. 1). Se debe recordar que a inicios del siglo XXI la integración pasó por una fase donde los aspectos comerciales perdieron centralidad (Manz, 2013, p. 1). Los impulsores de estos

Honduras, Japón, Nueva Zelanda, Portugal, Paraguay, Corea del Sur, España, Turquía, los Estados Unidos, Uruguay, Bélgica y Trinidad y Tobago poseen la calidad de miembros observadores de la AP, mientras que Costa Rica y Panamá están en camino de convertirse en miembros plenos.

2. Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, Lima, 28 de abril de 2011.

3. Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Antofagasta (Chile), 6 de junio de 2012.

4. Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Cartagena, 10 de febrero de 2014.

cambios fueron en especial los gobiernos de izquierda, quienes gestionaron el modelo de la integración en la región desde el año 2000. Este nuevo regionalismo, que es más político que económico y que busca emanciparse del Consenso de Washington, es denominado regionalismo posliberal y tiene como objetivo la coordinación y el diálogo político (Manz, 2013, p. 1). La Unasur es el principal ejemplo de este nuevo regionalismo, cuyo actor principal es Brasil (Manz, 2013, p. 1).

Además, la AP revive la discusión sobre los diferentes tipos de organizaciones de cooperación regional, ya que se retorna al modelo de integración de los años noventa (Nolte y Wehner, 2013, p. 1), y supone un retorno al libre comercio y a la apertura al mercado internacional (Manz, 2013, p. 1). Ahora bien, hay cierto consenso en señalar que la AP es un acuerdo que va más allá de un tratado de libre comercio tradicional, en cuanto a su cobertura temática y enfoque de negociación (Echebarría y Estevadeordal, 2014, p. 27; Posada, 2014, p. 75). Por otro lado, los Estados miembros mantienen total libertad para sus negociaciones comerciales y para profundizar sus políticas de inserción económica internacional (Echebarría y Estevadeordal, 2014, p. 27).

La AP tiene ciertas particularidades que le imprimen especiales matices como, por ejemplo, que se trata de un acuerdo claramente dirigido a convertirse en una plataforma de coordinación política y proyección al mundo con especial énfasis al Asia-Pacífico (art. 3, nro. 1-c, AMAP). En este sentido, la AP busca posicionarse frente a potenciales socios e inversores asiáticos a partir de un diferencial de ventajas que ofrecerían sus miembros en cuanto a una mayor facilitación comercial para acelerar los procesos de integración económica (Turzi, 2014, p. 79). Sin embargo, se debe destacar que la AP no promueve únicamente acercarse al Pacífico, sino crear una plataforma de negociación multilateral. Así, por ejemplo, en la séptima cumbre de Europa con los Estados latinoamericanos celebrada el 26 y 27 de 2013 en Santiago de Chile, los Estados de la AP promocionaron fuertemente el mercado abierto y la seguridad jurídica para inversores extranjeros europeos (Gratuis y Nolte, 2013, p. 1).

La AP no solo busca la reducción de los aranceles, sino que decidió eliminar las visas entre los Estados miembros. De este modo,

en el mediano plazo se deberá establecer una Visa Alianza del Pacífico que, de manera similar a la visa Schengen, debe permitir el libre tránsito de personas dentro de los Estados de la comunidad (Manz, 2013, p. 2). Asimismo, la AP establece representaciones diplomáticas conjuntas de los Estados miembros en Ghana, Singapur y Vietnam como también oficinas de promoción comercial (Posada, 2014, p. 80).

La construcción de un Mercado Común como objetivo de largo plazo de la Alianza del Pacífico

La AP plantea entre sus objetivos alcanzar paulatinamente la plena libertad de circulación bienes, servicios, personas y capitales (art. 3, nro. 1-a, AMAP). Se debe resaltar que se trata de una voluntad programática, es decir que no se crean y aseguran dichas libertades a través del acuerdo, sino que se expresa la voluntad de alcanzarlas. En este sentido, el estado actual de la integración de la AP es de una zona de libre comercio, que busca abrir un nuevo foro latinoamericano de cooperación política entre los Estados partes.

Ahora bien, el objetivo de largo plazo de crear las libertades de bienes, servicios, personas y capitales (las cuales son conocidas como libertades comunitarias) encarna la idea de construir un Mercado Común (MC), pues estas libertades son los pilares esenciales que constituyen dicho mercado. La AP no plantea expresamente la construcción y el establecimiento de un MC, pero expresa textualmente que se busca asegurar las libertades comunitarias. Por lo tanto, se podría asegurar que la AP tiene como objetivo de largo plazo la creación de un MC.

Para entender mejor qué es un MC es importante recurrir al ejemplo del Mercado Común Europeo (hoy Mercado Interior Europeo)⁵, el cual puede tomarse como eventual modelo de donde se

5. La vieja denominación Mercado Común fue sustituida o remplazada, a través del Tratado de Lisboa, por Mercado Interior. Los conceptos Mercado Común y Mercado Interior son muchas veces utilizados como sinónimos, por lo cual establecer los límites jurídicos entre los dos conceptos es algo aún muy debatido. Sin embargo, con la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa,

pueden extraer elementos esenciales que permitan profundizar la integración latinoamericana. El MC funge hasta hoy como el corazón del proceso de unificación europea (Weidenfeld, 2010, p. 171; Schwarze, 2007, p. 31) y su realización es, desde siempre, el punto central del proyecto de integración europeo (art. 3, nro. 3, inciso 1, Tratado de la Unión Europea, TUE) (Ruffert, 2009, p. 101). De acuerdo con el art. 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) el Mercado Interior “es un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales están garantizadas”.

La construcción del Mercado Interior representa el núcleo de la integración europea desde el Tratado de Roma en 1957 hasta el Tratado de Lisboa en 2007, es decir que su implementación es el principal objetivo común europeo desde la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957. A mediados de los ochenta, el entonces presidente de la Comisión Europea Jacques Delors presentó un amplio programa para la realización del MC, el cual fue adoptado en el Acta Única Europea (AUE) (Weidenfeld, 2010, p. 171) y que dispuso la obligación de establecer el MC, el cual fue finalmente alcanzado a partir del primero de enero de 1993.

Las bases del Mercado Interior son las libertades comunitarias de circulación de bienes, personas, servicios y capitales⁶. Sin embargo, un MC no solo se compone de tales libertades, sino que también se caracteriza por la eliminación de los derechos de aduana y la creación de un AEC (art. 30-32 TFUE) (Eckhard, 2010, p. 380). Los Estados miembros previeron, desde los Tratados de Roma, la sucesiva implementación de una UA dentro de la CEE, la cual se pudo terminar de construir en 1968 (Weidenfeld, 2010, p. 171). Además de ello,

el discurso se centra ahora sobre el Mercado Interior (Kilian, 2010, p. 15; Herdegen, 2010, p. 277; Weidenfeld, 2010, p. 172). En este trabajo los dos términos son utilizados como sinónimos.

6. Las libertades comunitarias fueron concebidas originariamente como prohibiciones a la discriminación. La competencia entre los Estados miembros libre de discriminación debe asegurarse a través de la liberalización comercial y su consecuente apertura del mercado y de la movilidad laboral (Kotzur, 2010, p. 475). De acuerdo con el art. 18 numeral 1 del TFUE están prohibidas todas las discriminaciones (públicas u ocultas) con base en conceptos de la nacionalidad. Asimismo, las libertades comunitarias son concebidas como la prohibición a elevar obstáculos –Beschränkungsverbote– (Eckhard, 2010, p. 387).

es elemento esencial del Mercado Interior el derecho de la competencia (arts. 101-109 TFUE), porque sin una efectiva competencia no sería posible la creación de un único mercado; las disposiciones sobre libre competencia aseguran que el mercado permanezca abierto y que se pueda dar una libre y justa competencia (Borchardt, 2010, p. 355). Finalmente, el MC requiere de la homogeneización de las políticas comerciales de los Estados y crear competencias legislativas para configurarlo (Schwarze, 2007, p. 37). La capacidad para adoptar actos jurídicos se dirige a garantizar el funcionamiento del MC (art. 26, nro. 1, y arts. 114-118, TFUE) (Kilian, 2010, p. 15).

Ahora bien, Kotzur señala que el concepto del Mercado Interior no se agota con las libertades comunitarias, el derecho de la libre competencia, el reconocimiento recíproco y la homogeneización normativa, ya que el mercado no es un estrecho fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio del ser humano y de su libertad económica (2010, p. 470). La UE persigue con el Mercado Interior un crecimiento económico equilibrado, estabilidad de precios, un mercado económico social y competente, la protección del medio ambiente y los avances científicos y técnicos. Además, la UE promueve la justicia y protección social, así como la solidaridad al interior de la Unión y entre los Estados partes. Por último, a través del Mercado Interior debe protegerse y desarrollarse la herencia europea (Geiger, 2010, p. 191).

Las dificultades para construir un Mercado Común en el marco de la Alianza del Pacífico

La implementación del objetivo de largo plazo de la AP respecto a establecer libertades comunitarias tiene por delante obstáculos a traspasar. La consecución paulatinamente de un espacio para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas no parece una tarea fácil, sino más bien un objetivo muy ambicioso en pro de una integración profunda. La creación de un MC implicaría el previo establecimiento de un AEC y una UA. En este sentido, muestra el modelo europeo que antes de poder establecer libertades comunitarias, fue primero necesario acordar tanto el AEC como la UA. Ahora bien, este

posible requisito no ha sido alcanzado de manera plena en los procesos de integración latinoamericanos, con lo cual las perspectivas para lograr llegar hasta las libertades comunitarias no están claras.

De otro lado, para alcanzar el objetivo de largo plazo habría que establecer una estructura orgánica que pueda gestionar el acuerdo y las acciones para lograr las metas. Sin embargo, la AP no es una *organización internacional* ni mucho menos una organización supranacional, es decir que no cuenta con órganos propios que adelanten esta tarea. La AP no crea instituciones, sino que es simplemente administrada por los gobiernos nacionales a través de las oficinas de comercio. En este sentido, el PAAM solo crea una Comisión de Libre Comercio (art. 16.1) y comités y subcomités especializados. Además, tampoco crea una corte ni una jurisdicción. Sin embargo, para realizar el objetivo de largo plazo, la AP necesita crear una estructura orgánica y, en este sentido, una *organización internacional*, ya que no tiene muchas opciones de alcanzar el MC sobre una plataforma meramente intergubernamental.

El modelo del *regionalismo abierto*⁷ no es novedad en la región, pues el mismo sirvió de fundamento para la reactivación de la CAN en los años noventa, como también para la creación del Mercosur (Ibañez, 2000, p. 10; Rueda, 2009, p. 65; Saraiva, 2010, p. 156.). El *regionalismo abierto* se diferencia del viejo modelo que predominó en la integración latinoamericana en los años ochenta, ya que mientras este consistía en una protección ampliada, por el contrario, a través del modelo del *regionalismo abierto* se intenta crear nuevos flujos comerciales sin que se afecte la capacidad de los Estados para negociar unilateralmente acuerdos económicos. En este sentido, se entiende la integración como un mecanismo para una mejor inserción de los Estados americanos en el proceso del multilateralismo (Van Klaveren, 1997, p. 59)⁸.

7. El modelo del *Regionalismo Abierto* consiste en que los Estados puedan adoptar acuerdos regionales sin que esto afecte los procesos multilaterales. La diferencia entre la mera liberalización y el regionalismo abierto radica en que este último contiene un elemento preferencial para los acuerdos de integración regional acorde con la cercanía geográfica y las afinidades culturales de la región. Véase detalladamente: Van Klaveren, 1997; Cárdenas, 2000; CEPAL, 1994; y Gutiérrez, 2000.

8. Van Klaveren expresa que “las concepciones defensivas, dirigistas y autárcticas que caracterizaron

Ahora bien, se puede sostener que *regionalismo abierto* es un obstáculo para la configuración de un MC, ya que este enfoque no persigue profundizar la integración entre los socios, sino que busca que los acuerdos regionales no se conviertan en una barrera que impida a los Estados adelantar unilateralmente relaciones comerciales, es decir, asegurar que los bloques económicos no se configuren para dificultar las relaciones multilaterales de los Estados. De esto se deriva que no sea prioridad establecer un AEC, el cual pueda ser una barrera para que los Estados ejerzan las facultades unilaterales de adelantar sus relaciones comerciales.

Finalmente, el *regionalismo abierto* promueve que los Estados miembros de un bloque celebren tratados de libre comercio por fuera de los acuerdos regionales, es decir que este modelo no está pensado para que los Estados alcancen una integración profunda, con lo que tácitamente se cierran las puertas al establecimiento de un MC. En este punto, resulta de gran interés confrontar los objetivos de la AP con el esquema del *regionalismo abierto*. Si la AP se plantea construir bajo los lineamientos del *regionalismo abierto* es entonces dudoso que se pueda implementar el objetivo de largo plazo pues, como se ha indicado, dicho enfoque no se dirige a asegurar el establecimiento de MC, sino el simple otorgamiento de preferencias a los países de la región pero sin que se afecte la independencia de cada Estado para insertarse en el multilateralismo.

La Alianza del Pacífico y el Ocaso de la CAN

La compatibilidad de la CAN con la Alianza del Pacífico

La compatibilidad de la AP con la CAN representa un especial problema, debido a que se trata de acuerdos comerciales que regulan

a los primeros modelos de integración de la región pertenecen al pasado. [...] Hoy tienden a ser vistos como un elemento más bien ofensivo y flexible que contribuye a mejorar la inserción internacional de América Latina”.

similares materias, por lo que sus normas jurídicas pueden colisionar. La AP menciona en su tratado constitutivo la referencia al sistema jurídico de la CAN y la voluntad de respetar sus normas y además establece un sistema para solucionar las posibles controversias que puedan surgir de la aplicación de las normas andinas y de la AP. El preámbulo del AMAP expresa que se considera la condición de Perú y Colombia como miembros de la CAN, de lo cual se derivan obligaciones para dichos Estados.

En el art. 1-2 del Protocolo Adicional se regula la coexistencia de las normas de la AP con las normas de la CAN. Ahora bien, en caso de problemas derivados de una posible colisión de normas de otros acuerdos (*como la CAN*) con la AP se deberá recurrir a las consultas y si no hay solución satisfactoria se puede recurrir al sistema de solución de controversias de la AP, es decir, a la vía de los procedimientos diplomáticos y arbitrales. Por lo demás, esta situación permite ver una pérdida de jurisdicción del Tribunal de Justicia Andino, pues según lo visto, las controversias que resulten en posibles colisiones de las normas de la CAN y la AP serían resultas en el marco de esta última.

Por otro lado, se debe indicar que de conformidad con el derecho de los tratados, en caso de incompatibilidades o colisiones entre dos ordenamientos jurídicos, siempre se prefiere al acuerdo posterior. En este sentido, el art. 30-2 sobre la “*aplicación de los tratados sucesivos concernientes a la misma materia*”, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1960, dispone que cuando un tratado esté subordinado a uno anterior o posterior o que un tratado no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado posterior (*como es el caso de la AP-CAN*), prevalecen las disposiciones de este último. Entonces se puede interpretar que las normas de la AP tienen preferencia, en caso de controversia, sobre las disposiciones de la CAN. Sin embargo, los dos acuerdos no están necesariamente contrapuestos, sino que son acuerdos paralelos, que regulan diferentes procesos de integración y poseen su propio entramado jurídico.

Crisis y desmonte de la CAN

El Acuerdo de Cartagena (AC) no establece expresamente la creación de un Mercado Común Andino como su objetivo, sino la construcción paulatina de un mercado común latinoamericano (art. 1 AC). Sin embargo, a través de varias declaraciones presidenciales se elevó la creación de un Mercado Común Andino como el máximo objetivo de la organización. Ya desde el Acta de Guayaquil⁹ en 1998 se formula dicha meta. Al año siguiente, en la XI Cumbre del Consejo Presidencial Andino¹⁰, se expresó la voluntad política de crear el MC para el año 2005, lo cual se asentó de nuevo en el Acta de Lima¹¹ 2000. Dicha voluntad política fue de nuevo confirmada por medio de la Declaración de Santa Cruz¹² 2002 y, finalmente, en la Cumbre de Quirama¹³ 2003 se resaltó la importancia del MC como un efectivo instrumento para el intercambio interno y para el desarrollo de los Estados partes, a través de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Ahora bien, hasta ahora la voluntad para construir el MC no ha ido más allá de las declaraciones, pues las mismas no se han materializado en hechos reales que permitan profundizar la integración. Por eso, desde hace años se escucha que la CAN está en crisis, debido a su incapacidad para asentar sus objetivos y darle continuidad y profundidad al proceso de integración. Dicha crisis empieza a profundizarse y a dar claras muestras de que se acerca el ocaso de la CAN, a causa de su definitivo estancamiento.

Al margen del retiro de Venezuela, que ya representa un duro golpe para la CAN, a continuación se analizan tres puntos o hechos concretos que comprueban el ocaso de la organización andina y su paulatino desmantelamiento. Primero, la imposibilidad de establecer un AEC y una UA; segundo, la adopción de la Decisión 598 de 2004 sobre las relaciones con terceros Estados que abrió la puerta a los

9. Acta de Guayaquil 1998. X Consejo Presidencial Andino, Guayaquil, 4 y 5 de abril de 1998.

10. Acta de Cartagena 1999. XI Consejo Presidencial Andino, Cartagena, 27 de mayo de 1999.

11. Acta de Lima 2000. XII Consejo Presidencial Andino, Lima, 10 de junio de 2000.

12. Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 30 de enero de 2002.

13. Declaración de Quirama. XIV Reunión del Consejo Presidencial Andino, 27 de junio de 2003.

Estados miembros para negociar de manera unilateral acuerdos económicos; y tercero, la creación misma de la AP que genera una crisis institucional en la CAN y en su modelo de cesión de soberanía y supranacionalidad, el cual se viene dejando atrás como mecanismo para la integración e internacionalización de los países de la región.

El Arancel Externo Común y la Unión Aduanera

En la CAN, después de más de 40 años de existencia, no se ha podido establecer un AEC y una UA, es decir que la CAN apenas ha conformado una zona de libre comercio, mientras que las posibilidades de seguir avanzando a instancias más profundas están muy reducidas. La idea de establecer un AEC se plasmó ya en el AC 1969 y desde entonces es considerado como un mecanismo y una medida para alcanzar los objetivos del Acuerdo (art. 3, a AC). Sin embargo, el AEC solo se instituye hasta 1994 por medio de la Decisión 370¹⁴, que estableció la UA. Dicha Decisión deja sin embargo un amplio espacio de maniobra a los Estados para el manejo del arancel (Arellano, 2004, p. 10). Por ejemplo, los Estados pueden determinar de manera unilateral el arancel para importaciones provenientes de terceros países, por lo cual la UA es denominada como imperfecta (Salgado, 1995, p. 12).

Luego de arduas negociaciones y ante la urgencia de acordar un AEC para adelantar las negociaciones en el marco del ALCA, se adoptó el 14 de octubre de 2002, por medio de la Decisión 535¹⁵, un AEC de cuatro niveles: 0, 5, 10 y 20. Esta decisión sin embargo no pudo implementarse en la fecha acordada debido a que las condiciones para su aplicación no estaban dadas, por lo cual su entrada en vigencia fue postergada, a través de la Decisión 580,¹⁶ hasta el 10 de mayo de 2005. Más adelante, se

14. Decisión 370, Arancel Externo Común, Comunidad Andina, 26 de noviembre de 1994. Gaceta Oficial nro. 166, 2 de diciembre de 1994.

15. Decisión 535, Arancel Externo Común, Comunidad Andina, 14 de octubre de 2002. Gaceta Oficial nro. 854, 16 de octubre de 2002.

16. Decisión 580, modificación de la Decisión 535 y otras disposiciones, Comunidad Andina, 4 de mayo de 2004. Gaceta Oficial nro. 1063, 5 de mayo de 2004.

emitió la Decisión 669¹⁷, la cual estableció que los Estados partes no estaban obligados a cumplir las disposiciones sobre el AEC hasta el 31 de enero de 2008. Esta prórroga ha sido ampliada desde entonces. Actualmente, el asunto se rige por la *Decisión 771*¹⁸ de 2011, la cual mantiene suspendidas las normas sobre el AEC hasta el 31 de diciembre de 2014.

Se puede constatar que la suspensión del AEC es algo que se empieza a eternizar, pues no hay elementos que permitan suponer que el 31 de diciembre de 2014 se pueda poner en vigencia; al contrario, se espera que se acuerde un nuevo aplazamiento. Por consiguiente, no parece posible establecer un MC cuando no se han podido poner sus bases. La explicación para esta parálisis podría consistir en que el proyecto de la CAN fue muy ambicioso; se propuso crear un MC, pero en la práctica los Estados no estaban ni están preparados para consolidar la liberalización económica, ni para acordar una política comercial común (Arellano, 2007, p. 4).

Además, los Estados han procurado la convergencia de sus mercados pero sin una efectiva armonización de sus políticas económicas, con lo cual el MC solo se deja ver como un objetivo muy distante de alcanzar (Rueda, 2008, p. 40). Arellano habla de una crisis política dentro de la CAN, la cual pondría en duda su misma existencia. No se trata de una crisis pasajera, ya que por ejemplo la implementación de la UA desde hace muchos años se viene aplazando, con lo cual los avances hacia un MC se tornan de a poco imposibles (Arellano, 2004, pp. 4 ss). De lo anterior se deriva que la CAN no podrá, realmente, ir más allá de la conformación de una mera zona de libre comercio, pues niveles más profundos de integración están obstaculizados ante la imposibilidad de implementar las normas sobre el AEC.

17. Decisión 669, Política Arancelaria de la Comunidad Andina, Comunidad Andina, 13 de julio de 2007. Gaceta Oficial nro. 1520, 16 julio de 2007.

18. Decisión 771, Política Arancelaria de la Comunidad Andina, Comunidad Andina, 7 de diciembre de 2011. Gaceta Oficial nro. 2003, 9 de diciembre de 2011.

La Decisión 598 de 2004

El Consejo de Ministros adoptó el 11 de septiembre de 2004 la Decisión 598 sobre las relaciones con terceros Estados¹⁹, la cual dispone que los Estados miembros, primero de manera conjunta y excepcionalmente de manera unilateral, pueden negociar y firmar acuerdos económicos con terceros Estados. De acuerdo con el art. 2-a de la Decisión, los Estados están obligados a garantizar la vigencia del ordenamiento jurídico andino entre los Estados miembros en las relaciones con terceros. Ahora bien, se debe resaltar que la excepción de negociar unilateralmente se ha convertido en la regla, pues los Estados andinos, en especial Perú y Colombia, han aprovechado tal excepción para celebrar, por fuera de la CAN, acuerdos económicos con terceros Estados.

La Decisión 598 autoriza a los Estados partes de la CAN para celebrar tratados comerciales con terceros Estados por fuera del bloque. Así abrió la puerta para que los miembros de la CAN puedan celebrar unilateralmente acuerdos de libre comercio. Esta Decisión representa un fuerte golpe a la posibilidad de impulsar las negociaciones conjuntas y desarrollar políticas comunes al interior de la CAN frente a terceros Estados y organizaciones internacionales.

Los múltiples acuerdos entre los Estados latinoamericanos pueden percibirse como positivos y negativos. Son positivos porque muestran que los Estados están abiertos a adelantar una estrecha cooperación, sin perjuicio de si se hace por la vía bilateral o multilateral. Además, estos acuerdos pueden producir una auténtica integración, al igual que unir toda o una parte de la región, en tanto no contengan normas incompatibles y busquen su homogeneización paulatina (Salgado, 1995, p. 16). Si fuera posible homogeneizar todos los acuerdos, sería entonces factible crear una zona de libre comercio latinoamericana o por lo menos suramericana (Salgado, 1995, p. 34). Los acuerdos bilaterales de integración crean zonas de libre comercio y preferencias comerciales que podrían preparar el terreno para la adopción de acuerdos más profundos entre todos los países suramericanos.

19. Decisión 598, Relaciones con Terceros Países, Comunidad Andina, 11 de julio de 2004. Gaceta Oficial nro. 1092, 16 de julio de 2004.

Lo negativo consiste en que la coexistencia en la región de varios ordenamientos jurídicos que colisionen podría generar una tensión jurídica y de paso crear inseguridad jurídica (Salgado, 1995, p. 34). La coexistencia de acuerdos incompatibles o traslapados provoca problemas para la aplicación efectiva de las normas de la CAN; en este sentido, los TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos y con la UE paralizan el desarrollo del derecho andino, ya que llevan a frenar las posibilidades de establecer un AEC. Por consiguiente, se puede ver que las posibilidades de integrar las economías nacionales en un MC están obstaculizadas y clausuradas.

La proliferación de acuerdos económicos es un obstáculo para la CAN y para la integración profunda de la región en general. En este sentido, señala Insignares que para que la organización pueda sobrevivir, es necesario rechazar en el marco de la CAN la adopción de tratados bilaterales, pues estos representan un obstáculo para el desarrollo y la profundización de la integración andina (2007, p. 305). Asimismo, Salgado planteó en los años noventa que la adopción del bilateralismo generaría problemas para el funcionamiento y futuro de la integración latinoamericana (1995, p. 16).

Los TLC, sin duda, provocan efectos colaterales para la CAN, en especial porque el objetivo del MC queda bloqueado al no poderse establecer el AEC y la UA y las posteriores *libertades comunitarias*. La negociación unilateral por parte de Perú y Colombia con Estados Unidos para adoptar una zona de libre comercio afectó la dimensión de la tarifa arancelaria común, ya que las partidas arancelarias fueron negociadas unilateralmente. De este modo, el AEC debe lidiar con los problemas que plantea la adopción de los TLC, con negociaciones unilaterales de las partidas arancelarias (Rueda, 2009, p. 70). Por lo tanto, el establecimiento de un AEC y una posterior UA son tareas cuya realización cada vez se observa más distante (Arroyave, 2008, p. 309).

La Alianza del Pacífico como desmonte final de la institucionalidad andina

La AP profundiza la crisis de la CAN ya que se dificulta aún más –y casi se sepulta– la posibilidad de crear un AEC. Además, la AP se

impone sobre la CAN como plataforma regional para los Estados miembros. Es decir que la CAN y su estructura orgánica pierden importancia como medio para la inserción en la regionalización y la internacionalización. En este sentido, la AP se presentó como bloque conjunto en la séptima cumbre de Europa con los Estados latinoamericanos celebrada en Santiago de Chile en enero de 2013 (Gratius y Nolte, 2013, p. 4), mientras que la CAN no tuvo vocería para representar a los Estados.

Desde hace años la CAN viene perdiendo importancia en la política exterior y económica de los Estados miembros (Vela 2007, p. 429). Esta situación tiene efectos colaterales para la institucionalidad andina que pueden llevar a su ocaso y, de paso, al hundimiento del modelo de cesión de soberanía y supranacionalidad, pues la AP no es un acuerdo que fomente la cesión de soberanía y la integración supranacional. Por lo demás, esto demuestra que el modelo de integración de la UE ha perdido irradiación en Latinoamérica (Gratius y Nolte, 2013, p. 1).

La AP muestra el reforzamiento de los países andinos, en especial Colombia y Perú, por dejar atrás la idea de transferir parte de su soberanía para la construcción de los procesos de integración. De manera tácita, tanto Perú como Colombia renuncian a continuar o procurar la integración a través de la cesión de soberanía o soberanía compartida y a la idea de construir una integración supranacional. O sea que el ocaso de la CAN significa al tiempo la renuncia a la soberanía compartida y a la supranacionalidad en la integración andina.

De las relaciones interregionales CAN-Mercosur a las relaciones Alianza del Pacífico-Mercosur

El fracaso de la posible convergencia CAN-Mercosur

La idea de la convergencia de la CAN con el Mercosur tiene sus orígenes en Brasil. En septiembre de 1993 el presidente brasileño Itamar Franco propuso la unificación de los procesos de integración

suramericanos. Él presentó el concepto de Área de Libre Comercio Suramericana, la cual debería incluir a los zonas subregionales de integración, es decir, la CAN y el Mercosur en un proceso de convergencia conjunto (Hummer, 2005, p. 32; Arnau, 2002, p. 70). Asimismo, el presidente Cardozo (1995-2020) continuó con la idea de hacer de Suramérica un todo, aunque fue en especial a partir de 2003, con la llegada al poder de Lula, que el país se mueve de una identidad latinoamericana a una identidad suramericana (Zilla, 2011, p. 13; Spektor, 2011, p. 16). Lula intentó desde el comienzo dos cosas: por un lado, reforzar el Mercosur, y por otro lado, hacer de los procesos de integración suramericanos un todo (Amorim, 2009, p. 14).

Los dos bloques comerciales suscribieron en 2002 el Acuerdo de Complementación Económica nro. 56²⁰ que estableció el plazo de diciembre de 2003 para configurar una zona de libre comercio. Luego, el 16 de diciembre de 2003, se firmó el Acuerdo de Complementación Económica N° 59²¹ con el objetivo de crear una zona de libre comercio a través de la ampliación y diversificación de los intercambios comerciales, y de la eliminación de las obstáculos comerciales como las barreras arancelarias y no arancelarias (Quispe, 2010, p. 273). Asimismo, dos miembros del Grupo Andino, Bolivia y Perú, constituyeron zonas de libre comercio con el Mercosur, por medio de los acuerdos de complementación económica nro. 36 (17 de diciembre de 1996) y nro. 58 (25 de agosto de 2003).

Por otro lado, se destaca que la Unasur²² contiene una directriz de promover la convergencia del Mercosur con la CAN. En el preámbulo del Tratado de Brasilia (TB) se expresa *el entendimiento de los países miembros respecto a que la integración se debe alcanzar a través de un proceso innovador que se sustente en todos los éxitos y experiencias tanto de Mercosur como de la CAN y Chile, Surinam y Guyana*. Asimismo, en los documentos preparatorios de la Unasur, como la Declaración de Cusco 2004, se expresó que la Comunidad Suramericana de Naciones (actual Unasur) debería

20. Acuerdo de Complementación Económica nro. 56, 6 de diciembre de 2002.

21. Acuerdo de Complementación Económica nro. 59, diciembre de 2003.

22. Sobre la naturaleza de la UNASUR véase Cardona, 2008; Arroyave, 2012.

construirse sobre la base del Mercosur y de la CAN. Por otro lado, en la Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración Suramericanos (2005) se planteó buscar la convergencia de los correspondientes acuerdos de complementación económica, como también la preparación de estudios para el establecimiento gradual de una zona de libre comercio suramericana²³.

Ahora bien, actualmente la convergencia de la CAN con el Mercosur no tiene muchas perspectivas, en especial por la pérdida de importancia del bloque comercial andino para sus Estados miembros. Parece que la CAN cede su posición a la AP como foro para las negociaciones conjuntas y de este modo la posible convergencia de la CAN con el Mercosur se clausura, ya que la negociación y conformación de la zona de libre comercio perdería a una de sus partes ante la posible desaparición de la CAN. Se puede entonces asegurar que la conformación de una zona de libre comercio entre la CAN y el Mercosur se ve estropeada con la aparición de la AP.

El sabotaje a la idea Suramérica

Las ideas “Suramérica” y “suramericanismo” representan, en primera instancia, un proceso de integración regional impulsado por Brasil. Con estos conceptos Brasil pretende configurar una zona regional (Suramérica) libre de influencia de otras potencias internacionales y regionales, en especial Estados Unidos y México. El suramericanismo surge con la aparente toma de autoconsciencia de Brasil de la importancia de ejercer un liderazgo regional para lograr el estatus y consolidarse como potencia global (Arroyave, 2012, p. 251).

A pesar de las buenas relaciones de Brasil con México y los países de Centro América y el Caribe, dichas regiones, desde la perspectiva brasileña, son áreas de influencia de EE.UU., y por lo tanto, no son posibles socios de Brasil en sus esfuerzos de mejorar

23. Véase Declaración de Cusco y Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. Primera reunión de jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, 30 de octubre de 2005.

su estatus en el hemisferio y en el sistema internacional (Birle y Gratius, 2010, p. 310). En este sentido, el exministro brasileño Celso Amorim expresó que Brasil era consciente de que el gran objetivo es la integración latinoamericana y del Caribe como un todo, pero la integración posible y operacional ha sido con Suramérica, ya que la mayoría de los Estados centroamericanos –si no todos– y México estaban envueltos en un proceso de apertura *vis-á-vis* con Estados Unidos (Amorim, 2009, p. 19).

Brasil busca configurar un espacio político más limitado de lo que abarca el concepto Latinoamérica, en el cual sea ubicado y relacionado directamente. En efecto, la crisis financiera de los ochenta en América Latina provocó que Brasil buscará dejar de ser relacionado con México en el contexto amplio de la región, pues el rótulo “América Latina” dificultaba las negociaciones con banqueros, oficinas del tesoro y líderes políticos norteamericanos, quienes tenían en su cabeza el desastre financiero latinoamericano. Por lo tanto, tomó fuerza el argumento de que a Brasil le convenía distanciarse, en la medida de lo posible, de América Latina (Spektor, 2011, p. 166). En este sentido, Rubens Barbosa señala la utilidad de la iniciativa así:

Tenemos que hacer política de nuestra geografía. América del Sur es nuestro patio y donde sucederá [ya está sucediendo] la expansión capitalista de las empresas brasileñas. Debemos ocupar ese espacio antes que otros [EE.UU., México en el contexto del ALCA, y algunos países europeos y asiáticos] lo hagan. (Spektor, 2011, p. 168).

En el nivel político, la AP crea fricciones en la región debido a que trae a México adentro de Suramérica, región vista por Brasil como su área de influencia. Además, los miembros de la AP tienen buenas relaciones con Estados Unidos y están en la línea con la agenda de los TLC (Nolte y Wehner, 2013, p. 1). La AP no encuadra con la idea brasileña de integración suramericana, bajo el liderazgo del Mercosur, en especial por la participación de México en dicho proceso, un socio distante y el principal competidor de Brasil en la

región (después de Estados Unidos). Bajo esta situación, los expertos advierten del peligro de la fragmentación política y económica en Latinoamérica y una nueva rivalidad entre Brasil y México, las dos potencias económicas de la región (Manz, 2013, p. 2).

LA AP sabotea la idea de Brasil de construir el suramericanismo. Es claro que Estados como Colombia, Chile y Perú no se dejan encuadrar en la idea Suramérica pues sus intereses están más allá de complacer a Brasil. Al traer de nuevo a la interior de la región a México se rompe con la idea Suramérica y se genera una nueva dinámica de *soft balancing* en Latinoamérica (Nolte y Wehner, 2013, p. 1), porque la AP excluye a Brasil e incluye a México. Este país le imprime fuerza a la dimensión económica de la AP, lo cual es a la vez percibido por Estados como Chile y Colombia como una oportunidad de *soft balance* contra la influencia de Brasil en Suramérica (Nolte y Wehner, 2013, p. 5). Por lo tanto, con la aparición de la AP se mueven de nuevo las fuerzas cambiantes del espacio de integración latinoamericano, ya que la AP crea un polo opuesto a las alianzas de Unasur y Mercosur dominadas por Brasil (Gratius y Nolte, 2013, 6). En últimas, la AP supone un desafío para el proyecto brasileño de consolidar la integración regional suramericana (Turzi, 2014, p. 83).

La AP es un modelo de integración económica paralelo al Mercosur y se puede considerar como su competidor. Sin embargo, se puede sostener que no existe necesariamente una oposición entre los dos acuerdos, a pesar de que son modelos de integración diferentes (Turzi, 2014, p. 82). Se destaca que la AP no está en contra de otras opciones de integración en la región, cuyo objetivo también es mejorar los niveles de desarrollo económico y social (Echebarría y Estevadeordal, 2014, p. 40).

La relación de la Alianza del Pacífico con el Mercosur: hacia una nueva configuración de las relaciones interregionales en Suramérica

Ante el declive de la CAN, la AP se eleva como el medio para celebrar acuerdos comerciales con el Mercosur. En la Declaración de

Punta Mita (México) de la IX cumbre de la Alianza del Pacífico celebrada el 20 de junio de 2014, se anunció el interés por acercar a estos dos acuerdos. Así, los presidentes:

[Destacaron] el acuerdo de celebrar una reunión ministerial de carácter informativo sobre la Alianza del Pacífico con Estados miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Con el mismo espíritu informativo, acordaron la realización de un seminario de académicos, empresarios, emprendedores y altos funcionarios de la Alianza del Pacífico, MERCOSUR y otros países de la región, incluyendo Centroamérica y el Caribe.

De este modo, se inicia una nueva etapa para la integración latinoamericana, pues con la irrupción de la AP cambian las perspectivas para la integración y se genera un nuevo contexto de dos bloques comerciales fuertes que coexisten en la región y bajo los cuales se gestionarán las relaciones comerciales intra y extraregionales en los próximos años. Así, las negociaciones entre la AP y el Mercosur cobran gran importancia y podrían contribuir a seguir profundizando la integración latinoamericana.

Conclusiones

1. La AP es un acuerdo comercial con matices políticos que permiten calificarla como un acuerdo que va más allá de una mera zona de libre comercio. En especial, se destaca que la AP tiene como objetivo de largo plazo implementar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Asimismo, el acuerdo está claramente dirigido a promover las relaciones comunes con Asia, lo cual ha llevado a instaurar representaciones diplomáticas y comerciales comunes frente a Asia. Sin embargo, la AP aspira a ser una plataforma de negociación de los Estados miembros no solo con Asia, sino en un amplio contexto multilateral.

2. El ambicioso objetivo de largo plazo de la AP de establecer las *libertades comunitarias* enfrenta, entre otros, tres obstáculos. Primero, está en entredicho que la AP pueda establecer el AEC y la UA como etapas previas a la creación de las libertades comunitarias. Segundo, la AP no posee una institucionalidad o estructura orgánica propia que se encargue de gestionar la consecución de los objetivos. Tercero, el modelo del *regionalismo abierto*, sobre el cual se sustenta la AP, no es un modelo que en esencia busque propiciar la integración profunda que se requiere para establecer un MC, sino que por el contrario se preocupa, en primera instancia, de que los bloques comerciales no obstaculicen la posibilidad de que los Estados unilateralmente se inserten en el regionalismo y el multilateralismo.
3. La AP no es un acuerdo *per se* incompatible con la CAN y tampoco puede calificarse como su remplazo. Sin embargo, en el evento de posibles colisiones normativas entre la CAN y la AP, las normas con preferencia serían, de acuerdo con el AMAP, las de la AP. La CAN profundiza su crisis ante la imposibilidad de alcanzar un AEC. Además, la AP empieza a tomar el espacio de la CAN, especialmente en los encuentros de concertación política con terceros Estados y organizaciones. La AP puede significar entonces el estancamiento definitivo de la CAN y del modelo de la cesión de soberanía y de la supranacionalidad.
4. Con la AP se dificultan las negociaciones y el acuerdo entre la CAN y el Mercosur, debido al debilitamiento y la pérdida de importancia de la organización andina para sus Estados miembros. Asimismo, la AP genera fricciones políticas en Latinoamérica, ya que el Mercosur y Brasil pierden terreno para implementar su idea de integración suramericana y se enfrenta al desafío que supone el regreso de México al interior de Suramérica. Ahora bien, la AP y el Mercosur no están necesariamente en contraposición, sino que por el contrario, todo indica que las relaciones interregionales, en

los años venideros, se desarrollarán en el marco de la AP y el Mercosur.

Recomendaciones

Para que la AP pueda alcanzar sus metas de largo plazo, es necesario que los Estados miembros institucionalicen el acuerdo a través de la creación de una *organización internacional* y de una estructura orgánica que le dé dinamismo a la integración y asegure la consecución de los objetivos. Por otro lado, se debe promover la integración entre la AP y el Mercosur para que estos dos bloques no se ubiquen y vean como opositores o competidores en la región, sino que se perciban como dos polos de desarrollo complementarios para seguir avanzando en la integración latinoamericana. Por último, sería importante una reestructuración de la CAN que la acomode a sus propias dimensiones, pero sin que esto implique que la región pierda de vista la importancia del modelo de cesión de soberanía y supranacional que ha promovido la CAN, para etapas más avanzadas de la integración latinoamericana.

Lista de siglas

AEC	Arancel Externo Común
AMAP	Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico
AP	Alianza del Pacífico
AUE	Acta Única Europea
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEE	Comunidad Económica Europea
MC	Mercado Común

Mercosur	Mercado Común del Sur
PAAM	Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TLC	Tratado de Libre Comercio
TUE	Tratado de la Unión Europea
UA	Unión Aduanera
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas

Referencias

- Amorim, C. (2009). South American Integration. *Diplomacy, Strategy & Politics*, pp. 5-25.
- Arellano Porras, F. G. (2004). Comunidad Andina: de la zona de libre comercio a la unión aduanera. Los nuevos temas. *Aldea Mundo*, 8, pp. 5-15.
- Arnau López, L. F. (2002) *Ordenamiento jurídico básico para la constitución de la zona de libre comercio de Suramérica*. Biblioteca Digital Andina. Bolivia: Universidad Simon Bolívar.
- Arroyave Quintero, M. A. (2008). Ineficacia crónica del derecho andino: uno de los factores importantes para el ocaso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). *Papel Político*, 13 (1), pp. 299-321.
- Arroyave Quintero, M. A. (2012). La Unasur en la estrategia regional de Colombia y Brasil. En Pastrana, Jost y Flandes (Eds.) *Colombia y Brasil ¿socios en la construcción de Suramérica?* (pp. 239-281). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, KAS.
- Birle, P. y Gratius, S. (2010). Außenpolitik. En Costa, Kohlhepp, Nitschack, Sangmeister (Eds.) *Brasilien heute, Geographischer Raum, Politik, Wirtschaft, Kultur* (pp. 298-316). Frankfurt am Main: Vervuert Verlag.
- Borchardt, K. D. (2010). *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, 4 Auf. Wien: Facultas Verlag.
- Cárdenas, J. M. (2000). *Impacto del ALCA en la Comunidad Andina, consideraciones para definir una estrategia de negociación conjunta desde la perspectiva colombiana*. Lima: Documentos informativos Comunidad Andina.
- Cardona Cardona, D. (2008). El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. *La Construcción de la Integración Suramericana, Revista de la Integración*, 2, pp. 19-30.
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe - La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Echebarría, L. E. y Estevadeordal, A. (2014). Alianza del Pacífico un nuevo motor de la integración regional. En Foxley y Meller (Eds.) *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración*

- latinoamericana* (pp. 27-42). Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica, Uqbar Editores.
- Eckhard, P. (2010). Grundfreiheiten. En Schulze, Zuleeg, Kundelbach (Hrsg.), *Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 2. Aufl. Baden Baden: Nomos Verlag.
- Geiger, R. (2010). *Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht*. 5. Aufl. München: C.H. Beck Verlag.
- Gratius, S. y Nolte Detlef. (2013). Die EU und Lateinamerika: Partnerschaft auf Augenhöhe? *GIGA Focus*, 2, German Institute of Global and Area Studies.
- Gutiérrez, A. (2000). Globalización y regionalismo abierto. *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración*, 8, pp. 45-52.
- Herdegen, M. (2010). *Europarecht* 12. Aufl. München: C.H. Beck Verlag.
- Hummer, Waldemar. (2005). Integration in Lateinamerika und in der Karibik – Aktueller Stand und zukünftige Entwicklungen. *Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ)*, 38, pp. 6-55.
- Ibáñez, J. (2000). El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. *Revista electrónica de estudios internacionales*, 1, pp. 1-11.
- Insignares Cera, S. (2007). El derecho comunitario andino, ¿obstáculo en la integración? *Revista de Derecho*, 27, pp. 295-307.
- Kilian, W. (2010). *Europäisches Wirtschaftsrecht*, 4. Auf. München, C.H. Beck Verlag.
- Kotzur, M. (2010). Die Grundfreiheiten. En *Die Unionsgrundordnung – Handbuch zur Europäischen Verfassung*.
- Manz, T. (2013). Die Alianza del Pacífico, ein “neuer Motor” für die Entwicklung Lateinamerikas? En *Perspektive*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Nolte, D. y Wehner, L. (2013). The Pacific Alliance casts its cloud over Latin America. *GIGA Focus*, 8, German Institute of Global and Area Studies.
- Posada, C. (2014). Alianza del Pacífico: más que un tratado de libre comercio. En Foxley y Meller (Eds.) *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana* (pp. 75-85). Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica, Uqbar Editores.
- Quispe Remón, F. (2010). Problemas y perspectivas de los procesos de integración en América Latina. *International Law*

- Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 16, pp. 259-292.
- Ruffert, M. (2009). Die Grundfreiheiten im Recht der Europäischen Union. *Juristische Schulung*, JuS 2, pp. 97-103.
- Rueda Junquera, F. (2009). ¿Qué se puede aprender del proceso de integración europea? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. *Nueva Sociedad*, 219, pp. 59-75.
- Rueda Junquera, F. (2008). Las debilidades de la subregional en América Latina. En De Lombaerde, Kochi, Briceño (Eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional* (pp. 37-70). Madrid: Siglo XXI.
- Salgado, G. (1995). *El grupo andino de hoy: eslabón hacia la integración de Suramérica*. Biblioteca Digital Andina. Ecuador: Universidad Simón Bolívar. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/bda/FichaObra.aspx?cm=1018>.
- Saraiva, M., Gomez, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), pp. 151-168.
- Schwarze, J. (2007). *Europäisches Wirtschaftsrecht; Grundlagen, Gestaltungsformen, Grenzen*. Baden-Baden: Verlag Nomos.
- Schlieper, U. (1992). Europäischer Markt: Ein Markstein auf dem Weg zu einem europäischen Zentralismus?. En Erwin Dichtl (Hrsg.), *Schritte zum Europäischen Binnenmarkt*. München: Deutscher Tagesbuch Verlag.
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En B. Sorj y S. Fausto (Coords.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 161-177). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Turzi, M. (2014). Asia y la ¿(des)integración latinoamericana? *Revista Nueva Sociedad*, 250, pp. 78-87.
- Van Klaveren, A. (1997). Regionalismo y multilateralismo: una convergencia necesaria. En López, S. (Coord.) *El futuro del libre comercio en el continente americano* (pp. 51-69). México: Universidad Autónoma de México.
- Vela, B. (2007). La encrucijada del proceso andino de integración. *Oasis*, 12, pp. 425-432.

Weidenfeld, W. (2010). *Die Europäische Union*. Paderborn: W. Fink Verlag.

Zilla, C. (2011). *Brasilianische Außenpolitik – Nationale Tradition, Lulas Erbe und Dilmás Optionen*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.

La integración de la Alianza del Pacífico

Eric Tremolada Álvarez

Introducción

De todos los acuerdos de integración latinoamericanos el único que usa la denominación de integración profunda es el de la Alianza del Pacífico. Así, teniendo en cuenta que los límites mínimos o máximos de la integración no están definidos, creando vínculos tenues o hasta lo más complejo, que sería la integración política (Dromi, 1995, pp. 112-131), en este capítulo se recurrirá a su tratado constitutivo y a su protocolo adicional, frente al marco teórico de la integración económica, intentando despejar las dudas sobre la integración pretendida.

Se procurará establecer cuán abierto es el regionalismo que promueve la Alianza del Pacífico y qué clase de estamento de integración económica está constituyendo, para así poder evidenciar si este corresponde a los propósitos y objetivos de su constitución. Con miras a ello necesariamente se contrastarán los objetivos de su tratado fundacional, las etapas que transitaría, la institucionalidad que la soportaría, y se verificará si constituye una organización internacional con personalidad jurídica, siempre cuestionando si sus compromisos son compatibles con otras obligaciones comerciales de las que participan sus miembros.

Por último, se repasarán los desarrollos de la Alianza, para ver si estos son consecuentes y si su estructura organizativa tiene una lógica institucional adecuada para soportarlos.

La Alianza del Pacífico: ¿un regionalismo abierto?

De conformidad con el preámbulo y el artículo 1° del Tratado de Paranal (Antofagasta, Chile), del 6 de junio de 2012, los miembros de la denominada Alianza del Pacífico constituyeron un área de integración regional como un instrumento esencial para el desarrollo económico y social sostenible, como espacio de concertación y convergencia orientado a fomentar el regionalismo abierto, que los inserte eficientemente en el mundo globalizado y los vincule a otras iniciativas de regionalización. Todo con el ánimo de fortalecer los diferentes esquemas de integración de América Latina.

Sin embargo, con fundamento en algunos análisis previos en los que se soportará este escrito, el regionalismo abierto –que se resalta en el preámbulo del Tratado– pretende insertar a sus miembros en el mundo y vincularlos con otros acuerdos regionales de integración. Empero, este objetivo se contradice con el fundamento en que se soporta la Alianza, esto es “los acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre las partes a nivel bilateral, regional y multilateral”, ya que todos estos discriminan a terceros con fundamento en las normas de origen¹, lo que desvirtuaría la vinculación con otros acuerdos a menos que se negocie un acuerdo de integración entre bloques, que por supuesto también discriminaría a terceros (Tremolada, 2014, pp. 203-237, y 2013a pp. 233-258).

Adicionalmente, la estrategia de chilenos, mexicanos, peruanos y colombianos de pertenecer a muchos acuerdos comerciales, si bien es atractiva al combinar el acceso libre a varios mercados con importaciones de diversas fuentes, como precisan Schiff y Winters (2003, p. 80), tiende más a menoscabar el pleno comercio que a apoyarlo y puede ocasionar superposición de obligaciones como el acceso a mercados, la determinación de las normas de origen, la prevalencia de unos regímenes frente a otros, etcétera.

En el primero de los objetivos de la Alianza del Pacífico, se señala la necesidad de “construir, de manera participativa y consensuada,

1. Véanse los acuerdos de libre comercio de Chile con México (1998), Colombia y Perú (2006), los de México con Colombia (1995), Chile (1999) y Perú (2012), y entre Perú y Colombia (Comunidad Andina).

un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”. Pero, ¿qué se entiende por integración profunda, y cómo esta puede soportar la liberalización de bienes, servicios, capitales y personas?

Para contestar estos interrogantes, se acudirá al marco teórico de la integración económica que se construyó sobre dos estudios, uno de los años cincuenta, la teoría de las uniones aduaneras de Jacob Viner² (1950), y otro de los años ochenta, la teoría de la integración económica, de Béla Balassa³ (1989). También debe precisarse que la integración como institución jurídica de carácter económico, en la que los miembros cooperan para ampliar sus intercambios comerciales, se basa en acuerdos que configuran espacios económicos (zonas) donde los países se conceden determinadas ventajas según su voluntad política. Así, la configuración de la zona responderá a la etapa o estamento de integración económica pactado.

Si las partes de un tratado solo se otorgan ventajas recíprocas en materia de aranceles, el escenario será de unas “preferencias arancelarias”. Si lo que configuran es una zona donde de manera recíproca eliminarán o disminuirán significativamente sus aranceles y las barreras no arancelarias a su comercio, lo que se configura es una “zona de libre comercio”. Si sobre la base de lo anterior se pacta, además, el establecimiento de un arancel externo común para el comercio con terceros países o regiones, se establece una “unión tarifaria” también denominada “unión de consumidores”.

Si a una unión tarifaria se le crea un organismo supranacional de aduanas que recibe y distribuye los ingresos fiscales percibidos por los productos de terceros países que entran a la zona, se creará una “unión aduanera”. Unión tarifaria y unión aduanera no son conceptos análogos, tienen diferencias sustanciales, esto es que el arancel que pagan los bienes y/o servicios de los países ajenos a la zona se queda, en el caso de la unión tarifaria, en el fisco del país por el que ingresa, mientras que en la unión aduanera, independientemente del lugar por el que ingresa, va a parar a la hacienda común

2. Economista canadiense de origen rumano, fundador de la Escuela de Chicago.

3. Economista húngaro, profesor renombrado de la Universidad Johns Hopkins y consultor del Banco Mundial.

(Dromi, 1995, p. 114). Además, la unión tarifaria necesita un altísimo grado de cooperación y articulación de las aduanas nacionales para evitar costos adicionales, mientras que en la unión aduanera la aduana supranacional es la que toma las decisiones y las aduanas nacionales son meros ejecutores de esta.

Consolidada una unión aduanera, aparte de la eliminación de aranceles y barreras arancelarias, la definición de un arancel externo común y la creación de un ente supranacional de aduana, se liberan el capital y el trabajo. A partir de este estamento, prácticamente se evidenciará la fusión de los espacios económicos nacionales⁴, donde se da libertad plena a bienes, servicios, capital y trabajo, por lo que es imprescindible un altísimo grado de cooperación para armonizar políticas macroeconómicas y sectoriales⁵.

Si a un mercado común, donde operan las libertades de bienes, servicio, capital y trabajo, se le suma la entrega –parcial o plena– de competencias macroeconómicas y sectoriales (política monetaria y fiscal) a los entes decisorios de carácter supranacional, se constituye una unión económica. Estos estamentos, que configuran la integración económica, necesariamente son discriminatorios frente a los terceros ajenos a la zona, toda vez que las libertades otorgadas se fundamentan en el origen, sea de bienes, servicios, capital o trabajadores⁶.

4. En el asunto Shull, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su sentencia del 5 de mayo de 1982, definió al mercado común como la fusión de los mercados nacionales en un mercado único que funcione en condiciones lo más similares posibles a las de un verdadero mercado interior.

5. Una de las grandes dificultades por las que atraviesa la Unión Europea para superar la crisis es que en materia monetaria las competencias transferidas al Banco Central Europeo no son plenas y de ahí que haya que concertar decisiones con los gobiernos nacionales. El denominado ‘Pacto Fiscal’, formalmente Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, es un acuerdo firmado el 2 marzo de 2012 por 25 Estados miembros que contiene un conjunto de “reglas de oro”, que por su carácter vinculante –siempre que entren en vigor– garantizarían el principio de equilibrio presupuestario.

6. La lógica progresiva descrita e inherente a los procesos de integración, permitiría entender estos estamentos como secuenciales, es decir, que se transitarían una a una las etapas. Sin embargo, en la práctica esto no es necesariamente así, de hecho las paradigmáticas comunidades europeas empiezan por la unión tarifaria (de consumidores) antes de liberar bienes y servicios (González, Gutiérrez & Martín, 2010).

Por su parte, los acuerdos comerciales pueden ser orientados hacia el interior o hacia el exterior, en el primer caso se trataría de lo que se denominó regionalismo cerrado, donde con el objeto de sustituir las importaciones de países ajenos a la zona, se promueven la industrialización, el proteccionismo y el incremento de barreras arancelarias y no arancelarias con el fin de proteger y promover la industria intrazonal. En sentido contrario, el regionalismo abierto promueve el establecimiento de acuerdos de comercio orientados al exterior, abiertos a la competencia internacional e inmersos en el sistema multilateral de comercio (Pereyra, 2007, p. 13). No obstante, como precisan Schiff y Winters (2003, p. 262), una economía perfectamente abierta no podría discriminar a terceros de la manera como lo exige cualquiera de los estamentos de integración económica que se vienen explicando⁷.

La Alianza del Pacífico: ¿una integración profunda?

Los citados Schiff y Winters (2003, p. 163) recuerdan que las expresiones de integración “negativa” y “positiva” fueron acuñadas por Tinbergen en 1954 y corresponden a lo que hoy se entiende como integración de carácter superficial y profundo, respectivamente. La primera de ellas comprende la supresión y limitación de las políticas en la zona, a diferencia de los esfuerzos positivos por coordinarlas (trato nacional). Aparte precisan que la integración “profunda” es un término escogido por Lawrence y Litan en 1990, referido a los esfuerzos destinados a una integración más trascendental. Canovas (2002), al estudiar las comunidades europeas, entendía a la integración como un proceso gradual, donde el éxito dependía tanto de la transferencia de soberanía a los entes supranacionales, como de la actitud de las masas frente al proceso. De ahí que Schiff y Winters

7. Schiff y Winters (2003) nos recuerdan que el regionalismo abierto fue una idea de los noventa que se concibió para describir las aspiraciones originales de la APEC y transmitir su plena coherencia con los objetivos multilaterales. Lo anterior se explica porque la APEC es un foro, no un acuerdo regional de integración que, como tal, necesita discriminar a terceros.

(2003, p. 163) coincidan en que la expresión se puso en circulación refiriéndose a acuerdos tales como el de la Unión Europea, con el propósito de lograr una unión económica que creará instituciones supranacionales para conseguir dicho objetivo⁸.

Si bien la Alianza se anuncia como una integración profunda, hasta el momento solo estaría configurando una zona de libre comercio, sujeta a procesos ratificatorios en los cuatro países miembros con el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, suscrito en febrero pasado⁹. Una vez en vigor dicho protocolo, eliminarán y/o disminuirán significativamente sus aranceles y dejarán establecidos los estándares de las barreras no arancelarias. En todo caso esto ya era una realidad imperfecta fundamentada en los acuerdos bilaterales y/o multilaterales que previamente pactaron sus miembros.

La liberalización parcial de bienes y servicios y sus asuntos transversales que definen los estándares de las barreras no arancelarias se fundamenta en los acuerdos de libre comercio de Chile con México de 1998; de Chile con Colombia y Perú en 2006; los de México con Colombia en 1995, con Chile en 1999 y con Perú en 2012; y el existente entre Perú y Colombia en el marco de la Comunidad Andina. Por tanto, el escenario comprende varias zonas de libre comercio que podrían presentar obstáculos administrativos en acceso a mercados y en la determinación de normas de origen entre sí y que, además, en el caso de la configurada por la Comunidad Andina y que rige para Perú y Colombia por previsión de sus tratados constitutivos, prevalece, incluyendo su régimen de propiedad intelectual y su imperfecto arancel externo. El Protocolo Adicional, incluso cuando entre en vigor, no soluciona del todo estas dificultades, toda vez que se conservan unos requisitos específicos de origen que se pactaron en el anexo 4.2.

8. Canovas (2002) al estudiar las comunidades europeas, entendía a la integración como un proceso gradual, donde el éxito dependía, tanto de la transferencia de soberanía a los entes supranacionales, como de la actitud de las masas frente al proceso.

9. "Las Partes, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y el Artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que forman parte del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, establecen una zona de libre comercio" (artículo 1.1 del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito en Cartagena, Colombia, el 10 de febrero de 2014).

Costa Rica, Panamá y Guatemala, observadores y aspirantes a integrarse en la Alianza, harían más complejos los obstáculos administrativos derivados de los acuerdos perfeccionados y por perfeccionar, ya que ellos también pertenecen a un régimen prevalente, en su caso, el del Sistema de Integración Centroamericano. Así no solo serán Perú y Colombia los que deberán resolver su doble militancia¹⁰.

Queda por resolver si la integración profunda pretendida implica liberalización no solo de bienes y servicios, sino también de capital y personas; de ser así, de acuerdo con el marco teórico de la integración, necesariamente se fundamentaría en entes supranacionales decisorios que impongan patrones de conducta y administren el espacio económico que resulta fusionado para garantizar la plena liberalización de las cuatro libertades referidas. De lo contrario, es condenar la eficacia del proceso a la revalidación política permanente de los Estados miembros y someter las decisiones adoptadas a mecanismos no automáticos de incorporación en las legislaciones internas. No obstante, el objetivo no está definido. El literal a del numeral 1° del artículo 3 del Tratado de Paranal donde se menciona, lo condiciona a futuros consensos que solo podrán expresarse mediante marcos regulados vinculantes, esto es, al perfeccionar tratados internacionales.

El segundo objetivo está definido por la razón de integrarse, la Alianza se traza la constitución de un marco vinculante que les facilite un acceso más seguro a los mercados más importantes. El Literal b del numeral 1 del artículo 3 del Tratado de Paranal prevé “un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes”. Adicionalmente, se cierra este objetivo resaltando la pretensión de lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes.

El tercer y último objetivo, observado en el literal c del numeral y artículo citados, tiende a convertir el área de integración regional

10. La doble militancia no se soluciona precisando que el régimen de solución de diferencias previsto en el capítulo 17 del Protocolo adicional “no aplicará a las diferencias que surjan entre la República de Colombia y la República del Perú respecto de las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina”, tal como se prevé en el pie de página del artículo 17.3.

constituida en una plataforma de articulación política, económica y comercial, de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico. Cristalizar este objetivo significa cambiar la práctica regional, toda vez que ninguna experiencia latinoamericana de integración regional o subregional ha logrado negociar en bloque o incrementado su poder de negociación, siempre termina por reinar el unilateralismo (Tremolada, 2013b, p. 208).

Los desarrollos en la Alianza del Pacífico

El Tratado constitutivo de la Alianza previó en el literal a del numeral 2, del artículo 3, la liberalización del intercambio comercial de bienes y servicios con miras a consolidar una zona de libre comercio. Adicionalmente, el literal c del mismo numeral propuso desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros; de ahí que los ejes centrales del suscrito –no en vigor– Protocolo Adicional pactaran capítulos en materia de acceso a mercados, reglas de origen, facilitación de comercio y cooperación aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, contratación pública, comercio transfronterizo de servicios, inversión, servicios financieros, servicios marítimos, comercio electrónico, telecomunicaciones, transparencia y solución de diferencias.

Adicionalmente, el Protocolo Adicional profundizó en materia de aranceles, ahondando en las condiciones de acceso bilateral existente, al liberalizar 90% de líneas arancelarias¹¹.

Respecto de la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones, previstas en el literal b del numeral 2° del artículo 3 del Tratado de Paranal, las partes quieren, por un lado, que el área constituida sea un destino interesante para la inversión y el comercio de servicios y, por el otro, aumentar los flujos de inversión y de comercio de servicios entre ellos y con el resto del mundo. El capítulo 10 acordado en el Protocolo Adicional no presentó mayores dificultades en la negociación, toda vez que se fundamentó en los

11. Véase Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico capítulos 3 al 17.

capítulos de inversión contenidos en los tratados bilaterales de libre comercio que existen entre los miembros de la Alianza, y en el caso de Perú y Colombia se basó en el Acuerdo Autónomo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones¹². Además, como bloque, los miembros potencian su atractivo recordando constantemente –a propios y extraños– que en conjunto son la octava economía y la séptima potencia exportadora a nivel mundial. En América Latina y el Caribe, los cuatro representan 36% del PIB, concentran 50% del comercio total y atraen 41% de los flujos de inversión extranjera directa que llegan a la región. Adicionalmente, su población joven y su fuerza de trabajo calificada totalizan 212 millones de personas con un PIB *per cápita* promedio de 10 mil dólares¹³.

El literal d del numeral 2 del artículo 3 del Tratado de Paranal se refiere a la promoción de la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares para facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio, sin embargo, se prioriza “el movimiento de personas de negocios y la facilitación del tránsito migratorio incluyendo la cooperación migratoria y consular policial”. Se vienen discutiendo opciones de facilitación que se traducen en visados especiales y esquemas de agilización de ingreso para personas de negocios. En esta materia, solo hay dos avances significativos. Por un lado, la eliminación de la exigencia de visas para nacionales de Colombia y de Perú que quieran viajar a México; de esta manera, el gobierno mexicano brinda a todos los nacionales de países miembros de la Alianza un fácil acceso a su territorio, que incluye personas que no realizarán actividad remunerada. Y, por el otro, el anuncio de Perú sobre la supresión de visas para personas de negocios de Chile, Colombia y México hasta 183 días siempre que realicen una actividad no remunerada¹⁴.

12. Véanse sitios web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, la Agencia de la Promoción de la Inversión Privada en Perú, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile y ProMéxico, Inversión y Comercio.

13. Cifras a 2012 con información de la OMC y el FMI, tomadas del sitio web de la Alianza del Pacífico, consultado el 3 de febrero de 2014 en: http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza_valor-estrategico/.

14. Sitio web de la Alianza del Pacífico, consultado el 23 de febrero de 2014, en: <http://alianzapacifico.net/movimiento-de-personas//>.

En este campo, basados en la práctica regional no se puede ser muy optimistas. Pensando en un proceso de integración como el Andino, que evidentemente es profundo y del que Perú y Colombia son partes, apenas se ha podido aprobar por el ente supranacional la admisión y el ingreso de ciudadanos, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente, para permanencias de hasta noventa días prorrogables por un período más¹⁵. Este derecho en la práctica no solo no se difunde sino que las autoridades migratorias fijan arbitrariamente los tiempos de permanencia. Incluso se han modificado unilateralmente los requisitos de admisión e ingreso¹⁶. En todo caso, tanto en la Alianza como en la Comunidad Andina, no se evidencia la posibilidad de liberar el factor trabajo, pese a que se trata de una libertad indispensable de la integración profunda, si la entendemos en los términos como se generó su expresión.

Compartir sedes diplomáticas es una experiencia inédita en la región, fundamentada en acuerdos específicos entre los miembros de la Alianza. Así, los cuatro países comparten la sede en Ghana; Colombia y Perú hacen lo propio en Vietnam; Chile y Colombia comparten sedes en Marruecos, Argelia, Azerbaiyán y en la Misión Diplomática en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y próximamente Colombia y México lo harán en Singapur¹⁷.

Por último, los literales e y f del mismo numeral y artículo que se viene estudiando, proponen, primero, coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia,

15. Decisión 503 del 22 de junio de 2001, expedida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

16. En un entendimiento de los gobiernos de Ecuador y Colombia, se permitió que a los nacionales colombianos que viajen a Ecuador se les exigiera adicionalmente el certificado de antecedentes penales y de policía. Posteriormente el Gobierno de Ecuador, después del bombardeo de Colombia en Sucumbíos, retoma la medida y además exige que el certificado de antecedentes penales y de policía se presente con apostilla.

17. Sitio web de la Alianza del Pacífico, consultado el 23 de febrero de 2014, en <http://alianzazapacifico.net/embajadas-compartidas-entre-chile-colombia-mexico-y-peru-uno-de-los-logros-de-la-alianza-del-pacifico/>.

que no tienen ningún desarrollo conocido, y segundo, contribuir con medidas mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación.

Cuatro proyectos de cooperación se vienen desarrollando. Primero, una plataforma de movilidad estudiantil y académica que promueva el intercambio de estudiantes de pregrado y posgrado, así como de docentes universitarios e investigadores en instituciones de educación superior, que durante 2013 significó 228 becarios de pregrado y 30 de posgrado. Segundo, el proyecto de investigación científica en materia de cambio climático que intercambia experiencias y avances en la investigación, monitorea oportunidades de colaboración, explora la aplicación de conocimiento científico y el desarrollo de capacidades y trabaja para producir conocimiento de aplicación a políticas públicas. En tercer lugar, se coopera en generar sinergias que contribuyan al mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas; al fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión mediante un intercambio de conocimientos y experiencias, lo cual se trabaja a través de cuatro talleres (competitividad empresarial, desarrollo empresarial, monitoreo y evaluación de impacto de programas y proyectos mipymes y mecanismos de financiamiento). Finalmente, en mayo de 2013, se suscribió el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación, que se encuentra en proceso de ratificación, el cual a través de aportaciones financieras equitativas de las partes que lo conforman, permitirá financiar la ejecución de proyectos y acciones de cooperación en las áreas de medio ambiente y cambio climático; innovación, ciencia y tecnología; micro, pequeñas y medianas empresas; y desarrollo social en las diferentes modalidades definidas en el propio Acuerdo¹⁸.

La estructura orgánica de la Alianza del Pacífico

En la práctica, sin que el Tratado constitutivo lo prevea, los presidentes de los cuatro países entienden que conforman el máximo

18. Sitio web de la Alianza del Pacífico, consultado el 23 de febrero de 2014, en <http://alianzapacifico.net/cooperacion/>.

órgano de decisión del proceso, lo que configura la misma lógica –aunque no institucionalizada– que en los demás procesos de integración regional personificó y jerarquizó la integración y que contribuye poco a sus desarrollos¹⁹.

Los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros responsables de Comercio Exterior, o sus designados, conforman el Consejo de Ministros, órgano encargado de adoptar decisiones que desarrollan los objetivos y acciones del Tratado y de las declaraciones presidenciales. A su vez, vela por el cumplimiento y la aplicación de las decisiones, evalúa resultados, aprueba actividades y define lineamientos políticos en su relación con terceros, establece grupos de trabajo, sus propias reglas y adopta las medidas necesarias para la consecución de objetivos²⁰. El Consejo se reunirá ordinariamente una vez al año y extraordinariamente a petición de alguno de los Estados miembros, para sesionar se necesita la representación de todas las partes, todas las decisiones y/o acuerdos se deben adoptar por consenso y serán parte integrante del ordenamiento jurídico de la Alianza. Además, podrán contemplar diferentes modalidades para la consecución de los objetivos²¹.

Un Grupo de Alto Nivel (GAN), integrado por los viceministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de los países miembros, se creó con la Declaración Presidencial de Lima del 28 de abril de 2011. El GAN supervisa los avances de los grupos técnicos, evalúa nuevas áreas en las cuales se pueda seguir avanzado y prepara propuestas para la proyección y el relacionamiento externo con otros organismos o grupos regionales, podrá ser convocado por el Consejo de Ministros cuando lo estime necesario.

A la Presidencia *pro tempore* de la Alianza del Pacífico le corresponde la organización de las cumbres presidenciales, la coordinación de las reuniones del Consejo de Ministros y del GAN y el

19. El sitio web de la Alianza resalta esta personificación y jerarquización considerando la reunión de los presidentes como órgano. Sitio web de la Alianza del Pacífico, consultado el 23 de febrero de 2014, en http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/estructura-y-organograma/.

20. Artículo 4 del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

21. Artículos 5 y 6 *ibíd.*

registro de actas. Se ejerce de manera sucesiva, por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, por períodos anuales que inician en enero. También ejercerá las atribuciones que le confiera expresamente el Consejo de Ministros y pondrá a consideración de este los programas de actividades, y representará a la Alianza por encargo de los Estados²².

Existen unos grupos y subgrupos técnicos, que aunque el Tratado constitutivo no menciona, están compuestos por servidores públicos de los cuatro países miembros, cuya función es negociar disciplinas pactadas en el marco de la Alianza.

Teniendo en cuenta que el Tratado constitutivo solo menciona al Consejo de Ministros como único órgano con competencias híbridas entre lo ejecutivo y lo administrativo y que encarga anualmente la Presidencia pro *témpore* al servicio exterior de cada Estado miembro, es prematuro hacer un análisis de la estructura organizativa. No obstante, la composición y el modo de adoptar decisiones del Consejo permite inferir un régimen intergubernamental de cooperación política que no se correspondería con la pretendida construcción de un área de integración profunda. En gracia de discusión, con base en los intergubernamentalistas liberales como Moravcsik, que consideran que un régimen intergubernamental de cooperación política negociada sería suficiente y exitoso, no tienen un solo ejemplo que lo soporte²³.

En todo caso, los desarrollos del Tratado constitutivo, del Protocolo Adicional y las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados, son parte integrante del ordenamiento jurídico de la Alianza del Pacífico. De esta manera, se está configurando un conjunto de normas y actos jurídicos que regulan las conductas de los Estados entre sí y de estos con organismos donde se procura potenciar la cooperación entre las partes para facilitar la obtención de los fines propuestos en el Tratado constitutivo, mejorar sus relaciones recíprocas y fortalecer su posición conjunta frente a los Estados ajenos al área formada. Se trataría de un derecho de la integración regulado por el derecho internacional general, distinto

22. Artículo 7 *ibíd.*

23. Véase Oyarzún Serrano (2008, pp. 95-113).

del denominado derecho comunitario que constituye un autónomo y verdadero ordenamiento jurídico (Pizzolo, 2002, p. 86 y ss).

¿La Alianza del Pacífico configura una organización internacional?

Las entidades interestatales, establecidas por un tratado internacional, dotadas de órganos permanentes propios e independientes, encargados de gestionar intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídica distinta de la de sus miembros, es lo que conocemos como organizaciones internacionales. Estas organizaciones pueden tener un carácter universal o restringido: las universales se fundamentan en el principio de inclusión, esto es, en la posibilidad de que los Estados cooperen entre todos; y las de carácter restringido se basan en el principio de la exclusión porque la cooperación se reduce a un número limitado de Estados, toda vez que obedecen a un orden espacial, este es el caso de las organizaciones regionales, subregionales e incluso de las intercontinentales. De acuerdo con esta clasificación, la Alianza del Pacífico, siempre que goce de personalidad jurídica internacional, estaría configurando una organización internacional restringida entre lo regional e intercontinental puesto que pretende fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina, además de mantener una proyección hacia la región de Asia-Pacífico²⁴.

Las organizaciones interestatales también se clasifican según las materias objeto de cooperación. Se puede distinguir entre organizaciones con competencia general, donde el nivel de cooperación depende del interés de los Estados miembros (Naciones Unidas), las cuales difieren de las organizaciones con competencias especiales, que son aquellas cuyas capacidades son restringidas a sectores previamente definidos como el militar, económico o social. El criterio de clasificación que responde al método de cooperación, como

24. Preámbulo del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

explica Pastor Ridruejo (2010, p. 694), es más amplio en el entendido de que estas organizaciones se subdividen en las de coordinación, de control, operacionales y de integración. No se puede entender la clasificación en un sentido excluyente; actualmente las organizaciones poseen un carácter híbrido ya que comparten características comunes. De hecho, la Alianza evidencia una competencia especial, referida al sector económico (área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas), con características de coordinación e integración (construida, de manera participativa y consensuada)²⁵.

El criterio del reparto de competencias también permite clasificar a las organizaciones interestatales. Podemos distinguir entre aquellas en las que los Estados miembros han cedido sus competencias soberanas, y las que se consideran como una simple cooperación para coordinar y desarrollar intereses comunes (Pallares Bossa, 2004). Así, en las que opera una cesión de competencias de los Estados miembros a los órganos comunes, se caracterizan por suponer la atribución de poderes estatales a unos órganos independientes que tienen la posibilidad de pronunciarse sea por mayoría o unanimidad, al tiempo que las decisiones que adopten podrán tener, en determinadas ocasiones, autoridad directa e inmediata en los órganos jurídicos nacionales (Díez de Velasco, 2008: VIII)²⁶. En el Tratado de Paranal, constitutivo de la Alianza, no se evidencia cesión de competencias, por el contrario, se enfatiza en la voluntad de constituirla como un espacio de concertación y convergencia, lo que se hará de manera progresiva, participativa y consensuada²⁷. Ello configura un escenario de simple cooperación para coordinar y desarrollar intereses comunes entre los miembros²⁸.

Una última clasificación por analizar es la que atiende el criterio de la jerarquía. Así, las organizaciones internacionales podrían

25. Véanse, artículos 3 y 1 –en ese orden– del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

26. Los ejemplos más representativos en este sentido los evidenciamos en los ordenamientos jurídicos de la Unión Europea, Sistema de Integración Centro Americano SICA y Comunidad Andina.

27. Tampoco existe cesión de competencias en el Mercosur, ALBA, Unasur y CELAC.

28. Véase, Preámbulo y artículo 3º, *ibíd.*

clasificarse en supranacionales o intergubernamentales. Las supranacionales cuentan con poder decisorio que vincula a los Estados sin su consentimiento y con efecto directo sobre sus nacionales, mientras las organizaciones intergubernamentales requieren consentimiento de los Estados para vincularlos (Urueña, 2008, p. 24). El Tratado de Paranal deja claro, por un lado, que las decisiones le competen al Consejo de Ministros y estas, como otros acuerdos, se adoptarán por consenso, y por el otro, que todas sus normas serán parte integrante de su ordenamiento jurídico²⁹. Sin embargo, no menciona el mecanismo de incorporación de estas decisiones y mucho menos hace referencia a la aplicación y el efecto de las mismas. Así, sumado al énfasis que se hace en el texto a la cooperación progresiva, participativa y consensuada, no quedan dudas de que se trata de una organización intergubernamental en la que sus decisiones requerirán consentimiento de los Estados para vincularlos.

¿La Alianza del Pacífico cuenta con personalidad jurídica internacional?

Las organizaciones internacionales actúan en dos dimensiones: al interior de sus Estados miembros como cuando adoptan normas, y al exterior cuando se relacionan con terceros Estados y otras organizaciones internacionales (Senarclens, 1993, pp. 529-539)³⁰. Esta doble dimensión plantea el problema de su personalidad jurídica no solo en el interior de los Estados miembros, sino también respecto al derecho internacional. En otras palabras, tienen capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones conforme al derecho internacional y de establecer relaciones jurídicas internacionales con terceros Estados y otras organizaciones.

A partir de 1949, con la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, no se discute la posibilidad de que

29. Véase, artículos 4°, 5° y 6°, *ibíd.*.

30. Las organizaciones internacionales tienen un rol relevante en el reforzamiento de la cooperación internacional, permitiéndose administrar programas entre sus miembros

las organizaciones internacionales gocen de personalidad jurídica al ser consideradas como sujetos del ordenamiento internacional. Pero no todas las organizaciones internacionales son explícitas en sus tratados constitutivos sobre su carácter de personas jurídicas, dependiendo muchas veces del reconocimiento propio y/o de terceros. De ahí, y fundamentados en Urueña (2008, p. 24 y ss.), se analizarán tres escuelas que sirven para este propósito.

La escuela atributiva, que considera que las organizaciones internacionales gozan de personalidad jurídica internacional siempre que esta haya sido atribuida de manera expresa por los Estados miembros, es decir, debe existir una estipulación en el contenido del respectivo tratado constitutivo³¹.

Contrariamente, existe la personalidad jurídica objetiva en la que, sin necesidad de la mención expresa en el tratado constitutivo, las organizaciones contarán con personalidad jurídica en la medida en que cuenten con un órgano que expresa su voluntad de manera independiente de la de los Estados miembros. Se entiende que está fundamentada en la capacidad del órgano, que si se creó de tal manera que puede expresar la voluntad de la organización de forma autónoma a los Estados que la componen, estos tácitamente le atribuyeron la personalidad jurídica³².

Además, existe la escuela subjetiva, donde se sostiene que la personalidad jurídica se deriva de la voluntad de los Estados, así esta puede ser reconocida por los Estados miembros y/o por terceros³³.

31. Por ejemplo, el artículo 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero precisaba que “en las relaciones internacionales, la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus fines”.

32. Muchos consideraron que este fue el caso de la Unión Europea entre 1993 y 2009, toda vez que el Tratado de la Unión Europea no hacía la mención expresa. Sin embargo, las delegaciones de la Unión Europea en el mundo solo aparecen como tal a partir del primero de diciembre de 2009, fecha en que entró en vigor el Tratado de Lisboa y este le otorga expresamente la personalidad jurídica a la Unión. Antes de eso lo que existían eran delegaciones de la Comisión Europea.

33. Terceros Estados y otras organizaciones internacionales, entre los años 1993 y 2009, no dudaban en referirse a la Unión Europea como una organización con personalidad jurídica internacional, pese a que cuando se relacionaban con esta, la contraparte que suscribía los acuerdos por el lado europeo siempre era alguna de sus comunidades que sí contaban con la personalidad jurídica expresada en sus tratados constitutivos.

La existencia del Consejo de Ministros, como órgano al que se le ha encomendado el cumplimiento de tareas específicas³⁴, la existencia de obligaciones de los miembros con respecto al desarrollo de los objetivos de la organización³⁵, el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico³⁶ y la eventual posesión de capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que tendrían sus agentes en el territorio de los miembros, no dejarían duda acerca de la personalidad jurídica de la Alianza del Pacífico de conformidad con el criterio de la personalidad jurídica objetiva. Adicionalmente, no se descartaría el criterio subjetivo, toda vez que la personalidad jurídica derivaría de la voluntad de los Estados, que conforme a su tratado constitutivo y a las declaraciones de sus presidentes³⁷, le definen a la Alianza la promoción de iniciativas y lineamientos de acción sobre temas de interés regional o internacional, es decir, actuando como un ente autónomo³⁸.

En todo caso, el desarrollo de los objetivos en una organización internacional se fundamenta en un cuerpo normativo que constituye su orden jurídico, comprendido por el derecho constitutivo u originario (tratados, protocolos y anexos) y por el derecho derivado o secundario que producen sus órganos. Hasta ahora, el ordenamiento jurídico de la Alianza está compuesto por el Tratado de Paranal, el Protocolo Adicional –una vez entre en vigor–, las decisiones del Consejo de Ministros y las declaraciones presidenciales.

34. Numeral 2 del artículo 4, del Tratado de Paranal del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

35. Numeral 2 del artículo 3, *ibíd.*

36. Véanse, sitio web de la Alianza del Pacífico, consultado el 23 de febrero de 2014, en: <http://alianzapacifico.net/>.

37. Véase declaraciones presidenciales de Lima, Mérida, Paranal, Cádiz, Santiago y Cali, en sitio web de la Alianza del Pacífico, consultado el 3 de agosto de 2013. *Ibíd.*

38. No obstante, en lo que concierne a la voluntad prevista en el tratado, podríamos estar forzando las reglas de interpretación de tratados internacionales. Véase, parte III Observancia, aplicación e interpretación de los tratados, en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados del 23 de mayo de 1969.

Conclusiones

Los acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre México, Perú, Chile y Colombia, fundamentan la economía abierta que viene constituyendo la Alianza del Pacífico, sin embargo, todo acuerdo regional de integración de carácter económico –en virtud a las normas de origen– discrimina. Así lo hacen los acuerdos comerciales existentes y así lo hará la propia Alianza.

Homologar normas de origen entre todos los miembros es un difícil reto, que se alcanzó parcialmente en el recién firmado Protocolo Adicional y que por lo pronto solo se refiere a los acuerdos entre estos, sin tener en cuenta las obligaciones económicas que tenga cada uno con terceros. En todo caso, tanto el Tratado Constitutivo de la Alianza como el Protocolo Adicional señalan su respeto por las obligaciones con terceros. No obstante, mientras se trabaja en la homologación de tratados, se puede presentar superposición de obligaciones que pueden llegar a generar responsabilidad internacional.

Se pretende construir un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Si entendemos que se trata de la liberalización de estos factores, necesariamente se fundamentaría en entes supranacionales decisorios que impongan patrones de conducta y administren el espacio económico que resulta fusionado para garantizar la plena liberalización de las cuatro libertades referidas. De lo contrario, es condenar la eficacia del proceso a la revalidación política permanente de los Estados miembros y someter las decisiones adoptadas a mecanismos no automáticos de incorporación en las legislaciones internas.

La Alianza tiende a convertir su área de integración regional en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia-Pacífico, incrementando así su poder de negociación. Sin embargo, ninguna experiencia latinoamericana de integración regional o subregional ha logrado negociar en bloque, siempre termina por reinar el unilateralismo.

El Protocolo Adicional, en trámite de ratificación, negoció capítulos en materia de acceso a mercados, reglas de origen, facilitación de comercio y cooperación aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, contratación pública, comercio transfronterizo de servicios, inversión, servicios financieros, servicios marítimos, comercio electrónico, telecomunicaciones, transparencia y solución de diferencias, y profundizó en materia de aranceles, ahondando en las condiciones de acceso bilateral existente, al liberalizar 90% de líneas arancelarias. Sin embargo, no homologó plenamente los requisitos de origen, conservándose muchos de los que en forma específica rigen entre las partes en sus relaciones bilaterales y multilaterales existentes.

La libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones se fundamentan en los capítulos de inversión de los tratados bilaterales de libre comercio que tienen las partes y en el caso de Perú y Colombia, en el Acuerdo Autónomo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, obligaciones que se incorporaron en el capítulo 10 del Protocolo Adicional.

En relación con la promoción de la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares para facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio, se evidencian solo dos avances: la eliminación de la exigencia de visas a nacionales de Colombia y de Perú por parte de México, y el anuncio de Perú sobre la supresión de visas para personas de negocios de Chile, Colombia y México que realicen una actividad no remunerada.

En virtud de los acuerdos específicos suscritos entre los miembros de la Alianza ,hoy ya se comparten seis sedes diplomáticas (Ghana, Vietnam, Marruecos, Argelia, Azerbaiyán y la Misión Diplomática en la OCDE) y la séptima se estará implementando próximamente (Singapur).

El tratado constitutivo de la Alianza del Pacífico configura una organización internacional restringida entre lo regional e intercontinental (pretende fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina y mantener una proyección hacia la región de Asia-Pacífico).

La Alianza, como organización internacional, tendría competencias especiales, referidas al sector económico (área de integración

profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas), con características de coordinación e integración (construida, de manera participativa y consensuada).

No se evidencia cesión de competencias, por el contrario, se enfatiza en la voluntad de constituirlo como un espacio de concertación y convergencia, que se haría efectivo de manera progresiva, participativa y consensuada. Así, se establecería una simple cooperación para coordinar y desarrollar intereses comunes entre los miembros.

El Tratado de Paranal solo menciona a quién le competen, cómo se adoptan las decisiones y que estas hacen parte de su ordenamiento jurídico. Sin embargo, no contempla el mecanismo de incorporación de estas decisiones y mucho menos hace referencia a la aplicación y el efecto de las mismas.

El énfasis que se hace en el texto del tratado a la cooperación progresiva, participativa y consensuada, plantea una organización intergubernamental cuyas decisiones requerirán consentimiento de los Estados para vincularlos.

De conformidad con el criterio de la personalidad jurídica objetiva, contar con un órgano como el Consejo de Ministros con tareas específicas, la existencia de obligaciones de los miembros con respecto al desarrollo de los objetivos de la organización, las discusiones sobre aportes económicos para el Fondo de Cooperación y la eventual posesión de capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que tendrían sus agentes en el territorio de los miembros, no dejan dudas acerca de la personalidad jurídica de la Alianza del Pacífico.

Queda, por tanto, resolver si la integración profunda pretendida implica liberalización no solo de bienes y servicios, sino también de capital y personas. De ser así, conforme al marco teórico de la integración, necesariamente se fundamentaría en entes supranacionales decisorios que impongan patrones de conducta y administren el espacio económico que resulta fusionado (mercado común) para garantizar la plena liberalización de bienes, servicios, capital y personas. De lo contrario, condenaría la eficacia de las cuatro libertades referidas a la revalidación política permanente por parte

de los Estados miembros y sometería las decisiones adoptadas a mecanismos no automáticos de incorporación en las legislaciones internas.

Por ahora, la Alianza no es más que una zona de libre comercio, pese a que los gobiernos de los Estados que la componen insistan en que son más que un TLC.

Referencias

- Agencia de la Promoción de la Inversión Privada en Perú. (s.f.). Recuperado de: <http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaSectorHijo.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=3860>.
- Alianza del Pacífico. (6 de junio de 2012). *Tratado de Paranál*.
- Alianza del Pacífico. Recuperado de: <http://alianzapacifico.net/>.
- Balassa, B. (1974). *Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence*. Manchester School of Economic and Social Studies.
- Balassa, B. (1989). Tariff Reductions and Trade in Manufactures among the Industrial Countries. En B. Balassa, *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development* (pp. 93-135). Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Canovas, P. (2002). *Planteamientos de la integración. Evolución de la integración en Latinoamérica*. Madrid: Biblioteca Digital, Universidad Complutense.
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. (22 de junio de 2001). *Decisión 503*.
- Díez de Velasco, M. (2008). *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Díez de Velasco, M. (2009). *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos.
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile. Recuperado de: <http://www.direcon.gob.cl/acuerdo/list>.
- Dromi R. y otros. (1995). *Derecho comunitario, sistemas de integración régimen del MERCOSUR*. Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina.
- González, P.; Gutiérrez, M. Á. B. y Martín, R. D. (2010). ¿Qué es la integración económica? En Universidad de Cantabria: <http://ocw.unican.es/ciencias-sociales-y-juridicas/integracion-economica-europea/material-de-clase-1/modulo-3-integracion-europea/tema-3.1-integracion-economica-europea>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Recuperado de: <https://www.mincomercio.gov.co/tlc/publicaciones.php?id=2534>.

- Oyarzún Serrano, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*, 95-113.
- Pallares Bossa, J. (2004). *Derecho internacional público*. Bogotá: Leyer.
- Pastor Ridruejo, J. A. (2010). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Pereyra, D. M. (2007). *Comercio e integración en África: el rol de la unión africana*. Tesis presentada en la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza.
- Pizzolo, C. (2002). *Globalización e integración: ensayo de una teoría general*. Buenos Aires: Ed, Ediar.
- Proméxico Inversión y Comercio. Recuperado de: http://promexico.gob.mx/es_us/promexico/Trade_agreements.
- Schiff, M., y Alan Winters, L. (2003). *Integración regional y desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Senarclens, P. de. (1993). La teoría de los regímenes y el estudio de las organizaciones internacionales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 529-539.
- Tinbergen, J. (1954). *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.
- Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*. (2 de marzo de 2012).
- Tremolada, E. (2014). La Alianza del Pacífico: ¿un instrumento idóneo para la inserción de Colombia en la región Asia-Pacífico? En E. Tremolada (Ed.), *Colombia en el sistema Internacional: su proyección en Asia* (pp. 203-237). Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Tremolada, E. (2013a). La Alianza del Pacífico: ¿una organización consecuente con sus objetivos? En E. Tremolada (Ed.), *Repensando la integración y las integraciones* (pp. 233-258). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tremolada, E. (2013b). ¿Los pilares que soportan la relación de la Unión Europea con América Latina contribuyen a su desarrollo? En J. Roy (Comp.), *Después de Santiago: integración regional y relaciones Unión Europea América Latina* (pp. 193-208). Miami, Florida: European Union Center, University of Miami.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (5 de mayo de 1982). *Sentencia asunto Shull*.

Urueña, R. (2008). *Derecho de las organizaciones internacionales*. Bogotá: Uniandes-Temis.

Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*. Nueva York: Fundación Carnegie para la Paz Internacional.



III. La Alianza del Pacífico y su contexto regional

Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara a la multipolaridad creciente

*Eduardo Pastrana Buelvas
Ricardo Betancourt Vélez
y Rafael Fernando Castro Alegría*

Introducción

La Alianza del Pacífico (AP) se ha venido consolidando como uno de los escenarios más valorados por Colombia en la región, y en menos de un lustro, se ha consolidado como uno de los proyectos de regionalización más llamativos del vecindario, al punto que ha relegado a la Comunidad Andina de Naciones a un segundo plano. Por un lado, ofrece la posibilidad de aproximarse a Asia-Pacífico, región que constituye uno de los centros del orden mundial multipolar que viene surgiendo. Por otro, le da al país la posibilidad de posicionarse en la región, estableciendo un tipo de regionalismo con el que se siente más a gusto.

En este capítulo se analiza la importancia que tiene la AP en las aspiraciones globales y regionales de Colombia, llamando la atención sobre su potencial e identificando sus desafíos. Para esto, la guía es una línea argumental que indica que la AP puede ser entendida como una parte de la estrategia de Colombia –y de los demás

países de la región– para acoplarse a un orden internacional cambiante que marcha hacia la multipolaridad.

El punto de partida es el estudio de los factores domésticos que han incidido en que Colombia participe en el proyecto de creación de la AP. Segundo, se puntualiza sobre cuáles son las ideas y los valores que comparte Colombia con los demás miembros de la AP, para pasar a un tercer punto que consiste en argumentar cómo esas ideas que comparte el país con México, Perú y Chile, determinan el rumbo que ha tomado la AP, así como el acervo ideológico que la sustenta. En cuarto lugar, se interpreta el lugar que ocupa la AP dentro de la estrategia regional y global de relacionamiento exterior de Colombia, puntualizando en su interés de inserción en Asia-Pacífico. Quinto, se estudian las implicaciones de la creación de la AP en el escenario regional y en la relación con Brasil, considerando que este proyecto regional defiende unos valores que parecieran tener poca cabida en el vecindario. Finalmente, se toman en consideración las posibles consecuencias de la participación de Colombia en la AP respecto a la manera como el país se relaciona con las potencias extrarregionales.

Factores domésticos y el impulso a la Alianza del Pacífico

De acuerdo con el realismo neoclásico, para interpretar la política exterior de un Estado, se deben tener en cuenta tanto los estreñimientos que implica la posición que tiene en el sistema internacional, como los factores domésticos propios de cada país (Lobell, Ripsman & Jeffrey, 2009, p. 4). En ese orden de ideas, a continuación se consideran los factores y actores domésticos colombianos que han contribuido a la creación y puesta en marcha de la AP.

Uno de los factores domésticos de mayor relevancia para comprender la participación de Colombia en la AP es la llegada a la Presidencia de Juan Manuel Santos (2010-presente), quien realiza una proyección más realista de las relaciones internacionales de Colombia (Pastrana & Vera, 2012a, p. 58), que le permite interactuar

con países de diversas ideologías sin generar grandes confrontaciones ni polémicas. Al mismo tiempo, posiciona la política comercial como uno de los pilares centrales de la política exterior colombiana, concentrándose en crear y/o fortalecer los lazos comerciales y diplomáticos con numerosos países con los que se comparten intereses económicos¹, aunque no siempre se comparta la orientación política (Rodríguez, Sosa & Vargas, 2012, p. 287).

No obstante lo anterior, con el objetivo de avanzar en las estrategias de apertura económica a mayor velocidad y sin grandes divisiones entre sus miembros, la AP se crea con aquellos países de la región con los que Santos encuentra una mayor afinidad ideológica en términos de comercio internacional, de estrategias para la internacionalización de la economía y para la atracción de la inversión extranjera. Así mismo, sus miembros comparten una interpretación similar de las tendencias de la geoeconomía global. Tal afinidad consiste en que todos los miembros de este acuerdo son promotores del libre comercio y quieren incrementar sus intercambios comerciales y proyección en el Asia-Pacífico. Este obedece a una percepción compartida de la situación actual y de los análisis de la economía mundial, que establecen que el “impulso dinamizador de la demanda” que se había originado en Europa y Estados Unidos se verá fuertemente reducido, por lo que las economías latinoamericanas no obtendrán un empuje del mismo, ante lo que deberán acceder a otros mercados que se han mostrado más dinámicos en su crecimiento: los de Asia-Pacífico (Foxley, 2014, pp. 13-14).

Por otro lado, la participación de Colombia en la AP es congruente con otra de las estrategias de la política exterior de Santos: el fortalecimiento de las relaciones con los Estados de la región latinoamericana. Lo anterior, en contraste con el aislamiento que se dio durante el gobierno del expresidente Uribe (2002-2008), quien le dio privilegio al relacionamiento con Estados Unidos. Este fortalecimiento se viene desarrollando con un incremento en la participación de Colombia en instituciones de gobernanza regional como

1. Esta proyección de Colombia, que prioriza la construcción de una identidad como “socio confiable” en términos comerciales, ha permitido que se vea sobre una “mercantilización” de la política exterior colombiana (Pastrana & Vera, 2012b, p. 230).

el Mercosur y la Unasur, con la despolarización de las relaciones con Venezuela y Ecuador y con la firma de una buena cantidad de acuerdos bilaterales de cooperación con los países suramericanos. Antes de la consolidación de la AP, Santos también había intentado en 2011 un “relanzamiento de la CAN”, que resultó poco exitoso, pero que también estaba encaminado a aumentar las relaciones comerciales con los países miembros y a resolver las diferencias existentes al interior de esa organización. En atención a ese contexto, este Presidente le ha dado prioridad al desarrollo de la AP, en tanto se constituye en una de sus estrategias para reinsertarse a la región latinoamericana y para proyectarse a la del Asia-Pacífico.

Analizar los factores domésticos que impactan la política exterior colombiana hacia la AP, implica considerar también a aquellos actores no estatales que apoyan y participan activamente en el proceso de consolidación de ese acuerdo. A saber, los empresarios colombianos que se encuentran asociados a la Asociación Nacional de Empresarios, Andi, (7 de febrero de 2014), y a la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco, (Dinero, 2 de julio de 2014). El presidente de la Andi, Bruce Mac Master, incluso declaró que la AP es vital para la región, señaló que puede traer un crecimiento de entre 0,7 y 1 por ciento a la economía colombiana, y que puede contribuir a la generación de empleo y desarrollo para sus cuatro miembros (Andi, 8 de febrero de 2014). En cuanto a su involucramiento en el proceso, la Andi tiene asiento en el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, que es un órgano creado en el marco de la AP con el objetivo de que el sector privado realice recomendaciones a los gobiernos (por ejemplo, en cuanto a la competitividad), identifique nuevas oportunidades de negocio para los países miembros, contribuya a la promoción comercial, a la participación conjunta en negocios de empresas de los países miembros, y a que se mantenga un diálogo constante sector privado-jefes de Estado, en el marco de las cumbres.

En contravía se han pronunciado otros actores como los ganaderos (Fedegán, 14 de febrero de 2014) y una parte importante del sector agrícola colombiano (SAC, 9 de febrero de 2014), quienes argumentan que no se tuvieron en cuenta ni fueron protegidos sus intereses en las negociaciones y que, por el contrario, en ciertos puntos se verán perjudicados. Además de la posibilidad de perjudicar

estos sectores, existen otros riesgos económicos internos que han planteado algunos analistas colombianos, como la alta demanda de materias primas de los países asiáticos que podría agravar el proceso de reprimarización y desindustrialización de la economía colombiana. Adicional a lo anterior, la AP representa un reto para el Estado colombiano, puesto que si no se da una profunda inversión en los puertos y en infraestructura vial, el país se rezagaría en el aprovechamiento de los acuerdos comerciales alcanzados y, por ende, en la pretendida inserción en el Asia-Pacífico (Caracol Radio, 10 de febrero de 2014).

En el marco planteado, otro actor doméstico que se ha involucrado en el proceso después de la firma del acuerdo es el Congreso colombiano, que junto a los parlamentos de los demás países miembros de la AP, ha constituido la Comisión de Seguimiento Parlamentario de la Alianza del Pacífico, con el fin de apoyar a los poderes ejecutivos a avanzar en la consolidación de la AP, asumiendo la función de traducir en leyes, de manera celeré, los acuerdos a los que lleguen los países de la AP. Sobre esta comisión, el exministro colombiano de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Díazgranados (2010-2013), señaló que será más funcional que el Parlamento Andino, pues reflejará, en su opinión, “el futuro de la integración de América Latina” (El Espectador, 6 de mayo de 2013).

Asimismo, en cuanto a su conformación, la AP no genera resistencias en algunos de los actores que son parte de una institución fundamental en el Estado colombiano, aún más en un potencial contexto de posconflicto: las Fuerzas Armadas. Durante los últimos años se ha evidenciado que hay miembros de estas fuerzas que prefieren una aproximación a los países de la AP, mucho más que un acercamiento al eje del “socialismo del siglo XXI”, representado por los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Alba. Por ello, la AP no extrapolaría las divisiones existentes en dicha institución. Colombia y los demás miembros de la AP tienen en común cierta posición ideológica que hace que no encajen del todo bien en otros proyectos regionales, e incluso que resulten excluidos. En este sentido, la AP constituye una comunidad de ideas e intereses comunes entre unos países que comparten algo más que el vecindario.

Aspectos que comparte Colombia con los demás miembros de la Alianza del Pacífico

Tras la crisis económica que atravesó América Latina en la década de los ochenta, los noventa comenzaron con un giro hacia el neoliberalismo impulsado por las instituciones de *Bretton Woods*. Casi todos los países de la región hicieron una serie de reformas inspiradas en ideas liberales sobre la economía y la política (Haggard & Kaufman, 1992, p. 41). Sin embargo, entre finales de esa década y comienzos del siglo XXI, se produce un correlato entre unas economías relativamente estables y con niveles controlados de inflación, y una crisis social que afecta principalmente a los sectores más pobres de la población. Esto produce, al menos, tres tipos de reacciones.

Primero, países como Venezuela y Bolivia se embarcan en un desmonte del neoliberalismo, al que consideraban directo responsable de sus males. Segundo, países como Brasil y Argentina mantienen una parte de los ajustes neoliberales pero le dan al Estado un rol más activo en la promoción de bienestar entre los sectores afectados por la conservación de ese modelo. Y en tercer lugar están los países que como Colombia, Chile, Perú y México, deciden conservar el modelo neoliberal y profundizarlo en la medida de lo posible. Esta perspectiva ideológica apunta a desarrollar unos ajustes al interior de los Estados y a tener una particular manera de relacionarse hacia afuera de los mismos.

Al interior, implica un compromiso con la economía de libre mercado y un consecuente rol pasivo del Estado que deja de ser un actor económico y se limita a ser un promotor de condiciones apropiadas para que la inversión privada nacional y extranjera se convierta en la base para el desarrollo económico del país. Se promueve la privatización de empresas públicas, la estabilidad macroeconómica y, dada la política monetaria restrictiva, el flujo de capitales privados entra a remplazar la inversión social. En ese orden de ideas, el Estado no desempeña un papel directo en la promoción de bienestar, sino que es el mercado el que a partir de la producción de riqueza, debe generar unos niveles de acumulación de capital

suficientes como para que la población se pueda proveer bienestar a sí misma. Se logra así desarrollar un entorno apropiado para el libre y justo desarrollo del individuo, acorde con la naturaleza que a éste le atribuye el pensamiento liberal.

Hacia afuera, se renuncia al proteccionismo como modo de buscar el desarrollo interno y se opta por la competencia en su remplazo. Esto lleva a que se debiliten o eliminen las formas de regionalismo de corte proteccionista y a aquellas que pretendan resaltar los atributos especiales de una región, pues se hace necesario igualarse al resto del mundo mediante el lenguaje universal de la competitividad. Es así como se abren las fronteras al libre flujo de bienes, servicios y capitales, otrora interrumpido por diferentes tipos de barreras, y los proyectos de regionalización e integración sur-sur se abandonan a favor de la inserción internacional (Falomir, 2013, p. 98).

La promoción de las exportaciones y la consecuente aceptación de las importaciones hacen que el comercio internacional se convierta en una prioridad, por lo que uno de los principales estímulos para establecer relaciones entre Estados es la búsqueda de acuerdos comerciales. Vale recordar que los hoy cuatro miembros de la Alianza han construido una red de TLC más grande que la de cualquier otro grupo de países en la región. Dado que en esa lógica es más atractivo establecer estos vínculos con quien tiene una economía fuerte y un mercado de un tamaño significativo, los viejos vínculos sur-sur pasan a un segundo plano, y los acuerdos sur-norte, mención especial para los que se establecen con Estados Unidos, cobran toda la importancia.

El regionalismo de la Alianza del Pacífico

Los proyectos regionales latinoamericanos, bien sean los del viejo regionalismo de los sesenta y los setenta, los del nuevo regionalismo de los noventa, o los de la actual tercera etapa de la integración latinoamericana, tienen como uno de sus rasgos más característicos que tienden a ser la proyección de las identidades estatales.

El otro gran distintivo es que en todas sus versiones tienden a girar en torno al liberalismo, bien sea apegándose a él o desafiándolo (Prieto y Betancourt, en este volumen).

Por eso, no es de extrañar que Venezuela, Bolivia y los demás países que quisieron desmarcarse del neoliberalismo, hayan promovido el Alba como proyecto regional que encarna la crítica a los valores liberales. Compuesta por países cercanos a una izquierda política y económica, el Alba desafía abiertamente la influencia de Estados Unidos en la región y se opone a que el liberalismo económico se convierta en el patrón de desarrollo en el vecindario. En ese sentido, se podría considerar el extremo opuesto de la AP. Esos países pretenden superar el modelo del regionalismo abierto de la década de 1990 que implicaba la aceptación de la hegemonía estadounidense y del neoliberalismo como guía para la reforma institucional de los Estados y su relacionamiento comercial con el resto del mundo. Su posición se podría considerar como rupturista en tanto pretenden convertirse en un punto de quiebre entre el modelo de los noventa y uno nuevo que cuestiona el alineamiento con Estados Unidos y al capitalismo mismo.

Por otro lado, la identidad de países como Brasil y Argentina ha desencadenado una manera de regionalismo que toma forma en Unasur y Mercosur. Frente a este acervo ideológico, los países de la AP no son del todo distantes y, con la excepción de México, participan en estos escenarios. Los consideran espacios políticos importantes para tratar asuntos regionales, y dado que no atacan a Estados Unidos ni cuestionan el capitalismo, consideran posible participar en ellos. Sin embargo, el hecho de que uno de los propósitos de Brasil sea limitar la influencia estadounidense en la región, hace que los miembros de la Alianza, históricamente muy cercanos a la superpotencia, opten por no seguir irrestrictamente la estrategia brasileña. Adicionalmente, pese a que el proyecto de la potencia regional no aboga por la superación del capitalismo, es escéptico frente a la profundización del mismo en términos de la apertura total de mercados de bienes, servicios y capitales al resto del mundo, que es lo que defienden los países del Pacífico. Este tipo de regionalismo, tanto como el del Alba y pese a las muchas diferencias que hay entre ellos, son calificados como poshegemónicos (Riggirozzi, 2010; Tussie & Trucco, 2010).

En tercer lugar, las ideas compartidas por Colombia, México, Perú y Chile, le dan forma a una versión proliberal del regionalismo, con mucho en común con el modelo abierto y neoliberal de los años noventa, que hoy toma forma en la AP. El proyecto de los países de la cuenca pacífica se ha caracterizado por darle un papel central a la integración de mercados antes que la integración política². Promueve un modelo que se desarrolla a partir del establecimiento de TLC, por lo que considera que la apertura económica es un prerequisite. A diferencia del Alba y del proyecto brasileño, y acorde con la ideología que practican los cuatro miembros actuales, confiere a los Estados un rol más pasivo en la provisión de bienestar social, pues consideran que éste será el resultado de la acción de los actores privados en un mercado desregulado. Lejos de pretender una identidad latinoamericana o suramericana que cree un contorno regional que delimite un adentro y un afuera, la AP busca abrirse al mundo y desarrollar una identidad más cosmopolita. Y en contraste con los otros dos proyectos en competencia, no pretende excluir a Estados Unidos sino que, por el contrario, privilegia su relación con la superpotencia.

En términos generales, la Alianza del Pacífico, como todos los demás proyectos regionales actuales y pasados, sigue siendo bastante reacia a la cesión de soberanía, y pese a hablar de la construcción de un “área de integración profunda”³, en la práctica no llega más allá del establecimiento de TLC, que de hecho, son la base de la aproximación entre los países. Lejos de una armonización de políticas, cada Estado conserva su potestad para tomar decisiones de modo autónomo y, hasta cierto punto, no se avanza más allá del establecimiento de un espacio de promoción de negocios. Se proyecta como una zona de libre cambio y flujo de comercio, servicios y divisas, basada en el dólar estadounidense. Esto se opone diametralmente a la intención de Brasil de reducir la dependencia

2. Sin embargo, sus documentos constitutivos no contemplan la transferencia de soberanía, por lo que es necesario clarificar que tal integración se refiere fundamentalmente a cuestiones económicas.

3. Así se autodenomina la Alianza del Pacífico en su página web. Disponible en: http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/valor-estrategico/.

cambiaría regional a la política monetaria de EE.UU. También contradice el deseo de otros de los países del vecindario para definir un monetarismo regional, así como la iniciativa de constitución de un Fondo Monetario del Sur para disponer de reservas de ayuda financiera.

Finalmente, la Alianza promueve una concepción de espacio regional diferente a la de los proyectos poshegemónicos. En la versión que promueve Brasil, la región es exclusivamente Suramérica. En el Alba, la idea es crear un regionalismo de América Latina y el Caribe. Y mientras estos dos proyectos excluyen a Norteamérica, la Alianza la trae de regreso al vincular a México al proyecto y al establecer TLC con Estados Unidos y Canadá. En suma, mientras los proyectos poshegemónicos toman como referente las ideas de espacio del hispanoamericanismo y del latinoamericanismo que aparecen con Bolívar, la AP mantiene la idea monroísta de que existe un solo espacio continental, la Panamérica o la Interamérica, y que por lo tanto el criterio para trazar las fronteras regionales no se apoya en la idea de una identidad propia del sur del continente (Betancourt, 2012, pp. 316 y ss.).

La Alianza del Pacífico en la estrategia colombiana de aproximación a Asia-Pacífico

Para Colombia, su prioridad geográfica en materia de política exterior siempre se ubicó en la cuenca del Atlántico. Esto no era del todo descabellado en un contexto donde sus principales aliados políticos y comerciales se encontraban, en su gran mayoría, ubicados en este océano. Sin embargo, el declive del poder relativo de Estados Unidos, determinado no necesariamente por una disminución de sus capacidades reales sino por la emergencia de otros Estados que le compiten en temas económicos y políticos, ha hecho que Colombia, como muchos otros países, redefina sus objetivos de política exterior y acorde con eso replantee su estrategia de relacionamiento (Acharya, 2008, p. 164). A grandes rasgos, se puede definir que ese nuevo objetivo de política exterior es adaptarse y

sacar provecho de un orden global que ya no es unipolar ni bipolar, sino multipolar.

Sin embargo, realizar este reajuste en el objetivo y desplegar una estrategia que permita alcanzarlo, es particularmente difícil para un país que como Colombia, tiene el *Respice Polum* como el rasgo más característico de su política exterior. Dado que muchos de los Estados que están contribuyendo a hacer más multipolar el mundo están ubicados en Asia-Pacífico, uno de los pasos estratégicos para alcanzar el gran objetivo es superar el rezago que el *Respice Polum* ha producido en el relacionamiento con esta cuenca (Barbosa, 2011, pp. 29-30) e incluir al Pacífico como prioridad geográfica de política exterior.

En este contexto de cambio posguerra fría, probablemente la primera acción concreta de aproximación a Asia-Pacífico se dio durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), cuando se estableció que uno de los objetivos de Colombia debía ser unirse al Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico, APEC (por sus iniciales en inglés). Sin embargo, los esfuerzos fueron tímidos e incluso durante la presidencia de Uribe Vélez (2002-2010), cuando ya se esbozaba una consciencia sobre este cambio geopolítico y geoeconómico, no llegó a desarrollarse una estrategia de política exterior que fuera acorde con los nuevos desafíos. Por eso, las acciones desarrolladas durante ese gobierno, desarticuladas de un encauzamiento estratégico, cayeron en contradicción con el objetivo. Por un lado, en 2004 el Gobierno envió a su Viceministro de Relaciones Exteriores a buscar el apoyo de Tailandia para ingresar a APEC (Velosa, 2010, p. 513), pero por el otro, se cerraron las embajadas en Australia, Indonesia y Tailandia (Velosa, 2012, pp. 362-363).

Colombia solo empieza a desarrollar una estrategia de aproximación hacia el Pacífico con la llegada a la Presidencia de Santos en 2010. Desde el comienzo de su gobierno se hicieron evidentes las formulaciones estratégicas para ajustarse a un orden multipolar y Asia-Pacífico se definió, con mayor claridad que en los gobiernos anteriores, como uno de los objetivos geográficos (Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 495). Aunque no se puede decir que hay una estrategia consolidada para la proyección del país hacia el Pacífico, es posible identificar una serie de acciones articuladas

en los escenarios global y regional que, con un nivel importante de coherencia, marchan hacia dicho objetivo, y uno de los elementos centrales en ambos escenarios es la Alianza del Pacífico.

En el escenario global, Colombia ha notado la enorme importancia que un país como China desempeña en el mundo contemporáneo. El gigante asiático es hoy el segundo socio comercial del país, pero la balanza comercial es la segunda más deficitaria para Colombia ya que registra un saldo favorable a China de US\$4.739,4 millones en 2013 (Portafolio.co, 2014). Además del monto, el tipo de intercambio tampoco favorece plenamente a Colombia, pues mientras los asiáticos tienen una canasta bastante diversificada en la que la venta de bienes manufacturados es una porción significativa, el país suramericano le vende principalmente *commodities*. Es claro que esta relación es importante, pero tiene un potencial que de momento no se ha aprovechado. Por eso, uno de los propósitos es insertarse a China de la misma manera en que este país se ha insertado en América Latina.

Aunque por su tamaño y monto del intercambio comercial China destaca entre los objetivos específicos en el Pacífico, el gobierno Santos identificó desde su primer año que aparte de ese país y en orden de importancia, Colombia debía ser consciente del potencial en Asia y en el Pacífico de países como India, Singapur, Australia, Indonesia, Tailandia, Vietnam, Japón, Rusia, Malasia, Nueva Zelanda y Filipinas (Consejo Superior de Comercio Exterior, 2011, p. 4). Pero aunque las oportunidades eran claras para el Gobierno, materializarlas era un gran reto porque requería superar el rezago que no solo es Estatal, sino también de la población que poco mira hacia el Pacífico.

En este punto se identifica el primer objetivo puntual en la creación de la Alianza del Pacífico: revertir el rezago histórico del relacionamiento de Colombia con Asia Pacífico y convertirla en una plataforma de inserción en esta región (Alianza del Pacífico, 2014). La Alianza, que responde a un modelo muy similar al de APEC, no desarrolla un relacionamiento solamente entre gobiernos, sino que incluye la participación activa de sectores de la población en instancias como el Consejo Empresarial, además de promover permanentemente el acercamiento entre sectores económicos a través de ruedas de negocios y oficinas de promoción de exportaciones.

De este modo, la Alianza estimula a que mirar al Pacífico no implique solamente un cambio de actitud de la Cancillería, sino que promueve entre la sociedad la conciencia sobre la importancia de esta región. Ahora bien, esta inserción no implica exclusivamente aumentar y diversificar las ventas de Colombia en Asia, sino desarrollar un relacionamiento estratégico con esta región que no se limite a la agenda comercial. Tanto las potencias emergentes como las consolidadas que en el Pacífico están marcando la multipolaridad del mundo, son unas de las principales emisoras de inversión extranjera directa, lo que se hace atractivo dado el modelo de desarrollo de Colombia.

A esto hay que agregarle que países como China, Corea del Sur y Japón, son algunos de los mayores donantes de cooperación internacional y tienen a su favor que sus contribuciones vienen significativamente menos condicionadas que las de Estados Unidos. Esto se encuentra asociado con ese gran objetivo que es acomodarse a un mundo multipolar, que requiere como paso inmediato, desmarcarse de la hegemonía exclusiva que ha desempeñado Estados Unidos en el país. La diversificación no solo debe darse en términos de intercambio comercial, financiero y de servicios, sino también en dejar de depender exclusivamente de la superpotencia en términos de cooperación, y por esta vía, empezar a construir una autonomía en términos políticos. Para lograrlo, Colombia ha aprovechado la Alianza para mostrarse como un “país puente” o “país bisagra”, es decir, como mediador entre diversas geografías y posiciones políticas (Pastana y Vera, 2012, p. 187). De esta manera, Colombia pretende desarrollar una estrategia de enlace diplomático múltiple que le permita tener injerencia en la agenda global pese a no tener las capacidades materiales de una potencia regional, de una gran potencia y menos de una superpotencia. Dichas carencias son suplidas en parte al asumir una posición de puente entre los Estados poderosos y sus objetivos (Flemes, 2012, p. 20; Nolte, 2012, p. 47). En este sentido, el ingreso al APEC y al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, TPP (por sus iniciales en inglés), son dos pasos estratégicos.

En cuanto al componente regional de la estrategia, el mismo no se puede entender como algo separado de ese gran objetivo de acoplarse a un mundo multipolar. En este contexto, se hace fundamental

desarrollar un relacionamiento intrarregional mucho más activo que el que el país tuvo durante el siglo XX. No en vano, analistas como Flandes (2012, p. 22) resaltan que la región se ha convertido en uno de los escenarios más importantes de las relaciones internacionales en un mundo multipolar. Así, para Colombia la región puede ser entendida como un medio para acoplarse en el nuevo orden mundial, pero también reviste un valor en sí misma, pues parte de la diversificación geográfica y temática que el país viene construyendo tiene a la región como primer escenario de realización. Obligada a desempeñar un rol más activo en la región y a fortalecer la interdependencia con sus vecinos, Colombia se plantea a nivel regional el objetivo de generar un entorno acorde con su identidad e intereses que le permita estar más a gusto en el vecindario.

Alineada con estos objetivos, la Alianza le sirve a Colombia para incrementar el intercambio comercial con los países del Pacífico que tienen un modelo de desarrollo similar, y por esa vía, buscar bienestar económico. Así mismo, es un escenario propicio para generar interdependencia y sacar al país de su ostracismo histórico, convirtiéndolo en un actor importante en la región. Y en cuanto al propósito de estar a gusto en la región, la Alianza es un escenario de promoción del regionalismo abierto en el vecindario, que le permite contrarrestar el modelo proteccionista del Alba y semiproteccionista de Mercosur.

Dadas las dificultades que ha tenido el Alba para profundizar y expandir su proyecto regional, la Alianza permite llevar la balanza hacia el lado de la apertura económica y hacia una ideología liberal. Y frente al proyecto suramericano de Brasil, además de proponer un modelo más abierto, le permite contrarrestar la influencia que ese país, en tanto potencia regional, ha venido desplegando en la región. Sobre dicho asunto se volverá más adelante.

En definitiva, el éxito o fracaso que a futuro puedan tener las acciones estratégicas globales y regionales, encauzadas en la Alianza del Pacífico, se puede medir en cinco indicadores. Primero, lograr un nivel de inserción en Asia-Pacífico cuanto menos equiparable al que han conseguido los tres socios fundacionales en la iniciativa regional. Segundo, lograr el ingreso a APEC. Tercero, desmarcarse del tradicional bilateralismo con Estados Unidos y acoplarse a un mundo multipolar. Cuarto, desmarcarse de la influencia que Brasil

viene construyendo en la región y poder tener un comportamiento más autónomo. Y quinto, encauzar el regionalismo que se construya en el vecindario hacia un modelo que refleje el modelo de desarrollo que promueve Colombia.

Dados estos objetivos globales y regionales, las estrategias para alcanzarlos y los indicadores que pueden dar cuenta de los posibles logros y fracasos, es posible identificar que la Alianza del Pacífico para Colombia desempeña un rol central en su proyección internacional. Al respecto, se pueden identificar los siguientes elementos como los prioritarios para el país en el marco de la Alianza:

- a) Incrementar la capacidad exportadora de las empresas colombianas al Asia-Pacífico, mediante una mayor promoción de sus productos.
- b) Atraer inversión extranjera directa proveniente de esta región, por ejemplo, presentando a los empresarios asiáticos los posibles proyectos de inversión en los países de la Alianza, a la vez que se busca hacer más atractivo el mercado nacional, a través de la eliminación de las barreras y aranceles entre los Estados miembros, lo que los convertiría hipotéticamente en la octava economía más grande del mundo.
- c) Construir la identidad de la AP como la mayor expresión latinoamericana del regionalismo abierto, modalidad en la cual, de acuerdo con García (2011, p. 184), se inscriben tres de las cuatro organizaciones de cooperación del Pacífico: el PBEC (Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico), el PCCE (Consejo de Cooperación Económica del Pacífico) y el APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico).
- d) Generar encadenamientos productivos, esto es, propiciar una complementariedad entre las economías de la Alianza para lograr una inserción con productos distintos a las *commodities*, que le permitan a los países miembros la venta de productos con valor agregado para evitar que el comercio con el Asia-Pacífico genere una desindustrialización

en los mismos. En esa lógica, también se busca que se incremente la venta de productos con valor agregado entre los Estados miembros.

- e) Estimular el desarrollo de proyectos de infraestructura que contribuyan al mejoramiento del comercio intra y extrarregional.
- f) Expandir la presencia diplomática colombiana en la región, a través de la apertura de embajadas conjuntas con países miembros de la Alianza, algunas de las cuales ya se encuentran en funcionamiento (Marruecos y Ghana) y otras que ya se encuentran previstas: Argelia, Singapur y Turquía (Abecé Alianza del Pacífico, 2013, p. 13).
- g) Facilitar su ingreso al APEC y al TPP, dos de los foros más importantes en la cuenca del Pacífico. Dado que los demás miembros de la Alianza ya son miembros del APEC y participan en el TPP, es de esperar que respalden el ingreso de Colombia a estos foros (Nolte & Wehner, 2013, p. 5)⁴.
- h) Eventualmente, la consolidación de la Alianza podría permitirle al gobierno la ampliación de la agenda con los países de la Cuenca del Pacífico hacia ámbitos no comerciales, tales como las telecomunicaciones y la cooperación energética, que son temas que hacen parte de la agenda de la APEC.

Colombia y la Alianza frente a Brasil y los demás proyectos regionales

Como se mencionó en el acápite relativo a los factores domésticos que influyen la política exterior colombiana, este país ha incrementado su participación en las numerosas organizaciones

4. La inclusión de Colombia como economía miembro del APEC encuentra como uno de sus principales obstáculos la moratoria que ha establecido esta organización, la cual no permite actualmente el ingreso de nuevos miembros.

regionales durante el gobierno de Juan Manuel Santos. Precisamente por esto, uno de los interrogantes que ha surgido con la aparición de la AP es en torno a las implicaciones que ésta tiene para el involucramiento de Colombia en dichas organizaciones.

En primer lugar, surge la pregunta de cómo se desenvolverá en aquellas organizaciones donde ya participa (Mercosur, Unasur, CELAC, CAN) y, en segundo lugar, se cuestiona cómo estará cifrada su interacción con aquellas en las que no participa, en especial el Alba. En cuanto al primer punto, se debe considerar que Colombia es uno de los miembros asociados al Mercosur y ya ha suscrito con esta organización un Acuerdo de Complementación Económica. De este modo, aunque no considera aplicar a una membresía plena, sí se ha planteado la posibilidad de acercar ambos acuerdos (Hoy Digital, 19 de junio de 2014).

En cuanto a lo que puede ser interpretado como una reacción brasileña ante la AP, la presidenta Dilma Rousseff ha solicitado a los miembros del Mercosur que se acelere el proceso de desgravación económica con los países de la AP (exceptuando a México), para constituir una “zona de libre comercio suramericana”. En atención a estos acontecimientos es posible sugerir que se mantendrán unas buenas relaciones, esto es, no se dará una polarización interinstitucional, a pesar de las diferencias que existen entre ambos bloques. Incluso, dados los acuerdos preexistentes en materia económica y la voluntad política actual, existen posibilidades de profundizar los procesos de liberalización comercial y de ahí avanzar a una agenda de integración positiva. No obstante, las distintas delimitaciones geopolíticas de la región (Latinoamérica vs. Suramérica), los diferentes modelos de política comercial (Librecambista vs. Intervencionista) que representan la AP y el Mercosur, además de las divisiones al interior de este último⁵, llevan a algunos analistas a plantear que la AP puede constituirse en un contrapeso –*soft balancing*– al Mercosur y, en especial, al país que lo lidera, Brasil⁶.

5. Derivadas especialmente de las protestas de los gobiernos de Uruguay y Paraguay con respecto a los mayores beneficios que otorga este acuerdo a las economías más grandes.

6. La AP puede ser considerada como una estrategia de *soft balancing* denominada *buffering*, que consiste en conformar una coalición diplomática que restrinja la proyección de la

Con respecto a la Unasur, es de destacar que Colombia, como tradicional aliado de Estados Unidos, ha buscado respaldar la institución regional donde este país participa, la Organización de los Estados Americanos, OEA, especialmente para que sea el escenario de concertación política regional y de gestión de crisis. Sin embargo, es posible observar que en los últimos años Colombia ha optado, al igual que la mayoría de los países suramericanos, por legitimar a la Unasur como el escenario ideal para este tipo de discusiones. Ante el surgimiento de la AP, se ha planteado la posibilidad de que este acuerdo se constituya en un remplazo o impugnación a esa institución. Sin embargo, sus miembros no han manifestado intenciones en ese sentido ni se han consagrado mecanismos jurídicos que contemplen ese tipo de funciones –ni en el acuerdo macro ni en el protocolo adicional–. Para la CELAC, en tanto incipiente escenario de concertación política regional, no se plantean contrapesos de parte de Colombia, dados los objetivos fijados por los miembros de la AP, que se circunscriben principalmente a temas de movilidad de bienes, capital, servicios y personas. Ahora bien, visto desde la perspectiva de la participación de México en la CELAC, es posible plantear que puede darse un eventual contrapeso a la Unasur como organización de concertación política y a Brasil como líder regional, si se consolida el “regreso” de México a la región en lo político con la CELAC y en lo económico con la AP, y si se fortalecen e institucionalizan estos escenarios regionales.

Sin embargo, es posible resaltar tres acontecimientos que pueden ser presentados para relativizar, al menos de momento, la posibilidad de un contrapeso a la Unasur. El primero de ellos son las declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Heraldo Muñoz, quien ha señalado que la presidenta Michelle Bachelet está en contra de convertir la AP en una organización ideológicamente excluyente de países de la región o en una organización de concertación política, para lo que ella considera que el órgano ideal para asumir esa función es la CELAC. En segundo lugar, es posible

potencia regional y le permita a sus Estados miembros extender su margen de maniobra en la región.

apuntar que, con respecto a la actual crisis en Venezuela, la AP ha declarado que no se pronunciará dado que no es un foro político. Así mismo, ninguno de los miembros de la AP ha dejado de participar en la Unasur ni en la CELAC⁷.

Por otro lado, los miembros del Alba, organización regional crítica del liberalismo, se han pronunciado en contra de esta organización. El presidente de Bolivia, Evo Morales, la ha catalogado como una tentativa que estaría impulsando Estados Unidos, encaminada a erosionar el proceso de integración latinoamericana (América Economía, 5 de septiembre de 2014). Al tiempo que el presidente de Ecuador, Rafael Correa, ha señalado que mientras él esté en el poder Ecuador no será parte de esas “aventuras neoliberales” (América Economía, 15 de octubre de 2013) que no benefician la construcción de la justicia social que la región latinoamericana necesita.

Puede considerarse que la AP resuelve, en cierto modo, la incógnita acerca del porvenir de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, organización que ha estado paralizada desde la suscripción de TLC por parte de Colombia y Perú con Estados Unidos, y de la salida de Venezuela en 2006. Tal parálisis se ha dado, en gran medida, debido a la cercanía de Colombia y Perú al liberalismo político y económico, promotor de la apertura económica, que choca con la visión de Ecuador y Bolivia que se oponen a este tipo de valores (Gutiérrez et al, 2013, p. 66). En este orden de ideas, si bien se reconoce que la CAN ha contribuido a la libre circulación de mercancías y personas entre los países miembros, las diferencias ideológicas han llevado a un estancamiento del proyecto que puede interpretarse como una “muerte de la CAN” (Pastrana, 2011a, p. 210) puesto que Ecuador y Bolivia han privilegiado su pertenencia al Alba, a la vez que Colombia y Perú han pasado a ser miembros de la AP.

7. Colombia incluso es parte, junto a Brasil y Ecuador, de la Comisión de Cancilleres de la Unasur, que da seguimiento a los diálogos entre el Ejecutivo venezolano y la Mesa de Unidad Democrática, MUD.

Importancia de la AP para el relacionamiento de Colombia con potencias extrarregionales

Por otro lado, también es relevante indagar en torno al impacto en el relacionamiento de Colombia con potencias extrarregionales, que puede influenciar la creación y la eventual consolidación de la AP. Como se estudia a continuación, en general existe una reacción positiva de las potencias externas como Estados Unidos, la Unión Europea, China y los países que conforman la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN.

Para analistas como Sader (2014), la Alianza del Pacífico es parte de un nuevo intento de Estados Unidos de alcanzar un área de libre comercio para todo el continente, considerando, como se analizó previamente, que esta organización promueve el tipo de regionalismo que la superpotencia ha presentado como ideal para la región desde hace décadas, a saber: un regionalismo orientado por los principios del Consenso de Washington, que los estadounidenses impulsaron en el continente americano, primero a través del Área de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA, a la que esperaban que se unieran otros Estados del continente y, en el año 2000, en la forma del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, que se estancó y posteriormente fracasó, dada la resistencia que encontraría en una coalición de países liderados por Brasil y Perú, que demandaban condiciones de no reciprocidad en los acuerdos, para garantizar un trato equitativo ante la disparidad de sus economías (Betancourt, 2012b, pp. 314-315).

Una de las estratagemas de este proyecto sería, entonces, posicionar a México como líder continental, dado que es el país que sigue, en mayor medida, las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y encarna los principios neoliberales que Estados Unidos promueve (Sader, 2014). Por otro lado, también se ha formulado la hipótesis de que tanto la Alianza del Pacífico como el TPP son parte de una estrategia de contención de Washington a China y a Brasil, que pretende limitarlos económica y estratégicamente, así como quitarles peso político en las regiones pacífica y latinoamericana (Soreanu, 2013, p. 66).

Ahora bien, dada la coincidencia de valores y normas que comparte la AP con Estados Unidos, otros académicos consideran que este país debería unirse a la Alianza (Meecham, 2013)⁸, para lo que ya posee el principal de los requisitos de ingreso: tratados de libre comercio con todos los Estados miembros, y dado que la AP se encuentra en consonancia con otros acuerdos y organizaciones en las que EE.UU. es miembro o está negociando (por ejemplo, TPP). No obstante, el autor manifiesta que los países de la Alianza pueden tener ciertas reservas en torno al ingreso de este país norteamericano como Estado miembro, dada la lentitud de los procesos legislativos estadounidenses, que estaría en contraste con el enfoque *orientado a resultados* de este acuerdo. Adicional a lo anterior, y contrario a los pronósticos de conflicto, este analista plantea una posible convergencia de China, Estados Unidos y Brasil, a través de esta organización.

En síntesis, entonces, un buen sector de los analistas está de acuerdo en las coincidencias existentes entre la Alianza del Pacífico y Estados Unidos en términos de normas y valores promercado, pero difieren en cuanto a si es una estrategia de la superpotencia para promover su agenda de libre comercio en la región, si busca contener estratégicamente a China y Brasil en las regiones latinoamericana y pacífica o si puede representar una oportunidad para la convergencia, entre otros puntos. De esto es posible inferir el beneplácito de EE.UU. en torno a esta iniciativa, lo que para los Estados miembros representa una posición aventajada en las relaciones con este país, y para Colombia podría repercutir además en un respaldo decisivo a sus aspiraciones de convertirse en miembro del APEC y del TPP.

Con respecto al relacionamiento entre la Unión Europea y la Alianza del Pacífico, es importante destacar que todos los países miembros de la Alianza poseen tratados de libre comercio con la UE, que un buen número de estos países europeos se encuentran como Estados observadores en la AP⁹ (incluyendo Alemania), y que

8. Hasta el momento tiene el carácter de Estado observador, al que fue invitado por los propios miembros de la Alianza.

9. También se ha argumentado que, en el caso de España, hay un interés de triangulación, esto es, de convertirse en un intermediario entre Asia y Latinoamérica, aprovechando como un puente los bancos y empresas españolas que se encuentran en América Latina para establecer contacto con Asia (Gutiérrez et al, 2013, p. 84). Incluso, en este respecto, el expresidente de

la UE se encuentra en proceso de liberalizar el tránsito de personas con Colombia y Perú, levantando el requisito de visado por permanencia de menos de noventa días, proceso que ya realizó con Chile y México.

Adicional a lo anterior, se pueden destacar las declaraciones del presidente del Consejo de Europa Herman van Rompuy: “Las relaciones de integración dentro de la Alianza del Pacífico van a reforzar la posición de este grupo regionalmente e internacionalmente, lo que los convierte en actores aún más atractivos para los países europeos” (Hoy Digital, 27 de enero de 2013). Es posible complementar lo anterior con lo señalado por la embajadora de la Delegación Europea en Perú, Irene Horejs, quien expresó que los países que integran la AP tienen similitud de políticas con la UE, son estables en crecimiento, con una política macroeconómica de estabilidad y le han apostado, al igual que la Unión Europea, a la liberalización del comercio. Asimismo, esta diplomática puntualizó que el bloque europeo tiene temas comunes con los Estados miembros de la AP y que puede ser importante para éste la asociación con la Alianza en diferentes ámbitos multilaterales, entre los que ejemplificó la gobernanza económica mundial (América Economía, 26 de febrero de 2014). Se afirma incluso que la Alianza podría constituirse en el bloque con el que la Unión Europea establezca el libre comercio y la cooperación estratégica que no ha podido consolidar con el Mercosur y con el Alba (Nolte & Wehner, 2013, pp. 6-7).

Por otro lado, en atención a sus pretensiones de integración con el Asia-Pacífico, la AP le envió una invitación a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN, para que participe como Estado observador, la cual fue “recibida con beneplácito” (CGB, 2014). Al tiempo que Javier Becker, embajador de Chile en Tailandia, ha señalado la posibilidad de que este país y otros de la ASEAN puedan entrar a la AP. A la vez que, por medio de esta plataforma, los países miembros de la ASEAN podrán exportar más fácilmente sus bienes hacia Suramérica. En este sentido, se ha pronunciado

Chile, Sebastián Piñera, declaró que la Alianza puede servir de puente para la proyección de Europa en la región del Asia-Pacífico (Sarmiento, 2013).

también el embajador de Colombia en Tailandia, Andelfo García, resaltando la posibilidad que existe de que el océano Pacífico no sea una brecha sino un puente entre las dos regiones. Además de una posible cooperación entre los países de estos dos bloques, se ha planteado que en caso de suscribirse acuerdos entre la ASEAN y la AP, estos podrían acelerar o presionar la ratificación del TPP en el Senado de Estados Unidos, dado que ésta se podría convertir en una alternativa a ese acuerdo¹⁰. Al mismo tiempo, dado que la Alianza no es vista como una amenaza directa al TPP por parte del gobierno estadounidense, tanto la ASEAN como Estados Unidos podrían verse atraídos hacia ésta en un intento por cubrir sus apuestas hacia el futuro (ASEAN Briefing, 14 de noviembre de 2013).

Adicionalmente, en cuanto a la mejora de las relaciones de Colombia con la República Popular China, debe señalarse que se encuentran en una etapa de desconocimiento mutuo (Posada, 2011, p. 112). Sin embargo, de acuerdo con Creutzfeldt (2013, p. 601), ésta es una constante en las relaciones entre la región latinoamericana y caribeña y China. Frente a esta situación, el autor señala que China se encuentra en búsqueda de un socio demandado en la región¹¹ “–ya sea un líder regional o un foro funcional y confiable– que le permita afianzar su compromiso con esta parte del mundo” (Creutzfeldt, 2013, p. 607). En este contexto, el desarrollo de la Alianza del Pacífico, en la cual China tiene el estatus de Estado observador, puede ser estratégico para que ésta se convierta en organización bisagra para la conexión de la RPC con la región, lo que podría darle a Colombia una posición relativamente más ventajosa frente a los Estados latinoamericanos que no son parte de la misma.

Asimismo, para el Estado colombiano resulta relevante considerar que si bien el principal interés de China en América Latina y el Caribe es el acceso a sus recursos (alimentos, materias primas y energía) y mercados, su aproximación a la región no se encuentra cifrada únicamente en la firma de acuerdos comerciales bilaterales

10. Especialmente, después de las revelaciones de un polémico borrador del TPP efectuadas por Wikileaks, que han causado incertidumbre en cuanto al porvenir de las negociaciones.

11. Esto se ve reflejado en el *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <http://www.eumed.net/rev/china/09/documento.pdf>.

para alcanzar este objetivo, sino que se ha constituido en una relación *win-win* para los países latinoamericanos, puesto que China ha invertido fuertemente en su infraestructura local y en salud¹², en intercambio por el acceso a tales recursos (Noesselt & Soliz Landivar, 2013, pp. 1-3). En el caso colombiano, aparte del incremento comercial que derivaría del TLC en negociación, han sido propuestos tres proyectos con financiamiento del Banco de Desarrollo chino o de empresas de ese país: una línea de ferrocarril que conecte las costas Atlántica y Pacífica, un oleoducto que atravesaría Venezuela y Colombia hasta la Costa Pacífica, y un proyecto de canal en el río Magdalena (Financial Times, 10 de mayo de 2012). Complementario a lo anterior, dado que China se ha interesado por temas de dimensión universal como el cambio climático y la seguridad alimentaria, el trabajo conjunto de los dos países en estos frentes, y una posible coordinación política para su abordaje en las instituciones de gobernanza regional y global, podría constituirse, a su vez, en un ensanchamiento de cooperación sur-sur.

De este modo, un incremento de las relaciones comerciales y una ampliación y profundización de la agenda positiva entre los dos países, podría permitirle a Colombia reducir su tradicional dependencia de la superpotencia estadounidense, dándole un mayor margen de maniobra política y económica (Nolte, 2013, p. 1), teniendo en cuenta, entre otras cosas, que la cooperación china no se encuentra tan fuertemente condicionada como la estadounidense a la implementación de determinadas políticas en el ámbito doméstico. Para China tal situación podría contribuir a llenar, en cierta medida, el vacío de poder que ha dejado Estados Unidos en la región, tal como lo ha hecho Brasil (Soreanu, 2013, p. 63). En este sentido, en el contexto de la inserción colombiana en el

12. Sin embargo, uno de los retos del Estado colombiano es precisamente el de proponer *join ventures* que permitan fomentar la inversión china en el país: “Los colombianos interesados hasta hoy en la inversión china, más que fundamentar su accionar en un portafolio sometido a un plan, van proponiendo proyectos que frecuentemente responden a las expectativas de los chinos. Es hora de que la parte inversora colombiana se conecte con la parte académica para elaborar un paquete de proyectos de inversión a corto y mediano plazos, con estudios de pre-factibilidad que nos doten de un perfil de seriedad ante los inversionistas chinos y nos brinden garantías de acierto” (Posada, 2011, p. 115).

Asia-Pacífico, China, y no Estados Unidos, es uno de los países que ha respaldado decisivamente la candidatura de Colombia para ingresar al APEC (Minuto 30, 16 de marzo de 2011). Por todos estos motivos, resulta estratégico en su búsqueda de la inserción en la región Asia-Pacífico, que Colombia propicie un acercamiento más profundo entre la RPC y la AP.

Conclusiones

Colombia se viene haciendo consciente de que el mundo actual es crecientemente multipolar y que tiene que crear nuevos modos de relacionamiento exterior para poder adaptarse a este nuevo orden mundial. En ese sentido, el país se ha encontrado con que debe realizar acciones globales y regionales procurando diversificar geográfica y temáticamente su agenda exterior. La AP es parte de esos dos niveles: globalmente, le permite acercarse a uno de los polos del mundo contemporáneo más significativos en términos económicos, políticos, militares, etcétera; regionalmente, la AP le permite a Colombia moldear la región y hacerla un lugar en el que pueda estar más a gusto.

La participación de Colombia en la AP se encuentra influenciada por diversos factores y actores domésticos, entre los que se destacan: a) la llegada de Juan Manuel Santos al gobierno, quien ha impulsado un retorno a la región, una internacionalización de la economía basada en la liberalización del comercio y una proyección geoeconómica orientada al Asia-Pacífico, factores que comparte con los demás miembros de la AP; b) los gremios económicos que esperan beneficiarse de estos acuerdos, que se encuentran representados particularmente en la Andi y en Fenalco.

La AP es una proyección de la identidad estatal de Colombia, México, Perú y Chile. En ese sentido, promueve en la región valores liberales que intentan ser excluidos o matizados por los proyectos poshegemónicos. Así, la AP promueve una forma de regionalismo en la que los cuatro países miembros se sienten más cómodos.

Aunque la AP haya sido recibida con reticencias por parte de los países del Alba, esta organización ha procurado no proyectarse en sus discursos como un contrapeso a otros bloques regionales y, por el contrario, parece existir voluntad política en torno a un acercamiento entre los miembros del Mercosur y los de la AP, con el objetivo de acelerar los procesos de liberalización comercial. En atención a estos y otros factores, se considera que no existirá, a corto plazo, una gran polarización entre los Estados de ambos grupos.

La participación de Colombia en la AP no significa desinterés en la oferta de cooperación brasileña, en el Consejo de Defensa Suramericano, CDS, ni en otros organismos de Unasur, dado que el gobierno de Santos se mantiene activo en las instituciones de gobernanza regional suramericana, pero sí representa un énfasis en pertenencias geográficas múltiples y abiertas, muy acordes a una visión de “regionalismo abierto” que está representada en la AP, las cuales entran en pugna, en ciertos puntos, con la visión de construir una identidad colectiva suramericana, basada en el regionalismo poshegemónico que promueve Brasil.

No obstante, pese a que la AP promueve un tipo de regionalismo distinto al que fomenta Brasil, desde otra perspectiva también se ha planteado la posibilidad de una cierta convergencia de esta organización especialmente con el Mercosur, lo que plantearía potencialmente un escenario más cooperativo que competitivo, al tiempo que los miembros de la primera han defendido que no buscarán que la AP sea un foro político y así han descartado la posibilidad, al menos de momento, de que reste importancia en este rol a organizaciones como la Unasur y la CELAC.

El surgimiento y la potencial consolidación de la AP permiten que se planteen mejores posibilidades para Colombia en términos de negociación con potencias extrarregionales. Al respecto, se plantearon los beneficios estratégicos de ensanchar la cooperación con China, así como de utilizar la AP como plataforma para ingresar de manera más consistente en la región Asia-Pacífico, por ejemplo, a través de las relaciones con la ASEAN y de la mejora de las condiciones para que Estados Unidos respalde un posible ingreso al TPP y a la APEC.

Recomendaciones al Gobierno colombiano

- Tomar el riesgo de pasar del discurso a los hechos y construir un verdadero escenario de integración, que permita enfrentar los riesgos económicos de insertarse en la AP.
- Continuar participando activamente en las instituciones de gobernanza regional y avanzar en las agendas de integración positiva.
- Realizar inversiones individuales y conjuntas en materia de infraestructura terrestre y marítima con el objetivo de contribuir a la competitividad de los productos de los países de la AP.
- Contribuir a la defensa de los intereses del sector privado colombiano en estos y en posteriores acuerdos que incluyan desgravaciones arancelarias y no arancelarias.
- Realizar encadenamientos productivos con los demás miembros de la AP, que permitan vender productos competitivos con valor agregado en Asia-Pacífico, para reducir la dependencia de la venta de materias primas a esa región.
- Invertir para el mejoramiento de los índices de desarrollo humano del país, entre estos, la formación de capital humano como elemento inescindible del crecimiento sostenible. En este sentido, es imprescindible elevar la calidad de la educación primaria, secundaria, tecnológica y universitaria. Así mismo, aumentar los aportes, tanto públicos como privados, para los programas de investigación y desarrollo, a fin de mejorar la capacidad de innovación del país.

Referencias

- Acharya, A. (2008). ASEAN: Regressing or Reinventing? En A. Acharya, *Asia Rising. Who is leading?* (pp. 85-140). Singapur: World Scientific Publishing Co.
- Alianza del Pacífico. (8 de septiembre de 2014). Valor Estratégico de la Alianza del Pacífico. *alianzadelpacifico.net*. Recuperado de: http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/valor-estrategico/.
- América Economía. (15 de octubre de 2013). *Alianza del Pacífico y Mercosur: dos bloques que buscan la integración en América Latina*. Recuperado de: <http://www.americaeconomia.com/node/102993>.
- América Economía. (26 de febrero de 2014). *UE ve a la Alianza del Pacífico como un socio “muy cercano”*. Recuperado de: <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/ue-ve-la-alianza-del-pacifico-como-un-socio-muy-cercano>.
- América Economía. (5 de septiembre de 2014). *Evo Morales: Entrar a la Alianza del Pacífico es romper la unidad regional*. Recuperado de: <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/evo-morales-entrar-la-alianza-del-pacifico-es-romper-la-unidad-regional>.
- ANDI. (7 de febrero de 2014). *ANDI ve con optimismo acuerdos de la Alianza del Pacífico*. Recuperado de: http://www.andi.com.co/pages/prensa/comunicados_prensa_detalle.aspx?Id=591.
- ANDI. (8 de febrero de 2014). *Alianza del Pacífico impulsará la economía: Andi*. Recuperado de: <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/alianza-del-pacifico-impulsara-la-economia-colombiana-andi/20140208/nota/2074778.aspx>.
- ASEAN briefing. (14 de noviembre de 2013). *The Pacific Alliance: ASEAN's Bridge to South America*. Recuperado de: <http://www.aseanbriefing.com/news/2013/11/14/pacific-alliance-aseans-bridge-south-america.html>.
- Barbosa, F. (2011). Una mirada a la historia. En F. Barbosa, E. Posada, & E. Serrano (Eds.), *La inserción de Colombia en el Asia Pacífico 2020: Colombia en el nuevo océano* (pp. 21-31). Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

- Betancourt, R. (2012a). Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 659-673). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Betancourt, R. (2012b). El relacionamiento de Colombia y Brasil con Estados Unidos: entre el ocaso de la Doctrina Monroe y la construcción de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 309-337). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Cancillería de la República de Colombia. (2013). *Abecé de la Alianza del Pacífico*. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/abece-la-alianza-del-pacifico>.
- Caracol Radio. (10 de febrero de 2014). *Colombia debe mejorar infraestructura para aprovechar Alianza del Pacífico*. Recuperado de: <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/colombia-debe-mejorar-infraestructura-para-aprovechar-alianza-del-pacifico/20140210/nota/2075944.aspx>.
- Castiglioni, L. (5 de noviembre de 2013). El BID, el Banco Mundial y los desafíos para el Banco del Sur. *Colombia vista desde afuera, nuestra América vista desde adentro*. Recuperado de: <http://colombiadesdeafuera.wordpress.com/2013/11/05/el-bid-el-banco-mundial-y-los-desafios-para-el-banco-del-sur-por-lucas-castiglioni/>.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, CGB, del Senado de la República. (Julio de 2014). *La Alianza del Pacífico ¿el futuro de la integración regional? Serie Documentos de Análisis*, 1. México D.F: CGB. Recuperado de: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Documento_Analisis.pdf.
- Consejo Superior de Comercio Exterior. (2011). *Agenda de negociaciones comerciales de Colombia: actualización 2011*. Bogotá: Consejo Superior de Comercio Exterior.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza, más seguridad*. Bogotá: República de Colombia.

- Dinero. (2 de julio de 2014). *Comerciantes sí quieren Alianza del Pacífico*. Recuperado de: <http://m.dinero.com/economia/articulo/fenalco-apoya-alianza-pacifico/191758>.
- El Espectador. (6 de mayo de 2013). *Alianza del Pacífico pone en marcha su propio parlamento*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/alianza-del-pacifico-pone-marcha-su-propio-parlamento-articulo-420525>.
- Falomir, N. (2013). La identidad de Unasur: ¿Regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico? *Revista Ciencias Sociales*, 97-109.
- Fedegán. (14 de febrero de 2014). *Alianza del Pacífico, otra ilusión*. Recuperado de: <http://www.fedegan.org.co/columna-presidente/alianza-pacifico-otra-ilusion>.
- Financial Times. (10 de mayo de 2012). *Santos in China: no time wasted*. Recuperado de: <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/05/10/santos-in-china-no-time-wasted>.
- Flemes, D., & Nolte, D. (2010). Introduction. En D. Flemes (Ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers* (pp. 1-14). Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-38). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Foxley, A. (2014). Nuevo desafío para América Latina: integración productiva. En A. Foxley & P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: en el Proceso de Integración Latinoamericana* (pp. 13-26). Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- García, P. (2011). Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 179-199). Bogotá: Fescol.
- Gutiérrez, et al. (2013). *Evaluación de la Justificación Económica y Política de la Alianza del Pacífico*. Bogotá: Proexport Colombia.
- Hoy Digital. (27 de enero de 2013). *Cumbre Celac-UE cierra con fuerte interés europeo en Alianza del Pacífico*. Recuperado de: <http://hoy.com.do/cumbre-celac-ue-cierra-con-fuerte-interes-europeo-en-alianza-del-pacifico/>.

- Hoy Digital. (19 de junio de 2014). *Santos y Rousseff buscan aproximar a la Alianza del Pacífico y el Mercosur*. Recuperado de: <http://hoy.com.do/santos-y-rousseff-buscan-aproximar-a-la-alianza-del-pacifico-y-el-mercosur/>.
- Lobell, S., Ripsman, N. & Jeffrey, T. (2009). Introduction: Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy. En S. Lobell, N. Ripsman y T. Jeffrey (Eds.). *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy* (pp. 1-41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Minuto 30. (16 de marzo de 2011). *China comprometió apoyo a Colombia en ingreso a Apec*. Recuperado de: <http://www.minuto30.com/politica/china-comprometi-apoyo-colombia-en-ingreso-apec/>.
- Noesselt, N. & Soliz Landivar, A. (2013). *China in Latin America: Competition in the United States' "Strategic Backyard"*. GIGA Focus, 7. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies.
- Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *Working Paper German Institute of Global and Area Studies*, 30.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Baden: Nomos.
- Nolte, D. & Wehner, L. (2013). *The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America*. *GIGA Focus International Edition*, 8.
- Pastrana, E. (2011a). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. En B. Sorj & S. Fausto (Eds.), *Brasil y América del sur: miradas cruzadas* (pp. 76-116). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Pastrana, E. (2011b). La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. *IX Curso para Diplomáticos Sudamericanos*. Río de Janeiro: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, FUNAG.
- Pastrana, E. & Vera, D. (2012a). Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flemes (Eds.),

- Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 135-185). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana, E. & Vera, D. (2012b). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-79). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E. & Vera, D. (2012c). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost & D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 187-230). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana, E. & Vera, D. (2013). La relaciones entre Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificada y multipolaridad creciente. En *Papel Político* 18 (2), 613-650.
- Portafolio.co. (18 de febrero de 2014). *Colombia registró superávit comercial de US\$2.199,8 millones*. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/balanza-comercial-colombia-2013>. Consultado el 08/09/2014.
- Posada, E. (2011). Segunda Parte. Relaciones Colombia-China: una agenda con futuro. En F. Barbosa, E. Posada y E. Serrano (Eds.), *La inserción de Colombia en Asia Pacífico. 2020: Colombia en el nuevo océano* (pp. 99-127). Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Riggirozi, P. (Abril de 2010). Region, regionness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis. *Working Paper Latin America Trade Network*, 130. Recuperado de: <http://www.latn.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/WP130.pdf>.
- Riggirozi, P. (2012). Reconstructing Regionalism: What does development have to do with it? En P. Riggirozi & D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 17-38). Londres: Springer.
- Semana. (10 de febrero de 2014). *Alianza del Pacífico es la “niña bonita”*: Santos. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/alaban-rapida-integracion-en-alianza-del-pacifico/376763-3>.

- Rodríguez, J. (2001). Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur. En Sierra, *Los rostros del Mercosur El difícil camino de lo comercial a lo societal* (pp. 361-372). Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez, J., Sosa, S. & Vargas, L. (2012). El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos. En *Colombia Internacional*, 76, 259-292.
- SAC. (9 de febrero de 2014). *Las razones para estar en desacuerdo total con los beneficios que aduce gobierno con Alianza Pacífico*. Recuperado de: <http://www.sac.org.co/es/noticias/366-las-razones-para-estar-en-desacuerdo-total-con-los-beneficios-que-aduce-gobierno-con-alianza-pacifico.html>.
- Sanahuja, J. (2012). Regionalismo post-liberal y el multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. En A. Serbin, L. Martínez & H. Ramanzini (Eds.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario 9 de Integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (pp. 19-71). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES.
- Sepúlveda, J. & Riquelme, J. (Noviembre-diciembre de 2010). La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina. En *Revista Nueva Sociedad*, 230, Recuperado de: www.nuso.org.
- Soreanu, C. (2010). A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), 132-150.
- Tussie, D. & Trucco, P. (2010). *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Teseo.
- Velosa, E. (2010). Asia Pacífico es más que economía: la necesidad de una política exterior integral. En E. Pastrana, S. Jost & M. Márquez (Eds.), *Más allá de la seguridad democrática agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 509-521). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung; Pontificia Universidad Javeriana.
- Velosa, E. (2012). Colombia frente al Asia Pacífico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 357-370). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

México en la Alianza del Pacífico: ¿desafío o complemento a los procesos de regionalización en Latinoamérica?

Benjamín Herrera Chaves

Las expectativas positivas y negativas que se han generado alrededor de la Alianza del Pacífico, AP, se centran fundamentalmente en dos percepciones. La primera, que el acuerdo reúne a los cuatro Estados (México, Colombia, Perú y Chile) que manifiestan abiertamente una ideología liberal en asuntos de comercio y de economía y como tal constituye una plataforma para reeditar la fallida propuesta norteamericana de un área de libre comercio para todo el Hemisferio Occidental y neutralizar y marginar otras propuestas, particularmente la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Alba. La segunda, que constituye una herramienta para limitar el ascenso de Brasil en la región y como corolario permite el retorno de México a las instancias regionales latinoamericanas.

Estas dos perspectivas ubican a la AP como un desafío a los procesos de regionalización que se desarrollan en Suramérica y que expresan como objetivo, una mayor o completa autonomía de los Estados del subcontinente con respecto a Estados Unidos de Norteamérica, y como corolario a los regímenes que se autocalifican de izquierda en el espectro político regional y mundial y a una limitación de Brasil como potencia emergente en la región y en el sistema internacional.

Este ensayo pretende, en primera instancia, desde una posición escéptica, abordar los elementos que relativizan el alcance de estas afirmaciones: la realidad de la Alianza como acuerdo de ‘integración’, los factores geográficos que relativizan su alcance económico y político, tanto en su interior como en relación con Brasil, y los vaivenes socioeconómicos que limitan la proyección de los otros acuerdos regionales; en segunda instancia, esbozar una posición frente al ‘retorno’ de México a América Latina y en tercera instancia plantear que antes que un desafío podría constituir, en un futuro mediato, un apalancamiento para posibilitar una mayor integración regional y una proyección hacia la cuenca del Pacífico.

La ‘integración’ en América Latina

El sentido del concepto de integración ha sufrido a lo largo de cinco décadas un proceso de desvalorización creciente, pues se ha utilizado para designar simplemente acuerdos de liberalización comercial, entendiéndose reducción de aranceles y en algunos casos disminución o eliminación de medidas paraarancelarias, es decir, posibilitar un mayor flujo comercial de bienes y servicios. Estamos lejos de los proyectos que, siguiendo el ejemplo de lo que hoy es la Unión Europea o las propuestas de la CEPAL de Raúl Prebisch (CEPAL, 2012), buscaban crear espacios político-económico-sociales que contribuyeran a superar el archipiélago político en que se habían convertido las sociedades que se habían independizado de los imperios ibéricos.

Los acuerdos latinoamericanos de integración se estrellaron contra la estructura de la inserción de las sociedades de la región en el sistema económico internacional y con una integración precaria al interior de las fronteras que se construyeron en el proceso de independencia, así como con la fragilidad política que cuestionaba (y cuestiona) el ejercicio mismo de la soberanía que, en principio y jurídicamente, caracterizarían a los Estados latinoamericanos en tanto que unidades políticas independientes.

El concepto de integración dejó de tener el alcance que en un principio, en los años inmediatamente posteriores al final de la

Segunda Guerra Mundial, llegó a tener, para convertirse en un término cuasi vacío que sirve para los discursos políticos en cumbres recurrentes, sin efectos reales sobre los procesos y para mantener las burocracias que se construyeron y que parasitan de las intenciones sobre las cuales se firmaron los acuerdos (ALALC, ALADI, Junta de Cartagena, Parlamento Andino).

En perspectiva histórica la manifestación más clara de la incapacidad de las propuestas de integración la constituyó la manera como los Estados latinoamericanos respondieron a la crisis de la deuda externa en la década de los ochenta (Saludjian, 2006). En lugar de definir conjuntamente una política económica que respondiera a los desafíos planteados, decidieron afrontar de manera individual la crisis y en definitiva permitieron que el Fondo Monetario Internacional, FMI, se convirtiese en la práctica en el supraministerio de economía regional, imponiendo y supervisando la aplicación de las llamadas ‘reformas de ajuste estructural’.

La llamada ‘década pérdida’ de América Latina coincidió con la crisis del llamado mundo socialista en Europa central y oriental que concluyó con la caída del Muro de Berlín, la desagregación de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría y de la bipolaridad en el sistema internacional. Estados Unidos de Norteamérica al tiempo que quedaba en la escena internacional como única súperpotencia en los planos político y militar, veía cómo las Comunidades Económicas Europeas (hoy Unión Europea) y Japón se habían consolidado económicamente y podían disputarle su supremacía en este campo. Una de las respuestas de las élites norteamericanas fue plantear bajo la administración de Bush I, la ‘Iniciativa para las Américas’, la cual posteriormente se convirtió en la propuesta norteamericana de un Área de Libre Comercio para las Américas, ALCA.

La inclusión de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a partir de 1994, se puede analizar como un primer paso en la creación de un espacio comercial de todo el Hemisferio Occidental bajo la tutela de los estadounidenses. En la práctica, significaba ‘legalizar’ la dependencia económico-comercial del Estado mexicano, de su vecino del norte. Si los planes de construcción del ALCA hubiesen seguido las pautas determinadas a comienzos de la década de los noventa, México se hubiese transformado en un

punto de conexión entre Centroamérica y Suramérica con la economía dominante dentro de ese esquema de libre comercio.

Los procesos que tuvieron lugar en Suramérica, en particular, determinaron otro camino. Por una parte, el fracaso social de las políticas de ajuste estructural que llevó a crisis en varias de las sociedades y a la formación de gobiernos que buscaban alternativas en modelos económicos catalogados como heterodoxos y que confrontaban abiertamente la dominación norteamericana. Así mismo, la consolidación del Estado brasileño, el cual sin buscar una confrontación abierta con Estados Unidos de Norteamérica, se planteaba una mayor autonomía y una mayor proyección regional y mundial (acordes con su importancia territorial, económica y demográfica).

Brasil propone y logra crear en asociación con Argentina, Uruguay y Paraguay, el Mercado Común del Sur, Mercosur. Como su nombre lo indica es un acuerdo esencialmente comercial, donde las instituciones comunes son de coordinación de las normas que rigen el acuerdo y no constituyen la base para un espacio político integrado. La puesta en marcha del Mercosur tiene efectos políticos, pero no en el sentido de establecer una plataforma para un órgano supraestatal. La principal consecuencia política es la superación de la tensión tradicional en la región, entre Argentina y Brasil, lo que constituye uno de los factores de la percepción de éste último como una potencia regional en ascenso.

Desde el punto de vista de los procesos de creación de áreas de libre comercio, se debe anotar que mientras el Mercosur logra consolidarse, con tropiezos e inclusive retrocesos, como una realidad comercial, en el otro extremo del subcontinente, la mal denominada Comunidad Andina (heredera del Pacto Subregional Andino), entra en claro declive. Las manifestaciones del mismo son el relativo bajo nivel de comercio intrarregional (comparado con los destinos de las exportaciones y las fuentes de las importaciones en otras regiones del mundo); la separación de Venezuela, la cual, después de ver bloqueado su ingreso pleno a Mercosur por parte de Paraguay, lo logra en 2012; la ruptura de relaciones entre Colombia y Ecuador, durante la segunda administración de Álvaro Uribe y el alejamiento progresivo de Bolivia.

Por otra parte, a lo largo de algo más de dos décadas, ante el fracaso de la propuesta norteamericana del ALCA, varios Estados del Hemisferio Occidental iniciaron las negociaciones para la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio entre ellos y con Estados Unidos de Norteamérica y como reacción, otros, bajo la tutela de Venezuela, crean la Alba. Mientras los TLC bilaterales formaban una superposición de normas y reglas comerciales, la Alba, centrada en la capacidad productiva de hidrocarburos de Venezuela y ante las falencias de su economía doméstica, no lograba crear una alternativa real a un sistema económico-comercial basado en el modelo norteamericano.

En términos conceptuales, el contenido de ‘integración’ pasó de ser un objetivo que buscaba superar el fraccionamiento político heredado del período colonial, (siguiendo el ejemplo de la hoy Unión Europea, basándose en la creación de espacios económicos comunes que sirviesen de plataforma para una integración social y política) a un concepto que se usa en los discursos políticos para justificar reuniones y acuerdos sin consecuencias reales y en la celebración de acuerdos de libre comercio que pueden facilitar los flujos de bienes y servicios, pero que no crean las condiciones para un sistema económico único, es decir, integrado, donde los distintos sectores se complementen y permitan a las sociedades una mayor competitividad frente al sistema económico internacional.

La AP como proceso de ‘integración’

Una revisión de la prensa cotidiana así como de centros de reflexión (Diálogo Interamericano¹, por ejemplo) muestran que la AP ha despertado un gran interés mediático, y como se anotó al comienzo de este ensayo, dos factores se resaltan: el primero que constituye un proceso de ‘integración profunda’ (siguiendo los discursos presidenciales y las presentaciones de algunos ministros) y que se realiza a partir de economías que apuestan abiertamente

1. Ver: <http://www.thedialogue.org/>.

por modelos basados en posturas pragmáticas (léase de ideología liberal), con respecto al mercado y al funcionamiento del sistema en general que contrasta con los otros procesos de regionalización (o de 'integración', aquí los términos son para los autores intercambiables...), el Alba y el Mercosur, los cuales se caracterizan por modelos proteccionistas y, el segundo factor, porque constituiría un bloque regional que haría contrapeso al ascenso de Brasil como potencia regional y, por lo tanto, como potencia emergente a nivel mundial.

¿Constituye la AP un proceso de integración? Si se considera el acuerdo bajo el contenido degradado de integración como un simple proceso de la creación de un área de libre comercio, en el papel sí, y en ese sentido es simplemente la 'legalización' de la superposición de los TLC de los cuales son parte los Estados fundadores.

¿Puede pasar del papel y de los encuentros presidenciales y ministeriales a constituirse en una plataforma para el incremento de los flujos comerciales, de capital y de mano de obra? Paradójicamente, si no se tiene en cuenta la historia de frustraciones de los proyectos de integración, las relaciones comerciales entre los países miembros de la Alianza disminuyeron en términos porcentuales en el período posterior a su creación. Entre 2011 y finales de 2012 (no hay cifras para 2013), de acuerdo a las estadísticas provistas por la ALADI, las exportaciones FOB intraalianza descendieron de 21.375,5 a 21.168,1 millones de dólares, mientras el coeficiente porcentual de exportaciones intraalianza con respecto al total pasó de 4% a 3,8% y el coeficiente de importaciones de 4,4% a 4,1% (ALADI, 2014).

Se puede argüir que esta situación es coyuntural y que conforme las medidas del acuerdo vayan generando las sinergias entre las economías, estas irán generando el mercado único. El factor de fondo es considerar si la estructura de las cuatro economías y de las que aspiran a ingresar (Costa Rica y Panamá), y su inserción internacional permiten asumir que a mediano plazo podrán superar las barreras que hasta el presente, han impedido una mayor interacción económico-comercial entre ellas. Los análisis que se han realizado son claros en afirmar que las tres economías suramericanas se caracterizan por una alta incidencia del sector primario, particularmente

las actividades extractivas y sus exportaciones, en particular hacia China y el Asia-Pacífico, están enmarcadas en este tipo de productos. La única economía con un alto componente manufacturero es la mexicana, pero está condicionada por su inserción en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, y particularmente por su relación con los Estados Unidos de Norteamérica.

Los aspectos geopolíticos de la Alianza

Las afirmaciones anteriores están relacionadas con uno de los elementos en discusión, no sólo con respecto a la AP, sino a los llamados acuerdos de integración en el área latinoamericana y del Caribe y su realidad económico-comercial más allá del papel, de las cumbres y de las burocracias que han generado. En particular se pretende hacer contrapunto a las afirmaciones que haciendo sumatoria de los factores económicos e introduciendo el 'sí' ubican a la Alianza como la octava economía mundial ocupando el puesto séptimo en cuanto a exportaciones (Naím, 2014). No solamente los cuatro países no conforman una economía, sino que sería factible cuestionarse si cada uno de ellos realmente constituye un espacio económico único, o son simplemente espacios estatales reconocidos internacionalmente pero que cubren áreas económicas diversas no integradas o precariamente integradas.

La presentación de la configuración territorial nos muestra tres espacios estatales contiguos (Colombia-Perú y Perú-Chile), que sin un análisis geográfico nos da la imagen de una 'presencia' unificada de los tres países sobre la cuenca del Pacífico y si bien México se encuentra separado por los Estados de América Central, se encontraría conectado con sus tres socios por el océano Pacífico y con Colombia añadiría la conexión a través del Caribe.

En el caso Colombia-Perú, la conexión territorial se presenta en la región amazónica, que se caracteriza por una densidad demográfica baja, una economía regional limitada y con pocos niveles de integración entre los dos espacios nacionales. En términos económicos, demográficos y sociales, la contigüidad

colombo-peruana es un espacio vacío. La conexión real se da a través de Ecuador, que no es parte de la AP y cuyo régimen político actual, a pesar de su estatuto de observador en la Alianza, mira con suspicacia. Pero, aún sin tener en cuenta esta suspicacia la conectividad a través de Ecuador está limitada a una carretera (la Panamericana), que teniendo mejores condiciones logísticas que la infraestructura vial colombiana no puede considerarse un factor de acercamiento. Si bien no existen contenciosos territoriales, fluviales o marítimos entre Colombia y Perú, Ecuador podría ser visto más como un Estado amortiguador entre los dos territorios.

Perú y Chile, los dos Estados australes del acuerdo y que completan la contigüidad territorial del área suramericana del mismo, ofrecen la paradoja de ser parte de una propuesta de integración y de tener un contencioso fronterizo que tiene sus raíces en la apropiación por parte de Chile, de territorios que estaban bajo la soberanía peruana y boliviana gracias a una guerra iniciada por los chilenos. En el momento de escribir estas líneas y a pesar de haber aceptado el fallo de la Corte Internacional de la Haya, un mapa presentado por el Gobierno peruano el pasado 19 de agosto, y según este país, realizado a partir de las determinaciones del fallo, ha propiciado un incremento de la tensión entre los dos países (Montes, agosto de 2014).

Independientemente de la legalización de las ganancias territoriales obtenidas en un conflicto armado (la llamada Guerra del Pacífico de 1879-1883), el trasfondo histórico constituirá un pretexto permanente para ser utilizado por las fuerzas políticas de oposición a los gobiernos de turno, como es el caso actual, donde los partidos de la derecha chilena (que perdieron las elecciones presidenciales el año anterior) utilizan la publicación del mapa para presionar al actual Gobierno con el fin de obtener réditos domésticos que les permitan ampliar su margen de maniobra.

Este factor no niega el creciente papel que juega Perú para la economía chilena pero lo relativiza. La presencia de empresas chilenas y el comercio con Perú se han incrementado desde la firma del TLC bilateral entre los dos países en el 2006, pero las expresiones nacionalistas y algunas claramente revanchistas, como Peruanicemos.

org², por ejemplo, muestran los límites de una mayor interrelación económico-comercial.

En términos geopolíticos, los tres Estados suramericanos difícilmente pueden ser concebidos como una región, más allá de la simple contigüidad geográfica, la cual inclusive se haya relativizada por la multiplicidad de fracturas de la morfología de los territorios, la baja conectividad, en particular en Colombia, debido a las deficiencias en todos los sistemas de infraestructura. Se entiende aquí el concepto de región como una entidad que se construye generando una alta densidad de intercambios económicos, sociales, culturales y políticos. La formación de región es un proceso y como tal no se puede deducir simplemente a partir de declaraciones oficiales de los gobiernos centrales. Estas pueden ser parte del mismo pero para hacerlo necesitan conducir a la definición de políticas domésticas e internacionales que hagan despegar el proceso.

Los tres Estados hacen frente al Pacífico, pero en ausencia de esa densidad sociopolítica y económica no se pueden concebir como una unidad y menos como un posible polo que sirva para balancear, así sea como expresión de un etéreo *'softpower'*³, la supuesta búsqueda de hegemonía de Brasil sobre Sudamérica. Aun teniendo esta última afirmación como una realidad de la política internacional sudamericana que, por otro lado, comienza a ser cuestionada por algunos analistas (Schenoni, 2014), entre Brasil y el litoral pacífico del subcontinente existe un vacío geográfico que es el espacio amazónico, del cual son parte los vacíos domésticos de los territorios orientales de Colombia y Perú. Además, Chile se encuentra aislado de Brasil por Argentina, la cual a diferencia de los países andinos tiene su concentración demográfica y económica en el oriente del país.

Es cierto que Brasil ha definido y ha avanzado parcialmente en su implementación y, es un factor que debe tenerse en cuenta, una política de 'dominio' de su territorio y ésta incluye la zona amazónica.

2. <http://peruanicemos.org/>.

3. El *'soft power'* (poder blando), concepto acuñado y desarrollado por Joseph S. Nye (2011), no puede entenderse sin la otra cara de la moneda, el *'hard power'* (poder duro) y la conjunción de ambos lleva a Nye a proyectar el concepto de *'smart power'* (poder inteligente).

Pero, esta política, que si bien ha estado inscrita en planteamientos geopolíticos, no constituye, hasta el momento, una política que implique la búsqueda de subordinación de los Estados andinos. La consolidación interna, es decir su integración doméstica, que pasa un control real del territorio, por la complementación de los procesos económicos y por una reducción de las grandes desigualdades de la sociedad brasileña, sólo puede constituirse en un factor de preocupación (o si se quiere de potencial amenaza) para los otros Estados del subcontinente con relación a su propia precariedad, que en algunos casos puede ser mayor que la brasileña.

México, ¿actor extrarregional?

Las regiones geográficas existen, pero ellas no definen los procesos de regionalización internacional, éstos se definen, como se anotó arriba, no en los discursos, sino en las interacciones económicas, sociales, culturales y políticas. La regionalización puede provenir de la definición de políticas que den curso a proyectos comunes (Unión Europea) o de flujos comerciales, humanos transfronterizos legales, informales o ilegales (narcotráfico). La regionalización internacional no constituye una única realidad –como la globalización, con la cual frecuente se la compara y se la enfrenta–, esta presenta diferentes aristas.

Desde la firma del TLCAN en 1994, se ha considerado que México abandonó a América Latina y esta idea es compartida por analistas, tanto mexicanos como de otras latitudes en del continente. Desde un punto de vista económico-comercial y con referentes históricos, políticos y demográficos, México ha tenido una profunda interrelación con Estados Unidos de Norteamérica. La firma del TLC sólo vino a crear un marco legal para intentar regular esas interacciones, no significó un punto de ruptura. Esa percepción era parte de la historia convulsa de México y estaba ligada al ‘desconocimiento’ del sur del país y, por lo tanto, de la conexión con América Central. Sin embargo, México cultural, política y socialmente (en el sentido de compartir las estructuras heredadas del período colonial) ha sido parte de América Latina (Thelen, 1999), concepto

que, paradójicamente, se origina a mediados del siglo XIX en este Estado, como manifestación de la política imperialista de Napoleón III (Morales, 2012) en el continente americano.

Sin embargo, entre México y los otros Estados que han firmado el acuerdo, hay un 'vacío' geopolítico determinado por una razón doméstica, que es la precaria integración del sur del Estado a la economía nacional (Fuentes y Fuentes, 2010) y como corolario de esta realidad, por la escasa densidad de interacciones con los Estados de América Central o su conexión negativa provocada por los flujos de narcotráfico y por haberse convertido en un paso de migrantes provenientes de las sociedades centroamericanas hacia Estados Unidos de Norteamérica.

México podría ser un factor de tensión con Brasil, no tanto en la posibilidad de disputarle a éste último la percepción que se tiene de su representatividad de la región ante las distintas instancias organizativas internacionales, en el campo comercial, en la medida que su economía que ha desarrollado un sector manufacturero importante que podría desplazar algunos productos de exportación de Brasil a los países miembros de la Alianza.

Como conclusión parcial, la AP hasta el momento es más un éxito mediático que una realidad. Detrás tiene el conjunto de fracasos de los proyectos que apuntaban a generar un proceso integrador y que sin contar el tan aducido proyecto bolivariano del siglo XIX, presenta una historia de frustraciones de más de 60 años. Los obstáculos son de carácter estructural, en lo político en cuanto a la real capacidad de los Estados para asumir un proceso integrador en condiciones de fragmentación social y económica, doméstica y geopolíticamente en los vacíos territoriales y sociales que constituyen las zonas contiguas entre los Estados del sur del continente y entre México en el norte y éstos últimos.

La AP como posible herramienta de regionalización en América Latina

Por último, simple y paradójicamente, la AP, podría ser más un catalizador de la regionalización latinoamericana. La llegada de la

señora Michelle Bachelet a la presidencia de Chile le quita peso a la argumentación que sitúa al acuerdo en el espectro ‘neoliberal’ de la política latinoamericana y abre una ventana a las posibilidades de coordinación con el Mercosur, es decir que representa un punto de diálogo con Brasil y puede facilitar (también podría agravarlas) una disminución de las tensiones entre los integrantes de éste acuerdo.

A pesar de lo poco avanzado de los proyectos cobijados por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA, la AP podría constituirse en una plataforma de proyección hacia el Pacífico de la vertiente atlántica de América Latina, y al tiempo contribuir a generar sinergias que contribuyan a densificar las interacciones entre los Estados y las sociedades suramericanas y de éstas con América Central y el Caribe.

Por otra parte, en medio de todas las discusiones sobre el declive del Atlántico y a pesar de la crisis que se vive en la Unión Europea, Europa en su conjunto, sigue siendo uno de los polos de la economía mundial y América Latina podría constituirse en un conjunto de centros de conexión dentro las llamadas ‘cadenas de valor agregado’ entre las economías europeas y las del Asia-Pacífico.

Colombia y México podrían constituir, gracias a sus costas sobre el Caribe y el Pacífico, los nodos geoeconómicos de conexión entre Europa y el Asia-Pacífico, al tiempo que se podrían constituir en catalizadores de la inserción económica de los Estados insulares del Caribe, de las economías y sociedades de América Central.

A México esta alianza, sin pretender que constituya un punto de alejamiento de su inserción en la región económica norteamericana, sí le permitiría integrar el sur del Estado a las dinámicas generadas por esa inserción y a los procesos en curso transatlánticos y transpacíficos, recuperando así parte del margen de maniobra del que gozó históricamente dentro de lo que Lorenzo Meyer denominó la ‘soberanía relativa’ (Meyer, 2008) con respecto a Estados Unidos de Norteamérica, en otras palabras incrementar su margen de autonomía. Este factor le permitiría igualmente superar el ‘vacío’ geopolítico con América Central.

Por su parte, Colombia, a pesar de su posición geográfica, solamente puede convertirse en un nodo transoceánico en la medida que integre a la región del Pacífico en su sistema socioeconómico,

al tiempo que desarrolle éste último. En cuanto al Caribe, si bien existe el precedente con México y Venezuela del fracasado G3, el Estado colombiano debe, dentro de sus posibilidades, definir una política hacia el 'lago' caribeño, no como un simple corredor que le permite conectarse a través del Atlántico con Europa, sino dentro de una concepción de desarrollo regional.

Obviamente, estos planteamientos sólo pueden ser abordados en una discusión amplia: sobre los modelos de desarrollo, no sólo de crecimiento económico; sobre la superación de las falencias institucionales heredadas de la colonia y que siguen afectando los procesos políticos domésticos e internacionales del subcontinente, sobre la profunda desigualdad social que margina a grandes sectores de la población; y sobre la relación ser humano-naturaleza, que condiciona el papel de la cuenca del Amazonas y en el caso colombiano el tratamiento hacia el litoral Pacífico, destrucción o integración constructiva de las comunidades afrodescendientes e indígenas.

Referencias

- ALADI. (2014). *Alianza del Pacífico Indicadores Socioeconómicos 1980-2013, actualización en enero de 2014*. Recuperado en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/indicado.nsf/vvindicadoresweb/Alianza%20del%20Pac%C3%ADfico>.
- Caballero Santos, S. (2011). Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2). Recuperado en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292011000200008&script=sci_arttext.
- CEPAL. (2012). Prebisch por Dosman. *Raúl Prebisch y los desafíos del desarrollo del siglo XXI*. Recuperado en: <http://prebisch.cepal.org/es/prebisch-dosman>.
- Diario Financiero TV. (24 de mayo de 2013). *Oswaldo Rosales, de Cepal, analiza Alianza del Pacífico*. Recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=BDaZ00PmvHQ>.
- Fuentes, N. A. y Fuentes, M. (2010). Polarización económica regional en México 1980-2004. *Cofactor*, I (2), 7-22. Recuperado en: http://portal2.edomex.gob.mx/cofactor/numeros_anteriores/desigualdad_genero_envejecimiento_desarrollo/polarizacion_regional/groups/public/documents/edomex_archivo/cofactor_pdf_articulo1_n2.pdf.
- McKeigue, J. (30 de junio de 2014). How the Pacific Alliance defused one of its biggest threats. *Money Week*. Recuperado en: <http://moneyweek.com/new-world-how-the-pacific-alliance-defused-one-of-its-biggest-threats/>.
- Meyer, L. (2008). México y la soberanía relativa. El vaivén de los alcances y los límites. *Foro Internacional*, 194, 765-784. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/pdf/599/59921010001.pdf>.
- Montes, R. (21 de agosto de 2014). Chile reacciona con molestia por el nuevo mapa presentado por Perú. *El País*. Recuperado en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/08/21/actualidad/1408653536_354951.html.
- Morales C., R. (Noviembre de 2012). El camino bifurcado: los alcances y límites de la política exterior mexicana en América Latina.

- Cuadernos de Trabajo CIDE*, 234. Recuperado en: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-234.pdf>.
- Naím, M. (17 de febrero de 2014). The Most Important Alliance You've Never Heard Of. *The Atlantic*. Recuperado en: http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/02/the-most-important-alliance-youve-never-heard-of/283877/?-single_page=true.
- Nye, J. S. (2011). *The Future of Power*, PublicAffairs, New York.
- Saludjian, A. (Mayo de 2006). La inserción mundial de América Latina en las teorías de la CEPAL: una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista Ensaïos FEE*, 27 (1), 5-30. Recuperado en: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/12/06/57/PDF/Saludjian_ensaïos_fee_27_1.pdf.
- Schenoni, L. L. (Marzo-abril de 2014). Brasil en América del Sur. La lógica de la unipolaridad regional. *Nueva Sociedad*, 250, 138-149. Recuperado en: http://www.nuso.org/upload/articulos/4022_1.pdf.
- The Economist Intelligence Unit. (6 de junio de 2014). *Pacific Alliance and Mercosur moving closer*. Recuperado en: <http://interamericansecuritywatch.com/pacific-alliance-and-merc-sur-moving-closer/>.
- Thelen, D. (1999). Mexico, the Latin North American Nation: A Conversation with Carlos Rico Ferrat. *Rethinking History and the Nation State: Mexico and the United States, The Journal of American History, Special Issue*. Recuperado en: <http://www.journalofamericanhistory.org/projects/mexico/crico.html>.

Una aproximación “inside-out” a la política exterior económica peruana

Angélica Guerra Barón

Introducción

En medio del contemporáneo contexto latinoamericano de construir discursos promercado *versus* proestatización, la postura peruana promovida por el entonces presidente peruano Allan García en su primera administración (1985-1990: García I; 2006-2011: García II) y ahora acogida como propia por el presidente Ollanta Humala (2011-actualidad), de internacionalizar la economía, de posicionarse regionalmente como país bisagra con el Asia-Pacífico, de aprovechar la historia ya compartida que existe con esa región –especialmente con China–, y de sacar provecho a la multiplicidad de ejes que generan convergencia entre las políticas exteriores económicas (PEE) de México, Chile, Colombia y Perú, es parte de los objetivos allí trazados.

Tras el análisis comparado de las PEE se evidenció que la convergencia se ha facilitado en buena parte por el seguidismo y la alineación de las políticas exteriores de los países de la Alianza del Pacífico (AP) con respecto a Estados Unidos, profundizados durante la crisis de la deuda externa de los ochenta por la necesidad de superar los problemas de balanza de pagos, por lo que varios países (entre ellos México, Colombia y Perú) enfocaron

sus esfuerzos en diseñar estrategias para consolidar un dúo de técnicas de gobierno: la internacionalización de sus economías engranada con la atracción de inversión extranjera (IE). Mediante la recepción de la idea neoliberal “*recomendada*” por las IFI (FMI, BM), las élites de PEE dejaron detrás el modelo de sustitución de importaciones (ISI) y, fruto de la adopción de las medidas derivadas del Consenso de Washington, las políticas domésticas privilegiaron la internacionalización de sus economías como un objetivo primordial (Guerra Barón, 2014a, p. 336; 2014b; 2014c).

Durante los noventa, Fujimori (1992-2000) intentó controlar las variables domésticas (inflación, política fiscal, asuntos tributarios) e insertar a Perú en el escenario económico y financiero internacional mediante la promoción de mejores relaciones entre la burocracia peruana y el BM y el FMI, y acercando a Lima a la comunidad de inversionistas (García, 2012, págs. 428, 432, 455), lo que implicaba direccionar la PEE a la negociación de acuerdos internacionales de inversión (AII), sean tratados de libre comercio (TLC) o acuerdos bilaterales de inversión (ABI) (Guerra Barón, 2014a, p. 349).

Con la entrada de Toledo al poder (2001-2006)¹, las metas fijadas en la agenda multilateral, regional y bilateral del Estado peruano quedaron bajo la dirección de un nuevo ente: el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Como resultado, el *performance* peruano ante la OMC puede catalogarse de activo – principalmente en la Ronda Doha (2001-actualidad)– y pujante ante la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) y la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Mientras que en el plano bilateral, Perú alcanzó un Acuerdo de Complementación Económica (zona de libre comercio) en desarrollo del Acuerdo Marco CAN-Mercosur (1998) (Guerra Barón, 2014a).

También se profundizó el entendimiento económico-comercial con socios claves. Con un *approach* conservador en relación

1. Primer presidente peruano de origen indígena, economista (Universidad de San Francisco), Doctor en Economía de los Recursos Humanos de Stanford University. Recuperado el 30 de octubre de 2013, de: http://fsi.stanford.edu/people/alejandro_toledo.

con su antecesor², Toledo buscó acuerdos comerciales más profundos (TLC) y desaceleró la estrategia fujimorista de negociar ABI. En ese contexto puede explicarse el inicio de múltiples negociaciones en asuntos de inversión y la intención de la élite peruana de que el país dejara de ser mero receptor de cooperación internacional y beneficiario de preferencias arancelarias³ y pasara a ser negociador y gestor de acuerdos bajo la base de la reciprocidad. De ahí que la aproximación hacia Asia⁴ (ahora Tailandia⁵) y África (mediante el *Global System of Trade Preferences among Developing Countries*) haya emergido casi con naturalidad (Guerra Barón, 2014a, p. 349).

Antes del regreso de García a una segunda administración (García II), desde Toledo ya era claro el objetivo de que Perú tuviera el liderazgo comercial en el Pacífico suramericano⁶, por lo que mantuvo los pilares fijados por su predecesor: la intensificación del proceso de apertura de mercados y liberalización comercial y el desarrollo del comercio internacional como motores de inclusión social. Con ellos, la economía peruana creció superando cifras históricas, alcanzando en promedio 6,9% PIB entre 2007-2012⁷ y recibiendo paralelamente importantes flujos de IE (5,3% PIB 2007-2012)

2. Ya que en la dictadura fujimorista se negociaron más del 80% del total de BIT del Perú (Guerra -Barón, 2014b).

3. SGP, SGP plus, ATPA y luego ATPDEA.

4. Según González, el acercamiento de Perú a Asia ha tenido dos momentos: (i) la pérdida de importancia relativa de Perú en los flujos de comercio e inversión hacia el Asia-Pacífico hacia Latinoamérica desde mediados de los setenta hasta finales de los ochenta; (2) fortalecimiento del diálogo y la cooperación transpacíficos entre actores estatales y privados (empresarios y académicos) peruanos a mediados de los ochenta, facilitando el ingreso de Perú al PECC y PBEC en 1991 (2012, p. 209).

5. Mediante el Protocolo para Acelerar la Liberalización del Comercio de Mercancías y la Facilitación del Comercio y sus Protocolos Adicionales, siendo los temas centrales: acceso a mercados, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardias, obstáculos técnicos al comercio, procedimientos aduaneros, asuntos institucionales y solución de controversias. Tomado el 23 de julio de 2014, de: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=69.

6. *WTO-Trade Policy Review (TPR)-Report by Peru* (2007). Tomado el 9 de junio de 2014, de: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueId-List=119920,77791,37281&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextSearch=

7. Lo que se reflejó también en el PIB per cápita: US\$3,772 en 2007 a US\$6,621 en 2012.

principalmente en los sectores de minería y construcción; también se consolidaron los principios OMC en la estructura comercial peruana y en las negociaciones internacionales, complementados por la dimensión bilateral (TLC/ABI)⁸.

Con el objetivo de posicionar a Perú en el Pacífico suramericano, bajo la administración de García II se reforzó la participación del país en la Cumbre APEC (2008), con miras al ingreso a un área de libre comercio intercontinental en el marco del *Trans-Pacific Partnership Agreement* (TPP), y se lideró la creación de la AP (Declaración de Lima) heredada a Humala; así, García (II) procuró con este bloque una “integración” que no es “romántica”, ni “poética”, sino “realista” (Daza, n.d.). Teniendo como antecedente la iniciativa del Arco del Pacífico⁹, con un fuerte liderazgo de la representación peruana, emerge en 2011 la AP con la firma del Acuerdo Marco para la creación de un “área de integración profunda” (AIP) con el fin de crear una plataforma de “integración económica y comercial” enfocada hacia el Asia-Pacífico (Acuerdo Marco, 2012) mediante la liberalización del comercio de bienes, servicios y capitales, y del movimiento de personas¹⁰.

Dos años más tarde, las reglas de entendimiento intrabloque fueron recogidas en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP (2014)¹¹, en el que se fija la creación de una zona de libre comercio (ZLC) que en materia de inversión (capítulo 10) recoge los estándares mínimos reconocidos en la costumbre internacional

8. WTO-*Trade Policy Review (TPR)-Report by Peru* (2013). Tomado el 9 de junio de 2014, de: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=%28@Symbol=%20wt/tptr/g/*%29%20and%20%28%28%20@Title=%20peru%20%29%20or%20%28@CountryConcerned=%20peru%29%29&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUI-Changed=true#.

9. Lanzada con el Primer Foro de Ministros de Comercio en Cali (Colombia, 2007) bajo el liderazgo del entonces presidente Álvaro Uribe (García, 2013).

10. Tomado el 23 de julio de 2014, de: <http://alianzapacifico.net/>.

11. Como acceso a mercados (medidas arancelarias y no arancelarias, regímenes aduaneros especiales, agricultura), reglas de origen, facilitación del comercio y cooperación aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, contratación pública, comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros y marítimos, comercio electrónico, telecomunicaciones, transparencia, solución de diferencias, entre otros. Tomado el 23 de julio de 2014, de: <http://alianzapacifico.net/>.

y los AII ya suscritos por los miembros de la AP (ver Anexo), pero planteando excepciones puntuales¹².

Con ese contexto, considero que el liderazgo de la élite de política exterior peruana en la construcción de la AP es coherente con el direccionamiento que le han dado a la PEE desde finales de la crisis de los ochenta, donde el objetivo de que el país tuviera un mejor posicionamiento en el Pacífico suramericano mediante agresivas estrategias de inserción en el sistema económico global ha sido un elemento constante, lo que pone en evidencia que en el caso peruano las ideas y las normas importan en la construcción de un bloque guiado por criterios geoeconómicos.

Como ese argumento encierra variables sistémicas y cognitivas, propongo un abordaje mixto que incorpore elementos domésticos, como la “cultura económica” de la cual hablan Cohen (1990) y Rohrllich (1987), y sistémicos, lo que permitirá comprender el *interplay* entre las dinámicas económicas globales y la manera como han incidido en las decisiones que las élites toman en política exterior (*ibidem*).

En este abordaje doble (*inside-out, outside-in*) busco explicar la manera como los elementos cognitivos pueden ayudar a explicar fenómenos económicos internacionales, incorporando el “eslabón perdido” del que habla Ravenhill (2010, p. 551) en el marco de la Economía Política Internacional (EPI)¹³, esto es: ¿cuándo y de qué manera las ideas y las normas importan en el análisis de los fenómenos económicos? (citado por Guerra Barón, 2014b, 2014c).

12. Dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, “los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido”, exceptuando casos de necesidad pública expresamente declarados según los requisitos de ley. También se presentaron limitaciones en cuanto a inversión y comercio transfronterizo de servicios (radiodifusión, audiovisuales), se limitó la contratación de servicios suministrados por extranjeros (máximo 20% del personal de una empresa) y se reglamentó lo relacionado con arquitectura, se limitó la prestación de servicios notariales y de vigilancia en seguridad a nacionales peruanos, entre otros. *Ibidem*.

13. Concibiendo la EPI como un campo de estudio que incluye “all work for which international economic factors are an important cause or consequence. This ranges from the domestic politics of trade and exchange rate policy, through the politics of World Trade Organization (WTO) dispute settlements, to the impact of international flows of goods or capital on national political systems” (Frieden & Martin, 2002).

Este artículo se divide en tres secciones. El enfoque teórico constructivista para explicar la PEE peruana se desarrollará en la primera parte. En una segunda sección se hará el análisis de caso partiendo de la incidencia de las ideas en la construcción de la PEE peruana en tres ámbitos: el multilateral, el bilateral y el doméstico, para luego pasar a la sección tercera que contiene conclusiones y recomendaciones.

Analizando la PEE peruana desde lo cognitivo

Si el reto al momento de explicar la conducta estadual en el sistema económico internacional está en saber relacionar las variables domésticas y sistémicas (Cohen, 1990) y explicar abordajes que tradicionalmente subordinan la PEE a las prioridades y prerrogativas estatales¹⁴, entonces es necesaria una mirada menos estado céntrica y más conductual e inclusiva de otros actores y mecanismos en el proceso de toma de decisiones (Rohrlich, 1987, p. 63). Como lo plantea Goldstein (1988) al abordar el rol de las ideas e instituciones en la explicación de la política comercial de EE.UU., las teorías se enfocan en variables como la presión interna para guiar la conducta de una manera, mientras que otras buscan la estructura para abordar el fenómeno, sin que la una y la otra aisladamente sean suficientes para la explicación.

En todo caso, el rol de las ideas en la construcción de las instituciones también puede explorarse (Goldstein, 1988) en tanto puede irradiar el ensamblaje normativo que rija las relaciones en el sistema económico internacional en tres niveles: doméstico, bilateral y multilateral. Desde este último, Odell (1990) reconoce la necesidad de trabajar las estructuras político-económicas globales, mientras que desde lo doméstico se centra en las condiciones de mercado, las instituciones políticas nacionales, y las creencias y los valores de los líderes. Esto pone de presente la necesidad que desde la EPI emerge de explicar la PEE recurriendo a un esquema *inside-out* donde se integre el nivel cognitivo para explicar el rumbo de esa

14. Es el caso de Stephen Krasner, Robert Tucker, Claus Knorr, Robert Gilpin y otros que han acogido esa estructura (citados por Rohrlich, 1987: 61, 62).

política (Cohen, 1990, p. 268). De hecho, para la comprensión sobre el direccionamiento de la PEE hacia uno u otro sentido, se sugiere una explicación que no solo cubra aspectos sistémicos estructurales, sino que incorpore en el *puzzle* argumentativo la perspectiva cognitiva que, por cierto, poco ha calado en estudios teórico-empíricos de temas relacionados con el comercio (Odell, 1990, p. 150).

Entre la preocupación que resalto sobre un *approach inside-out* al análisis que desde la EPI se haga, los aportes de Wendt desde la teoría social de la política internacional sirven de punto de convergencia teórica. Si bien Wendt no pretende trabajar el rol de las ideas en la construcción de la política exterior, sus aportes nos dan una mirada “socializadora” sobre la política internacional en tanto la concibe como algo “socialmente construido”, donde los niveles de análisis, los agentes y los actores en la política mundial son también socialmente construidos, poniendo el enfoque constructivista en el mapeo de teorías sociales como una mirada altamente holística e idealista, donde “la estructura internacional consiste fundamentalmente en el conocimiento compartido” que afecta la conducta, las identidades y los intereses estatales (1999).

Wendt hace una aproximación constructivista desde la teoría social a la política internacional, donde las ideas compartidas tienen naturaleza creadora y el Estado es resultado de esa construcción, por lo que “la estructura social también *constituye* actores con ciertas identidades e intereses” (*ibíd.*, 74, 78). Aunque algunos critican que las ideas compartidas y la construcción social del mundo importa sin aclarar hasta dónde quiere llevarse esa posición (Gilpin, 2001), el abordaje teórico a fenómenos económicos internacionales desde una mirada constructivista es bastante limitado¹⁵.

Ahora, para el análisis de temas más puntuales de política comercial con un enfoque más psicológico, Odell recoge tímidos acercamientos (Baldwin y Bhagwati) y otros más enfáticos (Kindleberger) a la perspectiva cognitiva como una manera para explicar

15. Si se tiene en cuenta que la lógica que, por ejemplo, maneja la economía neoclásica sobre la naturaleza de los actores económicos es que todos los individuos (sean consumidores o productores) son actores individuales que obran racionalmente y persiguen satisfacer sus intereses, la identidad no es un elemento explicativo (Gilpin, 2001, p. 20).

la PEE de los países a partir de las ideas y creencias de los líderes (Odell, 1990, pp. 151-152), como el que aquí se propone. Aunque otros abordajes teóricos procuran explicar la PEE fijándose posturas que no incluyen lo cognitivo¹⁶, son valiosos los aportes de Ikenberry (1988, pp. 229-230) en tanto señala que los condicionantes o dinámicas históricas son esenciales para explicar mediante un juego de variables (estructurales, sociales, estatales) la construcción de la PEE, y de Hall (1993, págs. 276, 277 y 279), quien incorpora el papel de las ideas debido a la intensiva participación del conocimiento en lo que llama el “proceso del aprendizaje social”, mediante el papel de funcionarios y expertos de alto nivel en áreas claves.

Retomando la concepción idealista-holística de Wendt sobre la estructura internacional en tanto se construye “fundamentalmente en el conocimiento compartido” que afecta no solo la conducta estatal, sino las identidades y los intereses estatales (Wendt, 1999), y la importancia que le da a estos en tanto emergen primordialmente de la naturaleza humana, las ideas compartidas y la cultura, a lo que se suma el argumento de Hall al señalar que los tomadores de decisión actúan dentro de un conjunto de ideas y estándares que muestran no solo los objetivos de sus políticas, sino el tipo de instrumentos utilizados para alcanzarlos (Hall, 1993, p. 278), a la estructura idealista-holística wendtiana añadiré la estructura interpretativa que propone Hall para analizar el estudio de caso propuesto.

Por incorporar en este análisis variables sistémicas de naturaleza económica, recurriré al concepto de política exterior económica de Nel y Stephen (2010, p. 72), entendida como la construcción de decisiones y planes oficiales implementados por un Estado para interactuar en el ambiente económico internacional con el fin de satisfacer la demanda de desarrollo económico doméstico como es percibido por la clase o grupo dominante; la política exterior económica —que opera en el ámbito doméstico del Estado en relación con la economía

16. Una postura centrada en lo sistémico, las normas y los principios que conforman los regímenes internacionales o los imperativos de la estructura económica internacional en la construcción de la PEE (*system-centered approach*); otra que mira la incidencia de los grupos de presión en ella (*society-centered approach*); y una mirada a lo doméstico (*state-centered approach*) (Ikenberry, 1988).

global— incluye la política fiscal, monetaria, y comercial, así como estrategias de negociación y de atracción de inversión. Metodológicamente mi análisis se centrará en tres variables independientes: multilateralismo, bilateralismo y unilateralismo en materia de inversión, atravesadas por el rol de las ideas en la construcción de la PEE.

En cuanto al concepto de ideas, restringiré su contenido a la concepción que Woods presenta sobre las “ideas económicas”, entendidas como el “conjunto de creencias sostenidas por los tomadores de decisión (o prevalente dentro de las instituciones)” y dentro de ello, el aporte que Woods trae de Goldstein y Keohane (1993) sobre las “creencias causales”, las “creencias escrupulosas” y las “visiones del mundo” como tres clases que conforman el concepto de “ideas económicas” (Woods, 1995, pp. 162, 163). Además, tangencialmente incorporaré otros aportes de Woods sobre burocracia, donde puede apreciarse el rol de las ideas a través de dos factores: las estructuras institucionales como un fenómeno de absorción (Sikkink, 1991) y el rol de las reglas e ideas preexistentes en la estructura (Goldstein, 1988, 1989) (citados por Woods, 1995).

Análisis de la incidencia de las “ideas económicas” a tres niveles

La incidencia de las “ideas económicas” en la construcción de la PEE peruana en el ámbito multilateral

De cara a la crisis de la deuda externa de los ochenta, la relación entre los entes financieros internacionales y García I al poder no solo trajo negativas consecuencias financieras¹⁷ —reflejadas en situación de *default* de cerca de US\$20.000 millones en 1990—, sino sociales¹⁸ (García, 2012, p. 427), por lo que el hecho

17. Hiperinflación (7.649% en 1990), déficit fiscal (-6,2% PIB), reservas internacionales negativas (US\$317 millones en 1988) (Guerra-Barón, 2014a).

18. Caída de los sueldos, disminución del gasto social y aumento de la pobreza (43,1% en 1985 a 53,6% en 1991). *Ibidem*.

de acoger la fórmula neoliberal se concibió como una manera de superar los efectos negativos de alcance político, económico, financiero y social por parte de la élite limeña (Guerra Barón, 2014a, p. 346). A pesar del complejo panorama dejado por el régimen de García I, Perú alcanzó el ingreso al *Pacific Basin Economic Council* (PBEC, por su nombre en inglés) y al *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC, por su nombre en inglés) en 1991 (González, 2012, p. 209).

Nacido en Perú de una familia de padres inmigrantes de Japón, Alberto Fujimori, matemático de profesión, lideró la Universidad Nacional Agraria (1980). Sin una vida política de tradición, Fujimori dirigió un show político en la televisión estatal peruana durante los ochenta y luego utilizó Cambio 90 como un vehículo de campaña (Stokes, 1997, p. 211). Ya en la presidencia, Fujimori (1992-2000) puso en jaque a la democracia en Perú¹⁹ y, en el plano internacional enfrentó la presión de la OEA por retornar “a la normalidad institucional” (García y Eguiguren, 2008, pp. 387-388).

Sumada a la crisis democrática, vino la presión sistemática derivada de la potencial entrada de la OMC a mediados de los noventa y la necesidad de acondicionar la política doméstica a las exigencias ya maduras en la Ronda Uruguay. La PEE fujimorista se centró en la inserción del país en el escenario económico y financiero internacional con la particularidad de acercar a Lima a la comunidad de inversionistas mediante una aproximación público-privada (García, 2012, p. 428), así como un ajuste a las demandas del mismo sistema económico internacional (OMC)²⁰. Particularmente en este sentido, se adelantaron reformas para atraer la inversión a Perú²¹, de modo que la apertura y liberalización promovidas desde el Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT, por su nombre en inglés) y la

19. Evidenciado en el cierre del Congreso, el poder judicial y el Tribunal de Garantías Constitucionales (*Ibidem*) (Zakaria, 1997).

20. Por ello, medidas facilitadoras del comercio fueron implementadas: simplificación de la política arancelaria, eliminación de las tendencias paraarancelarias, los permisos sectoriales y las gestiones para la disponibilidad de divisas (García, 2012, p. 428).

21. Hecho reflejado en el peso de la IED en el PIB peruano: 15,6% en 1990 pasó a 24,4% en 1997, con una caída (21,7% a fines de 1999) por las crisis de 1998 y 1999 (WT/TPR/G/69).

OMC (WTO, por su nombre en inglés) fueran plenamente acogidas por los arquitectos de la PEE de Perú.

De hecho, la élite a cargo del mantenimiento de la coherencia entre los principios abanderados por GATT/WTO, abiertamente destacaba en los noventa que el norte de la política de comercio se guiaba por la idea de garantizar la apertura y asegurar la liberalización comercial, a partir de lo cual pudiese aprovecharse la especialización del mercado internacional para que la economía peruana fuese más eficiente y productiva y pudiera tener una participación más activa en el comercio mundial del momento (WTO, 2000).

Por otro lado, el ingreso de Perú al APEC (1988) replanteó el modo como la élite de PEE del país inca acogería lineamientos útiles para su sector productivo. Ello también le serviría paralelamente de trampolín para difundir los avances que, desde lo comercial, los ajustes habían significado para un mejor desempeño macroeconómico, estable y esperado de 6% PIB anual, lo que a largo plazo le aseguraría no solo una imagen positiva por la solidez de su economía y la membrecía al APEC, sino la posibilidad de aprovechar el buen relacionamiento económico internacional para atraer IED de Asia y Oceanía (WTO, 2000).

Tras el fracaso de la primera administración de García, la idea de Fujimori de convertir a Perú en “país puente” entre América del Sur con Asia-Oceanía fue significativa. La élite de PEE peruana procuró sacar ventaja de las lógicas de poscrisis de la deuda externa de los ochenta mediante la eficaz implementación de las recomendaciones de las IFI, donde el balance fiscal, la baja inflación y la consistencia con los principios GATT/WTO fueran trampolín para las metas estatales.

Así, el interés actual por formalizar las relaciones comerciales y, principalmente, de inversión con el Asia-Pacífico es en buena parte consecuencia de la élite que acompañó a Fujimori en la construcción de la PEE acorde con los principios multilaterales vía GATT/WTO. Los cimientos macroeconómicos sentados por Fujimori fueron capitalizados por las siguientes administraciones, conformándose así la estrategia peruana de mejorar las relaciones de comercio e inversión con los socios transpacífico (González, 2012, p. 209).

Precisamente con ese objetivo de Fujimori se rompió la tendencia peruana de tener un peso relativo en términos de comercio e inversión con el Asia-Pacífico, desde los setenta y profundizado en los ochenta, lo que dio paso a la intensificación de las relaciones diplomáticas con esa región (ibíd.). Desde lo económico, la posición fujimorista, al inicio más de centro que de derecha, estuvo fuertemente influenciada por la presencia de técnicos y académicos en economía y negocios (Santiago Roca y Adolfo Figueroa) que luego tuvieron altos cargos en el Estado (banco de reserva y la cartera de economía) (Stokes, 1997, p. 213) y cuyas ideas necesariamente robustecieron la proyección internacional de la economía.

En el escenario multilateral de la región, Perú apoyó la creación del frustrado proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), intentó consolidar su presencia en la Comunidad Andina de Naciones (1997) –luego de la inestabilidad en la época de García I–, y logró el ingreso al APEC (García, 2012).

Una vez alcanzó Toledo la Presidencia (2001-2006), los rasgos indígenas del máximo líder fueron una señal positiva para la población indígena de Perú²² y por los menos favorecidos de ese país por la opción de un país socialmente más justo, inclusivo y menos proclive al manejo de las élites limeñas (Shifter, 2004, p. 128). Si bien el manejo de la PEE con Toledo no se alejó de la línea tradicionalmente fijada en Lima, por lo que las ideas de internacionalizar y hacer más dinámico el comercio y la inversión se mantuvieron, el positivo crecimiento económico peruano le permitió a Toledo incorporar objetivos superiores de desarrollo (González, 2012) para responder a los problemas de inequidad y pobreza²³ del país inca.

A la PEE diseñada por Toledo se sumó el buen momento reflejado en el histórico crecimiento económico (8% en términos reales)²⁴ y en su desempeño en el sistema financiero y comercial internacional²⁵,

22. Amerindia, 45%; y mestiza, 37%. Tomado el 20 de julio de 2014, de: www.cia.gov.

23. El 33,5% de la población total de Perú vivió bajo la línea de pobreza en 2009, luego el 30,8% (2010) y el 23,9% en la actualidad (2013). El índice Gini para ese país fue de 49,1 en 2009 y 48,1 en 2010 (*World Bank*, 2013).

24. Según cifras de WTO (2007).

25. El buen panorama desde la óptica financiera contemplaba liquidez internacional debido

además de la activa participación en la Ronda Doha de la OMC y en APEC (WTO, 2007), lo que particularmente para este último le ha significado a Lima cumplir con las metas Bogor para convertirse en una economía liberalizada en términos de comercio e inversión hacia el año 2020 (Scollay & González Vigil, 2011, p. 7).

Así, el claro compromiso de Perú con la “integración económica transpacífica” (González, 2012, p. 209) se evidencia con su membresía al APEC y con la iniciativa de negociar una zona de libre comercio transpacífica (TTP, por su nombre en inglés), reflejando así la incidencia del esquema fujimorista en el mantenimiento de sus ideas en la construcción y el mantenimiento de “puentes” sólidos con el Asia-Pacífico por las administraciones siguientes (desde Toledo hasta Humala).

La incidencia de las “ideas económicas” en la estrategia bilateral peruana

Con la idea de que Perú se posicionara como un “país puente” (Toledo, 2010), las estrategias de negociación de la élite de PEE limeña se centraron en la diversificación de las relaciones internacionales en el plano comercial y de inversión para dejar atrás la crisis interna derivada de la administración de García I y los vacíos de legitimidad heredados de Fujimori. Aunque de él emergió la idea de acoger una posición económica ortodoxa para reinsertar al país en las dinámicas globales luego de una visita a EE.UU. (Ramacciotti & Méndez, 2012, p. 104), no obstante los claros contrastes entre el discurso de campaña y las políticas económicas realmente implementadas (Stokes, 1997, pp. 215-217), la instrumentalización de la agenda comercial –en el ámbito externo e interno– se logró durante el mandato de García II.

Así, las reglas GATT/WTO, marcadas por obligaciones internacionales a través de los nuevos principios (no discriminación,

al alto nivel de reservas internacionales (US\$ 17.275 mill.); en lo comercial: saldo positivo de balanza de pagos (US\$ 708 mill.) y balanza comercial (US\$ 8.934 mill.); en materia de inversión: el mejor indicador histórico de riesgo país EMBI+, calculado por JP Morgan Chase a fines de 2006, alcanzando 120 puntos básicos (WTO, 2007).

transparencia y predictibilidad), irradiaron el contenido de los AII. Bajo el mandato de Fujimori se inició la carrera de Perú por negociar y suscribir ABI con algunos países del Asia-Pacífico (China, Japón, Malasia, Tailandia), mientras que la tendencia a negociar TLC se dio en la presidencia de García II (Corea del Sur, China, Japón, Singapur). Es entonces evidente el peso de las “ideas económicas” de Fujimori en el direccionamiento de la PEE peruana y la decisión de construir una agenda de negociación vía instrumentos de inversión; mientras que la opción de recurrir a acuerdos más profundos de entendimiento comercial (TLC) se maduró con García II (ver Anexo).

Si bien la estrategia peruana de relacionamiento bilateral mediante AII responde a presiones de corte estructural, las “*ideas económicas*” (Woods, 1995) sirven más como factor explicativo para comprender el por qué la élite limeña ha mantenido un rumbo similar en el manejo de la economía, guiándose por objetivos como la internacionalización y la intensificación de las relaciones de inversión con los privados. De igual manera puede explicarse cómo las ideas preexistentes de Fujimori permearon también la estrategia de negociación de acuerdos, pasando de mecanismos como los ABI a instrumentos más profundos como los TLC (García II).

Aparentemente, el objetivo de alcanzar la membrecía a APEC por parte de la élite de PEE de Perú conllevó a que, como parte de su estrategia de relacionamiento bilateral, el país incluyera la negociación de acuerdos comerciales regionales (ACR)²⁶ como una prioridad. Lo anterior si se tiene en cuenta que ya existían ACR entre los países miembro (PM) de APEC²⁷, sumados a los TLC ya vigentes entre Chile con algunos miembros NAFTA (Canadá y México) y la propuesta de negociar ACR entre los PM APEC desde 1998 (Scollay & González Vigil, 2004). Sin embargo, esa consecuencia casi natural de direccionar la PEE a partir de las estrategias de negociación de AII por parte de la élite peruana no es un producto APEC, pues

26. Concebidos como una excepción al principio de no discriminación (Álvarez & Guerra, 2013).

27. Según Scollay & González Vigil (2004): NAFTA (Canadá, EE.UU., México); AFTA (*Asean Free Trade Agreement*); ANZCERTA (*Australia-Nueva Zelanda Closer Economic Relations Trade Agreement*).

antes de 1998 ya se habían negociado más del 95% de los ABI con socios como China (1995), Malasia (1995) y Tailandia (1991), mientras que la búsqueda de TLC como parte de las estrategias de Lima se da en el s. XXI (ver Anexo).

Se inicia con Toledo la carrera pro-TLC, mientras se desacelera la estrategia fujimorista de negociar ABI, poniendo en evidencia la clara intención de la élite peruana de pasar de ser mero receptor de cooperación internacional y país beneficiario de preferencias arancelarias²⁸, así como la disposición a generar reglas de juego sobre asuntos económicos de mayor profundidad. Además, se entiende la decisión de acercarse con mayor firmeza a Asia²⁹ (ahora Tailandia³⁰) como una forma de materializar la “idea económica” de Fujimori de consolidar al Perú como “país puente” entre América del Sur con Asia-Oceanía y África, aunque mediante preferencias arancelarias (*Global System of Trade Preferences among Developing Countries*) (Guerra Barón, 2014a). La clara inclinación hacia los ACR como los TLC implicó para Perú una mayor participación como miembro de la Comunidad Andina (zona de libre comercio) y el mantenimiento de la primera negociación de un TLC con un aliado geopolítico y geoeconómico como EE.UU. (relegado durante el régimen fujimorista y cuyo TLC fue negociado en 2006), elemento explicativo del crecimiento económico peruano (Levy, 2011, p. 61; y González Vigil, 2012).

28. Sistema Generalizado de Preferencias (SGP, por su nombre en inglés), SGP plus, *Andean Trade Preference Act* (ATPA, por su nombre en inglés) y luego el *Andean Trade Promotion and Drug Eradication* (ATPDEA, por su nombre en inglés).

29. Según González, el acercamiento de Perú a Asia ha tenido dos momentos: 1) la pérdida de importancia relativa de Perú en los flujos de comercio e inversión hacia el Asia-Pacífico y hacia Latinoamérica desde mediados de los años setenta hasta finales de los ochenta; 2) el fortalecimiento del diálogo y la cooperación transpacíficos entre actores estatales y privados (empresarios y académicos) peruanos a mediados de los ochenta, facilitando el ingreso de Perú al PECC y PBEC en 1991 (2012, p. 209).

30. Mediante el Protocolo para Acelerar la Liberalización del Comercio de Mercancías y la Facilitación del Comercio y sus Protocolos Adicionales, siendo los temas centrales: acceso a mercados, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardias, obstáculos técnicos al comercio, procedimientos aduaneros, asuntos institucionales y solución de controversias. Tomado el 31 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=69.

En cuanto a la estrategia de negociación de asuntos de inversión únicamente, se le debe a Toledo que la representación peruana en esos asuntos sea colectiva. Una Comisión Negociadora de Convenios de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones fue creada (RS 007-2003-EF) para hacer más coherentes los lineamientos de política exterior en temas de comercio con la política económica doméstica³¹. Bajo el liderazgo de PROINVERSIÓN y con el acompañamiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), MINCETUR y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Toledo acogió una postura más clara y colectiva para anudar el eventual crecimiento económico derivado de la atracción de la IE con los objetivos nacionales.

Con García II se aprovecharon los avances logrados en la negociación de AII y se volcó la PEE a la puesta en marcha de TLC con socios estratégicos (Canadá, Corea del Sur, Costa Rica, Chile, China, Singapur y EFTA), mientras que tan solo se alcanzó un ABI con Bélgica y Luxemburgo (ver Anexo). El viraje hacia acuerdos más profundos en materia de comercio e inversión no solo da muestra de la visión que con García II se le quiso imprimir a la PEE del Perú, sino que refleja el *momentum* de madurez de la tecnocracia peruana a partir de la experiencia acuñada tras la negociación del TLC con EE.UU.

La incidencia de las “ideas económicas” de los tomadores de decisión en la PEE

El cambio en el direccionamiento de la PEE a partir de la apuesta de Fujimori por negociar acuerdos más fáciles de alcanzar enfocados únicamente en la promoción y en la protección de la inversión y los inversionistas extranjeros (ABI) *vis-à-vis* el uso de instrumentos comerciales más profundos (TLC) promovidos por García II, se explica mejor si variables cognitivas se añaden al análisis sistémico. Por ello propongo analizar esa conducta política atendiendo los valores de los líderes y sus ideas (Woods, 1995), más que

31. Tomado el 23 de julio de 2014, de: www.mef.gob.pe.

sus creencias (Odell, 1990), y con foco también en la incidencia de las “ideas económicas” en el andamiaje económico institucional peruano.

Superando su origen humilde, Fujimori se formó como ingeniero agrícola (pregrado en la Universidad Nacional Agraria La Molina) y matemático (máster en la Universidad de Wisconsin) para luego desempeñarse en la academia peruana principalmente (Davies, 2011). Con un *background* más académico que político, la postura acogida por Fujimori sobre asuntos económicos (centro-izquierda) cambió una vez fue elegido como presidente, acercándose más a la posición de derecha de sus contradictores (Stokes, 1997, pp. 210-212), y permeando con sus “ideas económicas” la estructura y el andamiaje diseñado domésticamente para responder a las demandas de actores privados transnacionales

La estructura institucional fujimorista se explica en parte por la necesidad de alinear la PEE peruana a los requerimientos de las IFI a partir del desastre dejado por García I y la inminente necesidad de reinsertarse en el sistema financiero; sin embargo, la cosmovisión del líder de ascendencia japonesa de internacionalizar la economía de su país y construir “puentes” sólidos con el Asia-Pacífico no se reflejó en las medidas adoptadas domésticamente. Aunque los asesores economistas de Fujimori recomendaron la “estabilización sin recesión” y la “desburocratización”, el “*shock*” fue finalmente implementado mediante un paquete de medidas dramáticas (ajuste de precios, simplificación de los aranceles, eliminación de los mismos para la exportación, reformas fiscales, reducción de las empresas estatales, entre otros) (Stokes, 1997, pp. 213-215).

Asesorado al inicio de campaña por economistas neokeynesianos que sugerían el control de la hiperinflación –antes que negociar con las IFI– y la desburocratización del Estado, el giro intempestivo de Fujimori (Stokes, 1997, p. 220) terminó anudando su visión de lo que debería ser el *performance* económico a nivel internacional (Guerra Barón, 2014a). Con Fujimori se acogió expresamente un esquema de “economía social de mercado” (Constitución Política del Perú, art. 58), donde la gestión gubernamental también tuvo una “orientación neoliberal en la economía [aunque] conservadora en lo político” (García & Eguiguren, 2008). Sin embargo, el Perú de Fujimori fue fuertemente

criticado por el manejo errado de las políticas de comercio e inversión³² que dejaron rezagado al país con respecto a los países más cercanos (Chile, Colombia) al Asia-Pacífico y al mundo en general (González, 2012).

Por la necesidad identificada de Fujimori de insertar a Perú en las relaciones dinámicas de inversión que ya se habían configurado en la región, se diseñaron una estructura jurídica facilitadora de la inversión privada³³, convenios de estabilidad jurídica (CEJ) a favor de inversionistas extranjeros (DL 662/1991) y garantías a la inversión privada (DS 162-92-EF, 1992).

Con la entrada de Toledo, las posibilidades de dirigir las políticas a favor de la población marginada aumentaron, no solo por la afinidad racial percibida por la población indígena, como ya se señaló, sino por el origen humilde del líder (Bridges, 2001). Con formación en educación (pregrado y doctorado en *Stanford University*) y economía (máster en la misma universidad), el mandatario procuró incorporar en la PEE peruana la noción de desarrollo (Guerra Barón, 2014a, p. 350).

Para la puesta en marcha de la estrategia de negociación en materia de inversión, bajo la administración de Toledo se estructuró el andamiaje técnico-burocrático necesario para coordinar el equipo negociador peruano de TLC con la creación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) en 2002. Con el objetivo de orientar la política peruana de desarrollo comercial hacia el crecimiento sostenido y aprovechamiento de la actividad turística y artesanal, el MINCETUR de la mano de una agencia creada también en 2002 para promover la entrada y salida de inversión hacia y fuera del país (Agencia de Promoción de la Inversión Privada, PROINVERSIÓN), las *ideas económicas* de Toledo no solo llevaron

32. Se critican duramente “las erradas políticas comerciales del Perú” entre 1975-2000 principalmente en asuntos de transporte marítimo y aéreo, en contraste con la estrategia chilena de ser un *hub* marítimo y aéreo en la región (González, 2012).

33. Como la ley que regula la inversión privada de empresas del estado (DL 674, 1991; DS070-92-PCM; DL 26120, 1993); seguridad jurídica en materia administrativa para la ley marco pro crecimiento de la inversión privada (DS 094-92-PCM); financiación al fondo encargado de promover la inversión privada (DS 0199-PE); y la creación de organismos reguladores de la inversión privada en servicios públicos (L 27332, 2000). Tomado el 22 de julio de 2014 de: www.proinversion.gob.pe.

a la creación de los entes mencionados sino a la de un plan estratégico de apoyo a los exportadores (Plan Estratégico Nacional Exportador, PENX) con un canal de comunicación abierto con el sector privado³⁴, que permitieran enviar un mensaje de certeza y seguridad jurídica a empresas foráneas mediante la puesta en marcha de AII y tratados de doble tributación (TDT) y, desde lo interno, a través del congelamiento de normas jurídicas para inversionistas foráneos mediante los CEJ.

Por otro lado, el andamiaje técnico-burocrático montado (MINCETUR, PROINVERSIÓN, PNEX) facilitó la cosmovisión de Toledo y su equipo de consolidar lo que Fujimori ya había planteado: crear un clima de inversión adecuado para la inversión extranjera³⁵, lo que de cierta manera sirvió para replicar las ideas ya sentadas bajo la maquinaria burocrática fujimorista. Esto constata, siguiendo a Woods (1995), la incidencia de las reglas e ideas “económicas” preexistentes de la estructura fujimorista de los noventa en su mantenimiento por la élite de política exterior limeña: más comprometida con el mantenimiento del statu quo económico, particularmente en materia de inversión.

Al positivo desempeño del Perú de inicio del s. XXI en la atracción de IE (ver Anexo) se sumaron la creación de un sistema de coordinación y respuesta del Estado en controversias internacionales de inversión, también bajo el liderazgo del MEF (L 2893, 2006) y la posibilidad de contar con apoyo jurídico de organismos privados (DS 002-2009-EF). La postura de García II fue de continuismo sobre ese tema, en tanto se centró en asegurar jurídicamente el marco de acción de los inversionistas extranjeros³⁶.

Aunque en su momento se especuló sobre lo perjudicial que resultaría para Perú la entrada de Humala al Palacio de Gobierno en Lima, lo que trajo un panorama de “preocupación” (García, 2013, p. 54) y “miedo” por la tendencia a la *izquierdización* de ese país

34. Impulsado en gran medida por el TLC Perú-EE.UU. en tanto el sector empresarial peruano se organizó en el año 2004 para participar en el “cuarto del lado” en las negociaciones a través del Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales, CENI (García, 2012).

35. Promoción de inversión privada (DS 095-EF/2003) y procedimientos administrativos (DS 191-2003-EF). Tomado el 22 de julio de 2014 de: www.proinversion.gob.pe.

36. Como la creación de comités especiales proinversión (RS 036-2009-EF) y la ley sobre beneficios tributarios (DL 977, 2007). *Ibidem*.

(Sánchez, 2006) derivado en buena parte de su visión sobre el nacionalismo como una forma de defender la soberanía y los recursos, así como una respuesta al modelo económico neoliberal causante de la destrucción de la sociedad peruana (Weisbrot, 2006, p. 1), ello no fue obstáculo para que el nuevo mandatario mantuviera el *statu quo* heredado de sus antecesores en materia de inversión³⁷.

Iniciando su administración, Humala impulsó la declaración de la promoción de inversión público-privada como un asunto de interés nacional en pro del crecimiento económico sustentable y la mejora de la calidad de vida de la población, encargando el seguimiento a la inversión y la aceleración de su ejecución a un equipo especializado dependiente del MEF (DS104-2013-EF). Guardando coherencia con la medida descrita, y un poco desarrollando el enfoque que Toledo quiso darle al crecimiento económico en aras del desarrollo, Humala desde el inicio de su administración ha procurado crear vasos comunicantes entre el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial para facilitar la inversión privada (Ley 30056, 2013), mientras que las “ideas económicas” en la dimensión bilateral en asuntos de comercio e inversión se han diversificado como parte del desarrollo de la agenda ya trazada desde Toledo, principalmente, «al tiempo que se ha comprometido a “destrabar” los proyectos mineros para no restarle competitividad al país» (Humala, 2013, citado por Guerra Barón, 2014a).

3. Conclusiones y recomendaciones

Para una mejor comprensión de la PEE a partir de la EPI se evidencia la necesidad de incluir variables distintas de las sistémicas, en tanto el abordaje de elementos domésticos, como las “ideas económicas” de los tomadores de decisión y la tecnocracia que los acompañan, permiten visibilizar mejor el *interplay* entre asuntos domésticos e internacionales. Para el estudio de caso planteado, la

37. Reflejado en la reglamentación de la organización y las funciones de PROINVERSIÓN y su aprobación en 2013 y ajustes a los contratos de inversión (DS 187-2013-EF). *Ibidem*.

“cultura económica” (Cohen, 1990 y Rohrlich, 1987) en Perú se ha construido sobre variables de tipo histórico-económico, como fue la crisis de los ochenta profundizada por el manejo dado durante García I y la consecuente necesidad de superación con Fujimori y su cosmovisión de lo que sería un escenario de recuperación interna (en el plano económico) y transfronteriza (con las IFI y el sistema internacional). Por ello, tal como lo plantea Ikenberry desde lo teórico, el caso peruano muestra con claridad la incidencia de los condicionantes y las dinámicas históricas para explicar el juego entre las variables (Ikenberry, 1988), en este caso de tipo estructural-cognitivas, para la construcción de la PEE.

Es a partir de las ideas económicas fujimoristas, solo en el plano de comercio e inversión, que se trató de estructurar a un Perú que reflejara la implementación adecuada a su entrada a las lógicas GATT/WTO, por lo que el andamiaje institucional estuvo acorde con los compromisos allí asumidos, al tiempo que con las expectativas que podrían generarse para que potenciales inversionistas empezaran a considerar a Lima como lugar de establecimiento.

La fórmula Fujimori-Toledo en el plano de las relaciones económicas internacionales da muestra de la importancia de las ideas que menciona Goldstein (1988) en la construcción de las instituciones, en tanto evidencia la manera como permearon el ensamblaje normativo en los tres ámbitos de análisis propuestos: doméstico, bilateral y multilateral. En este último, se visibilizó el argumento de Odell sobre lo valioso de hacer dialogar las estructuras político-económicas globales con el mercado, las instituciones políticas nacionales con las creencias y, principalmente, con los valores de los líderes (Odell, 1990), aunque preferiría referirme a las *ideas económicas* de los tomadores de decisión peruanos.

Con ese esquema teórico-explicativo más complejo, se evidenció que las dinámicas del sistema comercial internacional incidieron en el diseño de la PEE peruana vía los principios OMC, pero también a través de la incorporación de ese país en APEC, por lo que la presión devino multicausal: no solo el ajuste a las dinámicas del comercio no discriminatorio y abierto, sino los nuevos derroteros fijados en las metas Bogor para convertir a Perú en una economía liberalizada en términos de comercio e inversión hacia el año 2020.

Los nuevos requerimientos fijados por el dúo OMC-APEC significaron para el país ajustarse en su dimensión doméstica, sin restarle importancia a las dinámicas que bilateralmente debía fijarse en su agenda de negociación –lo que se refleja en los AII negociados (ver Anexo)– y la estructura tecnócrata necesaria para llevarla a cabo.

Si bien este *paper* es el inicio para investigaciones futuras donde se desarrolle con mayor detalle la propuesta de Hall sobre el papel de las ideas debido a la intensiva participación del conocimiento mediante el papel de funcionarios y expertos de alto nivel en áreas claves (Hall, 1993) de temas relacionados con asuntos económicos, el análisis de la experiencia peruana permite entrever la incidencia de las “ideas económicas” de los líderes de turno y los dirigentes de la institucionalidad doméstica creada con Toledo (MINCETUR, PROINVERSIÓN, PNEX)³⁸, y de la incidencia del esquema fujimorista en las estructuras institucionales, configurándose así el fenómeno de absorción que trae Woods (Woods, 1995).

Se evidenció también, desde una perspectiva wendtiana, la incidencia de la estructura internacional, como fenómeno construido y compartido socialmente (Wendt, 1999), en el diseño de la PEE planteada en Lima como expresión de la conducta estatal y altamente influenciada por las “ideas económicas” de la élite, quienes actúan, como lo señala Hall (1993), dentro de un set de ideas y estándares que reflejan lo esencial que resultaba acomodarse domésticamente a las exigencias construidas en el sistema económico internacional de los noventa y al *boom* en la suscripción de AII como una manera de lograr un buen puesto en la carrera por atraer flujos de IE a los territorios poscrisis de los ochenta (Guerra Barón, 2014c). Por otro lado, la inclusión de la visión de Woods sobre el rol de las ideas a través de las estructuras institucionales como las descritas arriba (MINCETUR, PROINVERSIÓN, PNEX) no solo pone de presente el modo en que éstas se incorporan en la estructura burocrática misma (Sikkink, 1991, citado por Woods, 1995), sino que desarrolla las ideas preexistentes o preconcebidas en la estructura misma (Goldstein, 1988 y 1989, citado por Woods,

38. Otros organismos también, como el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) creado en la administración de Fujimori.

1995), como sería el caso de los posteriores desarrollos en los gobiernos de García II y Humala.

Con el abordaje mixto propuesto en este *paper* (“inside-out”, “outside-in”) se pone de presente la incidencia de las “ideas económicas” de la élite peruana, fijadas desde los noventa a partir del caos económico-financiero de García I y mantenidas y consolidadas a pesar del enfoque precampaña electoral de Humala. Como parte del legado de Toledo, el positivo crecimiento económico intenta ahora encauzarse a solucionar los problemas más críticos del Perú (pobreza e inequidad), razón por la cual la atracción de la IE es considerada a partir de aquél como un motivo de interés nacional.

Recomendaciones

La experiencia peruana en la construcción de la PEE a partir de las “ideas económicas” de los tomadores de decisión muestra la continuidad de las estrategias en la línea del tiempo, con lo que se denota la posibilidad de que estos temas puedan manejarse técnicamente sin que los elementos políticos incidan negativamente. Sin embargo, el llamado de atención hecho por Toledo y ahora por Humala sobre el anudamiento que debería tejerse entre un buen desempeño económico como mecanismo para lidiar con los problemas de inequidad y pobreza en el país inca, debería convertirse en un asunto de interés nacional.

Referencias

- Álvarez, J. M., & Guerra, A. (2013). El Acuerdo de Asociación Colombia y Perú-Unión Europea : de negociación bloque a bloque a negociación multi-partes. *Diálogos de Saberes*, 38, 117-132.
- Bridges, T. (2001). *The contender. Stanford Alumni*. Recuperado de: https://alumni.stanford.edu/get/page/magazine/article/?article_id=39538.
- Cohen, B. (1990). The political economy of international trade. *International Organization*, 44 (2), 261-281.
- Davies, R. (2011). *The Rise and Fall of Alberto Fujimori*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de: <https://projects.exeter.ac.uk/RDavies/inca/fujimori.html>.
- Daza, E. (n.d.). *Alianza del Pacífico o alianza con EE.UU.: La verdadera agenda internacional de santos*. Recuperado de: <http://deslinde.co/wp-content/uploads/2013/09/12-Asia-Pac%C3%ADfico.pdf>.
- Frieden, J., & Martin, L. (2002). International Political Economy: Global and Domestic Interactions. En *Political science: The state of the discipline* (pp. 118-146).
- García, D., & Eguiguren, F. (2008). La evolución político-constitucional del Perú 1976-2005. *Estudios Constitucionales*, 6 (2), pp. 371-398.
- García, J. (2012). La política de comercio exterior y de desarrollo del Perú. En *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)* (pp. 423-453).
- García, J. (2013). Alianza del Pacífico. ¿Hacia dónde vamos? *Agenda Internacional*, XX (31), 43-54.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the international economic order*. Princeton.
- Goldstein, J. L. (1988). Ideas, institutions, and American trade policy. *International Organization*, 42 (1), 179-217.
- González, F. (2012). Relaciones de comercio e inversión del Perú con el Asia-Pacífico. En *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)* (pp. 209-241). Lima: Fondo Editorial PUCP .
- Guerra Barón, A. (2014a). ¿Gobernanza multinivel o intergubernamentalismo en inversión? En E. Pastrana & H. Gehring (Eds.),

- Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 327-365). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Guerra Barón, A. (2014b). *A comparative study of foreign economic policies: The CIVETS countries*.
- Guerra Barón, A. (2014c). Un estudio comparado de las políticas exteriores económicas: el caso de los países CIVETS. *Revista Papel Político*, 19 (1).
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Ikenberry, J. (1988). Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. *International Organization*, 42 (1), 219-243.
- Levy, P. I. (2011). Free Trade Foreign Policy: How trade myths impede a key US policy tool. *Harvard International Review*, 58-62.
- Odell, J. S. (1990). Understanding International Trade Policies: An Emerging Synthesis. *World Politics*, 43 (1), 139-167.
- Ramacciotti, B., & Méndez, M. (2012). Las relaciones entre Perú y Estados Unidos: dos décadas de asociación convergente. En *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)* (pp. 95-140).
- Rohrlich, P. (1987). Economic culture and foreign policy : the cognitive analysis of economic policy making Paul Egon Rohrlich. *International Organization*, 41 (1), 61-92.
- Sánchez, D. (2006). Sobre el imaginario político latinoamericano y Evo Morales. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 2, 169-177.
- Scollay, R., & González Vigil, F. (2004). Los acuerdos comerciales en el Asia-Pacífico de cara a los objetivos de APEC. *Revista de Estudios Internacionales*, 36 (144), 7-29.
- Shifter, M. (2004). Breakdown in the Andes. *Foreign Analysis*, 83 (5), 126-138. Recuperado de: http://www.uasb.edu.ec/caei/pdfcoyuntura/M_Shifter_ForAff_Sep.pdf.
- Stokes, S. C. (1997). Democratic Accountability and Policy Change Economic Policy in Fujimori's Peru. *Comparative Politics*, 29 (2), 209-226.
- Toledo, L. C. (2010). Chile-Perú: discursos contrapuestos y sus manifestaciones geopolíticas. Íconos, *Revista de Ciencias Sociales*, 38, 95-104.

- Weisbrot, M. (2006). *Peru's Election: Background on economic issues*. Center for Economic and Policy Research .
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press. Doi:10.1017/CBO9780511612183.
- Woods, N. (1995). Economic Ideas and International Relations: Beyond Rational Neglect. *International Studies Quarterly*, 39, 161-180.
- Zakaria, F. (1997). The Illiberal Rise of Democracy. *Foreign Affairs*, 76 (6), 22-43.
- World Trade Organization [WTO]. (2007). WT/TPR/G/189. *Informe de Perú*. Recuperado de: www.wto.org.
- World Trade Organization [WTO]. (2000). WT/TPR/G/69. *Informe de Perú*. Recuperado de: www.wto.org.

Anexo.

TABLA RESUMEN ACUERDOS INTERNACIONALES DE INVERSIÓN, PERÚ

País*	TLC			
	BIENES	B + S	AÑO S	AÑO V
Perú		Canadá	2008	2009
		Corea del Sur	2011	2011
		Costa Rica	2011	2013
		Chile	2006	2009
		China	2009	2010
		EE.UU.	2006	2009
		Japón	2011	2012
		Panamá	2011	2012
		Singapur	2011	2012
		UE	2008	2013
			2012	
	EFTA	2010	2011	

País*	APPRI			
	País	AÑO S/V	País	AÑO S/V
Perú	Alemania	1997 (V)	Italia	1995 (V)
	Argentina	1996 (V)	Japón	1999 (V)
	Australia	1997 (V)	Malasia	1995 (V)
	Bélgica y Luxemburgo	2008 (V)	Noruega	1995 (V)
	Bolivia	1995 (V)	Paraguay	1994 (V)
	Canadá	2007 (V)	Portugal	1995 (V)
	Chile	2001 (V)	República Checa	1995 (V)
	China	1995 (V)	Rumania	1995 (V)
	Colombia	2010(V)	Singapur	2003 (S, NV)
	Corea del Sur	1994 (V)	Suecia	1994 (V)
	Cuba	2001 (V)	Suiza	1993 (V)
	Dinamarca	1995 (V)	Tailandia	1991 (V)
	Ecuador	1999 (V)	Reino Unido	1994 (V)
	El Salvador	1996 (V)	Venezuela	1997 (V)
	España	1996 (V)		
	Finlandia	1996 (V)		
	Francia	1996 (V)		
	Holanda	1996 (V)		

Fuente: Elaboración propia, con datos de *WTO-RTA* (2013) y *UNCTAD Database* (2013).

B+S: bienes y servicios.

S: año de suscripción.

V: año de entrada en vigencia.

NV: no vigente.

* En la tabla se excluyen los Acuerdos de Alcance Parcial y los Acuerdos de Complementación Económica.

La proyección de Chile en Asia-Pacífico

*Germán Camilo Prieto Corredor
y Natalia Ladino Ricardo*

Introducción

Dentro del contexto regional latinoamericano, y particularmente del suramericano, Chile se ha destacado por llevar a cabo un proceso de “internacionalización temprana” con respecto a los demás países. Su articulación con el desarrollismo que imperaba en la región en los años sesenta, coronada por su participación como miembro fundador del Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino) en 1969, se vio truncada por la dictadura de Pinochet instalada desde 1973¹, que impondría un cambio del modelo económico desarrollista hacia uno neoliberal donde la apertura comercial era la punta de lanza para el desarrollo y crecimiento económico. Este nuevo modelo requería del establecimiento de nexos comerciales con países que pudiesen demandar las principales exportaciones chilenas, basadas esencialmente en productos primarios como el cobre, las frutas, productos forestales y madera, pesca y productos marinos (Meller, 1996, p. 64). Sin embargo, ante las críticas de los países vecinos, hemisféricos y europeos, el régimen militar tuvo que enfrentar una situación de aislamiento internacional que lo llevó a buscar mercados e interlocutores políticos en Asia-Pacífico.

1. Chile abandonaría el Pacto Andino en 1976 como consecuencia de su rechazo a constituir una unión aduanera que implicaba adoptar aranceles mucho más altos de los que el gobierno de Pinochet venía estableciendo.

Así, en el último cuarto del siglo XX Chile fue considerado como un país pionero en las relaciones de Asia-Pacífico, y se comenzó a construir la idea de la política exterior chilena como una política “diversificada” y “exitosa”, caracterizada por un interés permanente en ampliar y diversificar mercados internacionales a través de una rápida y profunda liberalización comercial. Esta constante de la política exterior y comercial chilena ha conducido a que el país no haya querido ser miembro pleno de ningún proyecto regional que implicase la coordinación de políticas comerciales, con excepción de su aspiración de pertenecer al NAFTA². Como consecuencia, Chile fue el país latinoamericano que más temprano firmó acuerdos comerciales con los demás países de la región, y también el que ha desarrollado más temprana y profundamente sus relaciones comerciales con Asia-Pacífico.

El presente capítulo analiza la proyección de Chile en Asia-Pacífico, entendiendo la proyección como aquello que Chile ha buscado ser y obtener en esa región, y aquello que ha conseguido. Para realizar dicho análisis, el capítulo desarrolla tres propósitos: primero, ofrecer una descripción del proceso de relacionamiento de Chile con Asia-Pacífico, donde se destaca la continuidad en la diversificación y profundización de las relaciones comerciales con esta región y se resalta el rol de Chile como miembro de APEC desde 1994, lo cual significó la consolidación de la identificación de Chile con la región Asia Pacífico. Segundo, analizar la intención de Chile de convertirse en un “puente” o “plataforma” de interacción entre Suramérica y Asia-Pacífico, y la medida en que podría evaluarse si lo ha conseguido. Aquí se vincula la proyección de Chile hacia Asia-Pacífico con su proyección hacia Suramérica, de modo que se pueda comprender esta idea de puente o plataforma como elemento clave de la identidad chilena en materia de política exterior. Asimismo, y aun cuando el presente ensayo no puede profundizar en un análisis detallado del origen y composición de las inversiones con relación a las exportaciones chilenas, se provee una valoración incipiente sobre la manera en que puede considerarse que Chile haya logrado operar como

2. En 1995 se iniciaron negociaciones formales para incorporar a Chile dentro del NAFTA, pero finalmente el Gobierno estadounidense desistió de continuar el proceso.

puente o plataforma de negocios entre Suramérica y Asia-Pacífico. Después de abordar estos propósitos en las dos primeras secciones del capítulo, una tercera sección ofrece, a manera de conclusión, una evaluación de lo que puede aprenderse de Chile a partir de su experiencia de inserción en Asia-Pacífico, particularmente en relación al objetivo que tiene la Alianza del Pacífico (AP) de servir como plataforma para dicho fin. Aunado a esto se plantean también algunas recomendaciones para Chile y los demás países de la AP.

El proceso de relacionamiento con Asia-Pacífico

De acuerdo con Wilhelmy (2010, p. 126), desde la era de la independencia ya el Libertador chileno O'Higgins había pensado en la relevancia de que el proyecto emancipador americano se extendiera al sudeste asiático, pues creía que, después de la independencia de la corona española, las nuevas repúblicas americanas debían ayudar a la independencia de Filipinas. Pero el primer hito importante en la relación de Chile con Asia-Pacífico no se dio sino hasta 1897, cuando se firmó el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con el Imperio de Japón. Posteriormente en 1915 se establecieron relaciones diplomáticas con la República de China, en 1945 con Australia y Nueva Zelanda, y en 1947 con Filipinas, que recién había accedido a la independencia. En las décadas siguientes, durante el período de la política de industrialización por sustitución de importaciones, no se dio ningún avance en las relaciones de Chile con Asia-Pacífico (ibíd., pp. 126-127). Japón era el único país que sobresalía en dicho sentido, aunque sólo constituyó el 10% del comercio internacional del país para todo el período 1953-1973 (Ross, 2007, p. 113). En 1970 el Instituto de Estudios Internacionales organizó en Viña del Mar la conferencia "Chile vuelve al Pacífico", y en los años subsiguientes organizó importantes eventos y realizó publicaciones sobre el desarrollo de la Cuenca del Pacífico que, según Wilhelmy (2010, p. 127), influyeron en círculos dirigentes empresariales y gubernamentales.

Pero fue desde la dictadura de Augusto Pinochet que la política exterior de Chile le concedió un primer plano a la relación con

Asia-Pacífico. Wilhelmy (2010, p. 128) sostiene que el interés del gobierno militar en impulsar las relaciones de Chile con Asia-Pacífico puede explicarse debido a la difícil situación internacional en la que Chile se encontraba, donde la mayoría de países latinoamericanos y europeos eran críticos de la dictadura. En el Este de Asia los gobiernos militares eran la regla y el autoritarismo del Cono Sur no fue censurado. Adicionalmente, desde el 11 de septiembre de 1973 la República Popular China había decidido sostener relaciones diplomáticas con Chile, con lo cual el gobierno de Pinochet encontraba un respaldo diplomático en Asia a pesar de las diferencias ideológicas con el Partido Comunista Chino.

Wilhelmy (2010, p. 128) sugiere que existió una visión particular de los asesores de Pinochet en considerar que el futuro económico de Chile pasaba por impulsar sus relaciones comerciales con la cuenca del Pacífico, debido a que la economía japonesa lideraba un proceso de desarrollo dinámico al que se unían las economías de Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, lo que prometía abrir interesantes mercados potenciales para las exportaciones chilenas. Para Sanhueza y Soto (2009, p. 123), el aislamiento internacional del gobierno, unido al pragmatismo de la política exterior de los países asiáticos, favoreció una penetración temprana de Chile en Asia-Pacífico, pues el gobierno militar se dio cuenta de que en Asia podía haber una relación comercial que no tendría problemas con la política doméstica. Esta postura es compartida por Ross (2007, p. 120), quien afirma que durante el período 1973-1989:

[El] aislamiento internacional de Chile fue combatido con una estrategia internacional que, si bien procuró superar las variadas sanciones que Europa y Estados Unidos imponían a raíz de las violaciones a los derechos humanos, buscó principalmente encontrar socios comerciales a los que la situación interna de Chile les fuera indiferente: éstos fueron los países del Asia Oriental (Japón, los NIC³, los ASEAN⁴ y China).

3. 'New Industrialised Countries' (países de industrialización reciente), a saber, Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán.

4. Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia. Singapur también hacía parte de ASEAN en ese entonces.

Ante el aislamiento político enfrentado en buena parte del mundo, durante el gobierno de Pinochet, Chile estableció embajadas en Japón, Corea, China, Filipinas, Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia, Australia y Nueva Zelanda. La embajada en Vietnam fue posteriormente establecida durante el gobierno de la Concertación, así como un consulado general en Hong Kong y una oficina comercial en Taipei (Wilhelmy, 2010, p. 128). Así pues, tenemos al aislamiento político derivado del establecimiento del régimen militar y sus prácticas represivas como la principal explicación del temprano relacionamiento de Chile con Asia-Pacífico. Pero la política económica adoptada por el gobierno de Pinochet también tiene una parte importante en esta explicación.

Durante la dictadura militar se estableció en Chile el modelo de libre mercado, que permitió la entrada de capitales foráneos al país e impulsó las exportaciones, y desde entonces ha servido como sustento de la estrategia de inserción internacional del país, y en general como base de sus relaciones exteriores (Ladino, 2008, p. 179). La adopción de dicho modelo se dio inicialmente con el paso del modelo de sustitución de importaciones a un régimen de comercio exterior basado en la apertura unilateral de importaciones, y luego en la intensa promoción de las exportaciones. Además se acompañó de la apertura irrestricta a la inversión extranjera y la disminución de barreras para la compraventa de divisas y los movimientos de capitales extranjeros (French-Davis, 2004, p. 99). Este intenso proceso de liberalización, que terminó en junio de 1979, desmontó completamente la institucionalidad anterior a Pinochet y creó las condiciones para “una mayor presencia del mundo en Chile” (Fazio, 1996, p. 72). La temprana liberalización del comercio y el impulso a las exportaciones se reflejaron en un aumento de la participación de productos agropecuarios (particularmente frutas) y forestales en la canasta exportadora, aunque como veremos más adelante, hoy en día sigue predominando la minería, especialmente el cobre.

El vertiginoso desarrollo económico del sudeste asiático, liderado por Japón, resaltó la importancia de ese lado del mundo para el gobierno militar, en tanto reunía un conjunto de destinos potenciales para las exportaciones chilenas, que a su vez comprometía a las grandes economías de China, la Unión Soviética y Estados

Unidos (Wilhelmy, 2010, p. 125). En 1976 se realizaron las primeras transacciones comerciales entre Chile y Corea del Sur y Taiwán, y al año siguiente ocurrió lo mismo entre Chile y Hong Kong (Ross, 2007, p. 119). Pero la importancia de Japón como el socio comercial más antiguo de Chile en Asia-Pacífico continuaba en aumento. En el subperíodo 1971-1973, Estados Unidos recibió sólo el 8,6% de las exportaciones chilenas, mientras que Japón captó el 18% de las mismas. Ante la importancia creciente del comercio entre los dos países, en 1979 se constituyó el Comité Empresarial Chile-Japón y, desde aquí en adelante, las relaciones bilaterales serían protagonizadas por el capítulo chileno y su homónimo japonés de dicho Comité (ibíd., pp. 114-115).

A comienzos de los años ochenta un grupo de empresarios chilenos empezó a promover la entrada del país al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, por sus iniciales en inglés), entidad que agrupaba al sector privado de la región y cuya Asamblea de 1983 tuvo lugar en Santiago, siendo Chile observador. En un primer momento, esta red de empresas sirvió para complementar la nueva orientación chilena hacia el Pacífico, especialmente desde que el país se incorporó oficialmente en 1989, pero desde la creación en 1991 del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (en adelante, APEC), el PBEC ha venido perdiendo importancia, ya que APEC tiene la ventaja de reunir en un mismo espacio a actores políticos y empresarios de alto nivel (Wilhelmy, 2010, p. 130).

Durante los años ochenta, el este asiático incrementó su participación en las exportaciones de los países de la ALADI, pasando de 8% en 1980 a 12% en 1989, pero este crecimiento se situó muy por debajo de las cifras registradas por Chile. En 1989, 27% de las exportaciones chilenas tenían por destino el este asiático, en tanto que el segundo país latinoamericano que más exportaba hacia esta región, Brasil, sólo destinaba 17% de sus exportaciones, seguido por Argentina con 10% (Gutiérrez, 1997, pp. 4-5). La expansión de las exportaciones chilenas hacia Asia-Pacífico continuaba siendo liderada por Japón, que en la fase 1985-1989 representó un promedio anual de US \$806 millones de las exportaciones chilenas, en tanto que para el período 1990-1994 fue de US \$1.876 millones (Kuwayama, 1996, citado en Ross, 2007, p. 116). Sin embargo, la expansión

de los llamados NIC como destino de las exportaciones chilenas fue tan sostenida y dinámica desde mediados de la década de los ochenta, que alrededor de 1993 lograron igualar al tamaño de Japón dentro del total del comercio internacional de Chile (Ross, 2007, p. 119). Por otra parte, durante la década de los ochenta los llamados ASEAN⁴ se transformaron en los nuevos aliados de la economía chilena. Según Ross (ibíd., p. 124) la similitud existente entre estos países y el gobierno militar chileno favoreció el incremento del intercambio comercial. Para Ross:

Chile y estos ASEAN⁴ coincidían en tener modelos de Estado, donde se combinaba autoritarismo político con un creciente liberalismo económico. Esta fórmula había permitido, a uno y otro lado del Océano Pacífico, crear y desarrollar modelos de capitalismo exitosos basados en condiciones humanas discutibles y con buenos resultados de crecimiento, aunque con pobres logros en desarrollo (ibíd.).

Tras la llegada de la democracia, la prioridad del gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) fue la “reinserción internacional” de Chile, y se buscó profundizar las relaciones con Asia-Pacífico a través de la participación en los mecanismos multilaterales del Sistema de Cooperación del Pacífico. Es de resaltar el ingreso en 1991 al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus iniciales en inglés), cuyas experiencias y percepciones sobre la relación de los países de la cuenca del Pacífico fueron canalizadas y transmitidas en Chile por el recién creado Comité Chileno de Cooperación Económica en el Pacífico (Chilpec). Además, se presentó la primera solicitud de incorporación de Chile como observador en APEC, en donde se logró la membresía plena en 1994 (Wilhelmy, 2010, p. 129).

Fue en los primeros años de la década de los noventa cuando China alcanzó alguna notoriedad comercial para Chile, aunque como se mostró anteriormente, su importancia política se empezó a vislumbrar desde la década de los setenta en pleno asentamiento de la dictadura militar (Ross, 2007, p. 123). Aun así la importancia

económica de China para Chile se mantuvo baja, aunque entre 1990 y 1996 las exportaciones chilenas a ese país pasaron de representar menos de US \$50 millones a casi US \$400 millones (Losoviz, 1996, p. 13), y para 1999 ya alcanzaban los US \$664 millones, siendo cobre, salitre, papel, pulpa de papel, harina de pescado y madera los principales productos exportados (China.org, s.f.); mientras que en materia de inversión, el pico del período 1990-1999 se alcanzó en 1995, cuando la inversión china en Chile apenas llegó a representar cerca del 1,0% del total de las inversiones materializadas en el país (Ross, 2007, p. 123).

En cambio, ya para 1995 el este asiático se había convertido en el principal destino de las exportaciones chilenas representando un 33%, comparado con 26% hacia la Unión Europea y 16% hacia el bloque NAFTA (Gutiérrez, 1997, p. 4). De esta manera Chile, motivado por la necesidad de llevar a cabo una inserción internacional en general y una vinculación con las economías de Asia-Pacífico en particular, complementó las tempranas iniciativas del régimen militar con los avances multilaterales de los años noventa. El sistema multilateral en el momento en que se dio “el milagro asiático” fue soporte y complemento de los ya establecidos vínculos bilaterales, en cuanto ofreció al país una red de contactos con diferentes economías que de otro modo no hubiera alcanzado.

Sin embargo, desde mediados de los años noventa ya se evidenciaba que las exportaciones chilenas a Asia-Pacífico eran intensivas en el uso de recursos naturales y contenían poco valor agregado. Las ventas nacionales se concentraban mayoritariamente en materias primas como cobre, fruta, harina de pescado, celulosa, salmones, chips de madera y otras variedades forestales. En Japón, Corea del Sur y la República Popular China, el ingreso de productos agropecuarios nacionales (carne vacuna y fruta fresca) enfrentaba, además, fuertes barreras arancelarias, cuotas de importación y obstáculos fito y zoonosanitarios (Gutiérrez, 1997, p. 5). Al mismo tiempo, el universo empresarial chileno involucrado en el intercambio era aún pequeño, y los flujos de inversiones desde los países asiáticos hacia Chile eran modestos. En 1996 sólo ingresaron capitales por US \$37,8 millones desde Asia-Pacífico, siendo Japón la principal fuente (ibíd., pp. 6-7). La necesidad de incrementar el acceso a los

mercados asiáticos y de diversificar sus exportaciones, así como de atraer mayor inversión, fueron motivaciones esenciales para que Chile asumiera una posición muy activa en APEC desde el momento de su entrada a este foro económico transcontinental.

El rol de Chile en APEC y la consolidación de su identidad transpacífica

APEC fue creado como un mecanismo de cooperación transpacífica para vincular diferentes economías mediante la coordinación de políticas, especialmente en las áreas de comercio e inversión. Por ello todos los miembros, sin importar su tamaño o grado de desarrollo, deben reaccionar tanto a las presiones externas como a los intereses nacionales que demandan alguna ventaja en la economía global. En este sentido, la relación de Chile con Asia-Pacífico durante la década de los noventa estuvo enmarcada dentro de su actividad como miembro pleno de dicho foro. Pese a la oposición de Estados Unidos y Australia, Chile logró en 1994 la membresía plena en APEC con el apoyo de los miembros de ASEAN, China, Corea del Sur y Nueva Zelanda. Con ello, Chile completó su estrategia de participar en todos los organismos de cooperación transpacífica que eran de interés para sus objetivos de inserción internacional, y se situó en un escenario de estímulos al comercio y las inversiones, enfrentando el reto de acoplarse a las exigencias de un espacio multilateral.

Y es que después de casi dos décadas de aislamiento regional, e incluso de situaciones de tensión en materia de seguridad con Argentina, el creciente proceso de interacción de Chile con Asia-Pacífico condujo a que el país austral desarrollase un sentido de pertenencia con Asia (Ladino, 2008, p. 191). Desde los años ochenta ya se venían presentando afinidades entre los modelos económicos de liberalización de Chile y los países del este asiático, y de hecho la entrada a APEC en 1994 se produce en el momento en que se reconoce el “milagro asiático”, entendido como el proceso de transformación productiva de las economías del sudeste asiático que las condujo a convertirse en exportadoras de productos de alto valor

agregado, en particular en la industria automotriz, de tecnología informática y de telecomunicaciones.

Como mecanismo de cooperación transpacífica en materia de comercio e inversión, los miembros de APEC deben adaptar sus prácticas políticas internas de acuerdo con las dinámicas globales de liberalización económica, jalonadas sobre todo por las economías más desarrolladas (particularmente el G8). Esta dinámica genera un proceso de identificación, pues todas las economías, sin importar su tamaño o grado de desarrollo, deben reaccionar tanto a las presiones externas y responder a las demandas del capital internacional, como a los intereses nacionales, que a su vez están alineados con las demandas externas mediante su compromiso con el modelo económico neoliberal (Ladino, 2008, p. 192).

Chile se ubicó al nivel de las demandas de APEC mediante un ajuste de sus políticas a la agenda del Foro, y esto creó un sentido de pertenencia con Asia-Pacífico que ha sido esencial para institucionalizar la cooperación con dicha región a lo largo de los años. Para Sanhueza y Soto (2009, p. 120), el Pacífico no sólo se ha convertido en uno de los vectores fundamentales de la política exterior chilena, sino que también la interacción de Chile con Asia-Pacífico es una expresión de su identidad, pues existe una confluencia en cuanto al modelo de desarrollo y al poder marítimo como bases de una política de Estado. Estos autores afirman incluso que Chile comparte valores esenciales con los países de Asia-Pacífico, como “el pragmatismo, la seriedad y la confianza” (ibíd.). De hecho el pragmatismo ha sido uno de los descriptores más recurrentes de la política exterior chilena, la cual ha estado al servicio de la implementación del modelo económico de libre mercado como medio para lograr el crecimiento económico (Ladino, 2008, p. 179).

La identificación de Chile con la región de Asia-Pacífico a través de su membresía a APEC derivó en la consolidación de una identidad transpacífica chilena que puede constatarse en el activo rol que Chile asumió en este foro en los años subsiguientes a su incorporación. Un ejemplo de esto fue el anuncio en 1995 por parte del presidente Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) respecto a que Chile estaba dispuesto a completar en una década su esquema de liberalización de bienes y servicios según el plazo fijado por los miembros de APEC:

2010 para las economías desarrolladas y 2020 para las economías en desarrollo, lo que se conoce como “Las Metas de Bogor” (Wilhelmy, 2010, p. 137). Por lo tanto Chile, en razón al lapso considerado, marcharía al tiempo con las economías desarrolladas. Sin duda, una muestra de su gran compromiso e identificación de igual a igual con las economías más avanzadas del Foro y sus objetivos en torno a la liberalización económica. Como consecuencia del compromiso asumido frente a las Metas de Bogor, Chile presentó en 1996 su Plan de Acción Individual⁵ para alcanzarlas, y al año siguiente se convirtió en el primer integrante del Foro en comparar su cumplimiento con el de los demás miembros a través de un examen colectivo, dejando en evidencia su voluntad de asumir plena y eficazmente las disposiciones de APEC como mecanismos para alcanzar metas amplias en materia comercial.

La crisis económica asiática de 1998 causó un desaceleramiento de la economía chilena debido a la disminución de la demanda de cobre en Asia, pero pese al impacto de la crisis, la Cancillería chilena apoyó la política frente a la región y la permanencia en APEC, de tal forma que el peso económico de Asia fue determinante para evaluar los costos y beneficios de la participación chilena en dicho mecanismo de cooperación. Mantener la permanencia en APEC fue otra muestra de la identificación de Chile con la región Asia-Pacífico y de su compromiso institucional con el foro, que hicieron que los tiempos de crisis a pocos años de haberse incorporado como miembro pleno no pusieran en juego el compromiso chileno con su inserción transpacífica. La activa participación chilena en APEC rápidamente se tradujo en cifras favorables. Entre 1990 y 1994 el 50,3% de las exportaciones tenía a APEC como destino; y entre 1999 y 2003 esa cifra llegó a 79,7%(BCN, 2005), además de la proyección hacia la región y los estrechos vínculos con dirigentes y empresarios de las economías más dinámicas del mundo. Adicionalmente,

5. Los planes de acción individual examinan anualmente los avances en la liberalización de 15 sectores: aranceles, medidas para-arancelarias, servicios, inversión, estándares globales, propiedad intelectual, políticas de competencia, contratación estatal, desregulación, obligaciones con la OMC, reglas de origen, resolución de conflictos, movilidad de empresarios, acopio y análisis de la información como estadística e informes.

Chile aprovechó las Cumbres de APEC de la última década del pasado siglo para lanzar las grandes negociaciones comerciales con otros miembros.

En la primera década del siglo XXI, Chile se destacó como organizador de la cumbre de APEC 2004, y su objetivo principal fue impulsar la creación de una Comunidad de Asia y el Pacífico, siendo el lema de esta Cumbre “Una Comunidad, Nuestro Futuro”. Calificado por el gobierno Lagos como “el mayor desafío en nuestra historia como actor internacional”⁶, el papel de Chile en APEC 2004 fue bastante dinámico. Como anfitrión presentó diferentes temas para las discusiones ministeriales, entre otros: el apoyo a la Ronda de Doha, la educación para superar la pobreza, la importancia de los TLC para alcanzar las Metas de Bogor, seguridad, apoyo a las PYMES, y el Marco de Acción para el Desarrollo Sustentable, propuesta que fue aprobada y materializada en la Reunión APEC de Alto Nivel sobre Desarrollo Sustentable, efectuada en Santiago en 2006. Adicionalmente, a través del Consejo Consultivo Empresarial de APEC (ABAC), Chile planteó la posibilidad de estudiar un TLC para toda la región, algo que resultó muy novedoso, ya que en APEC sólo se suscriben acuerdos bilaterales. El análisis de factibilidad de esta propuesta fue aprobado posteriormente en Vietnam 2006, considerándolo como un paso más para la liberalización de bienes y servicios dentro del Foro.

Las iniciativas de Chile y la orientación dada a los foros presididos, proyectaron su visión en términos comerciales y fueron determinantes en las prioridades y perspectivas de APEC tanto para 2004 como para los años siguientes. Por ejemplo, la idea de crear una Comunidad del Pacífico encontró resonancia en Corea 2005 con el lema “Hacia una Comunidad: Enfrentemos el Desafío” y en Vietnam 2006 “Una Comunidad dinámica para el Desarrollo Sustentable en Prosperidad”. Así, se demostraba que Chile no solo consolidaba su identificación con Asia-Pacífico sino que contribuía significativamente a la construcción de una “identidad APEC” o de Asia-Pacífico como tal.

6. Embajada de Chile en Australia. “APEC 2004 Chile”. Disponible en: <http://www2.embajada-chile-australia.com/bilateral/apec.html>.

A partir de 2004 Chile intensificó su relación con la región a través de tratados de libre comercio, acuerdos de asociación económica y proyectos de cooperación regional que van más allá de lo comercial. En abril de 2004 entró en vigencia el TLC entre Chile y la República de Corea - el primero de su tipo entre un país asiático y uno latinoamericano -. Las visitas oficiales y bilaterales que se realizaron dentro del marco de preparación de la cumbre de líderes de APEC, celebrada en Santiago en noviembre de ese año, demostraron el nivel de las relaciones políticas y comerciales de Chile con los países asiáticos, especialmente con los miembros de APEC e India. De hecho en el año siguiente a APEC Chile, el presidente Lagos realizó la primera visita de Estado de la historia chilena a India, acompañado de una delegación de empresarios que se reunieron con sus contrapartes para identificar oportunidades de negocios, y presentando a Chile como plataforma para la entrada de exportaciones indias a América Latina. En la visita se firmó un Acuerdo Marco para iniciar las negociaciones comerciales, que se tradujo en la entrada en vigencia del Acuerdo de Alcance Parcial en 2005, materializando así las posibilidades de incrementar el comercio bilateral.

Posterior a APEC 2004 también se dio la apertura de nuevos espacios de interés mutuo entre China y Chile, específicamente en agricultura y minería. De acuerdo con ello se suscribió el Memorándum de Cooperación entre Codelco (chilena) y Minmetals (china) para impulsar la cooperación en exploración, explotación e inversiones conjuntas. Es interesante notar que en 1970 Chile fue el primer país suramericano en establecer relaciones diplomáticas con China continental, y que muchos años después apoyó decididamente su ingreso a la OMC, que finalmente se dio en 2001. Estos gestos nutrieron la relación bilateral y explican en gran medida la voluntad del país asiático de iniciar en 2005 la negociación del Tratado de Libre Comercio con Chile, su primer acuerdo comercial fuera de Asia, y que entró en vigencia en octubre de 2006.

Abrir la posibilidad de un TLC con Japón fue otro acierto chileno en la cumbre de APEC 2004. Inicialmente se creó el Grupo de Estudio Conjunto (GEC), compuesto por representantes de los gobiernos y los sectores privado y académico de los dos países, para estudiar la viabilidad de un acuerdo comercial. Durante 2005

y 2006 los vínculos bilaterales se profundizaron con la realización de la Reunión de Consultas Políticas y Económicas, presidida por los dos viceministros de Relaciones Exteriores; la Reunión del Comité Empresarial Chile-Japón y la I Reunión del Foro Permanente de Relaciones entre Chile y Japón. Como resultado, en septiembre de 2007 entró en vigencia el Acuerdo de Asociación Económica, el primer acuerdo comercial bilateral firmado por Japón con un país de América del Sur. Japón era en ese entonces el segundo destino de las exportaciones chilenas y con el tratado más del 70% de las mismas quedaron con arancel cero, mientras que las exportaciones japonesas de bienes de capital tuvieron desgravación inmediata, beneficiando la modernización y ampliación de la base productiva chilena (DIRECON, s.f.).

En 2006, dos años después de ser anfitrión de APEC y de haber consolidado sus relaciones con sus principales mercados de exportación, Chile se enfocó en otras áreas potencialmente importantes: Vietnam, Malasia y Australia. Con Vietnam - anfitrión de APEC 2006 - se acordó realizar el estudio conjunto para determinar la conveniencia de un TLC, que finalmente entró en vigencia en enero de 2014. De igual forma, se iniciaron negociaciones para un TLC con Australia, vigente desde 2009. Adicionalmente, tras el resultado positivo del estudio de factibilidad de 2005, se empezó a negociar un TLC con Malasia, el primero de su tipo entre Malasia y un país latinoamericano. La entrada en vigencia de este tratado en 2012 representó un gran paso para Chile en materia de abastecimiento energético, en tanto el país asiático es un importante productor de gas natural y petróleo.

Por otra parte, el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (P-4) fue firmado por Chile, Nueva Zelanda, Brunei Darussalam y Singapur en 2005. Éste es un Acuerdo de Asociación cuyos objetivos son estimular la expansión y diversificación del comercio, pero que además comprende un memorando sobre cooperación laboral y otro sobre cooperación ambiental. Singapur concedió a Chile la desgravación inmediata al 100% de los productos chilenos desde el primer día de la entrada en vigencia del Acuerdo, y Nueva Zelanda lo hizo en un 80%. En promedio, el 90% del intercambio Chile-P-4 obtuvo arancel cero a partir del primer día de

la entrada en vigencia del Acuerdo (DIRECON, s.f.). Este acuerdo tiene la gran ambición de servir, a través de su ampliación, como plataforma para conformar un área de libre comercio de Asia-Pacífico, y para ello contempla una cláusula de adhesión que permite la entrada de otras economías. Bajo este proceso de expansión se han sumado Australia, Canadá, Japón, Malasia, México, Perú, Estados Unidos y Vietnam, y ahora se conoce como Trans-Pacific Partnership (TPP).

Estados Unidos ha asumido el liderazgo de dicho proceso, y la suscripción de lo que sería un ambicioso TLC entre doce países es uno de los objetivos principales de la agenda comercial del gobierno Obama. Para Chile en particular, el TPP puede sonar como una gran idea de acuerdo con su propuesta de 2004 de crear un TLC regional, pero lo principal es evaluar qué es lo que se está negociando y el impacto de los resultados sobre otras relaciones que ya tiene Chile, por ejemplo con China, o en términos de lo que ya negoció en sus anteriores TLC bilaterales con países de Asia-Pacífico. A simple vista parecería que los beneficios no serían tantos para Chile, puesto que ya ha firmado TLC con todos los países que participan en el TPP y con sus más inmediatos miembros potenciales: Corea del Sur y China.

Respecto al cumplimiento de las Metas de Bogor para el año 2010, en su reporte del 2012 sobre el progreso en las mismas, APEC reconoce que Chile ha avanzado en materia de liberalización, en particular a través de la expansión de su red de acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales, y de la eliminación de restricciones cuantitativas y de tratamiento nacional a las importaciones (APEC, 2012). Desde una perspectiva general, el alcance de dichas metas por parte de todos los miembros de APEC ha estado sujeto al progreso fallido de los esquemas de liberalización de la OMC, especialmente en materia de barreras no arancelarias, agricultura y propiedad intelectual.

Las experiencias mencionadas demuestran que APEC, a pesar de su aparente estancamiento en años recientes, no debe dejar de considerarse como un escenario estratégico en el que Chile pudo mostrar su capacidad de interactuar y liderar iniciativas en forma eficiente, así como extender y profundizar el entramado de relaciones con

Asia-Pacífico. Los alcances de la relación de Chile con esta región han posicionado al país como el actor estatal latinoamericano con mayor comercio con los países asiáticos, le han permitido estar al nivel de economías fuertes y desarrolladas y conquistar nuevos mercados, y sin duda con ello ha alcanzado su objetivo de diversificar sus nexos internacionales. Todo esto ha tenido implícita la imagen de solidez que Chile proyecta hacia el mundo y la credibilidad construida a partir del cumplimiento de los compromisos adquiridos. Sin embargo, en la siguiente sección examinaremos que las exportaciones chilenas a Asia-Pacífico no han sido tan diversificadas como sus destinos, y por el contrario dan cuenta de una situación de dependencia reprimarizadora que pone a Chile en una situación poco ventajosa en términos de desarrollo productivo.

Chile como país “puente” o “plataforma”

Varios autores hacen referencia al proyecto de Chile de convertirse en “país puente” entre Suramérica y Asia-Pacífico, o en “país plataforma de negocios” entre ambas regiones (Ross, 2007; Artaza, 2007; Wilhelmy, 2010) y de hecho esas expresiones son figura recurrentes en el discurso oficial. Como ejemplo reciente, el canciller chileno afirmaba al recién posesionarse el gobierno de Michelle Bachelet en 2014 que “Chile aspira a transformarse en un país puente, y además en un país puerto, para que los del Atlántico saquen a través de nuestros puertos sus productos” (citado en El País, s.f.). Por su parte, la presidenta Bachelet aseguraba en su discurso ante el Consejo Consultivo Empresarial de APEC en mayo de 2014 que Chile “puede y debe consolidar su condición de país puerto y país puente entre América Latina y el Asia Pacífico” (El Tiempo, 2014). Y en el Coloquio Chile-Brasil, organizado en Sao Paulo por el Instituto Lula, el vice-canciller chileno Edgardo Riveros sostenía que “queremos ser un puente entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Es falsa la visión de que las dos costas vivan dándose la espalda” (Telesur, 2014). Luego, ¿qué significa “país puente” o “país plataforma”? ¿De dónde salió esta idea y por qué? ¿Por qué pensar en que

un objetivo central de la relación de Chile con Asia-Pacífico es ser puente o plataforma?

De acuerdo con Ross (2007, p. 125), la idea de Chile como puente entre Japón/Asia y el Mercosur fue impulsada por el capítulo chileno del Comité Empresarial Chile-Japón, y que la contraparte japonesa asumió como propia, consignándola en las Actas del Comité en el año 1994. De hecho dos años después, en su mensaje de saludo al presidente Eduardo Frei, con motivo del centenario de las relaciones entre Japón y Chile, el primer ministro japonés, Ryutaro Hashimoto, reiteró esta idea: “Chile, con la mirada puesta en el siglo XXI, se prepara para constituirse en un puente entre Asia y América del Sur” (citado en *ibíd.*).

El hecho de que esta idea haya surgido en 1994, precisamente el año en que Chile fue admitido como miembro de APEC, da una primera pista sobre su sentido y significado. A comienzos de los años noventa el nuevo regionalismo se había instalado en Suramérica con el relanzamiento del Grupo Andino en 1989 (posteriormente CAN) y la creación del Mercosur en 1991. Pese a encontrarse también Chile en proceso de transición hacia la democracia, pertenecer a Mercosur no estuvo nunca en la agenda del gobierno de la Concertación, y mucho menos regresar al Grupo Andino, aun cuando ambos proyectos regionales estaban comprometidos con procesos de apertura económica y liberalización comercial, es decir, apuntando hacia la consolidación del modelo de desarrollo que Chile venía implementando más de una década atrás (Prieto, 2003, p. 286). Aún más, al igual que los (re)nacientes proyectos regionales suramericanos, Chile suscribía la doctrina del “regionalismo abierto” como estrategia de inserción internacional que asumía la cooperación regional como un mecanismo no exclusivo ni excluyente, sino por el contrario, como una plataforma para relacionarse con el resto del mundo (Kuwayama, 1999, p. 8). De hecho APEC era compatible con este principio de regionalismo abierto y era visto por Chile como un paso estratégico para la internacionalización de su economía. Pero la diferencia respecto a los demás países suramericanos radicaba en el pragmatismo ya para ese entonces característico de la política exterior chilena – referido en la sección precedente –, en

donde la prioridad desde la etapa de la dictadura había sido la implementación del modelo económico de libre mercado. Este pragmatismo económico contrastaba con la complejidad de crear uniones aduaneras y coordinar políticas macroeconómicas con el fin de establecer mercados comunes, objetivos que perseguían la CAN y el Mercosur en los años noventa. Debido a su estado de liberalización económica y comercial más profundo, resultado de esa política exterior sostenida en el tiempo, entrar a ser parte de uniones aduaneras como las del Grupo Andino o el Mercosur no era una alternativa para Chile.

En conjunción con lo anterior y con lo señalado en la sección previa, ante su distanciamiento del regionalismo abierto suramericano, que denotaba una falta de identificación con sus vecinos regionales, Chile desarrolló una identidad más Pacífica – o Transpacífica – que lo hizo estar mucho más interesado en hacer parte de APEC que de algún proyecto regional suramericano. Así puede entenderse que con el fin de hacerle contrapeso a la imagen de país lejano o ausente del concierto regional de Suramérica, Chile desarrollara la idea de servir como puente o plataforma de interacción Asia-Pacífico y Suramérica, y justificar así su prelación por vincularse a los proyectos regionales transpacíficos. Con esta idea de “puente” y “plataforma”, Chile enviaba un mensaje de ser no sólo el pionero suramericano en las relaciones con Asia-Pacífico, sino de estarlo haciendo como el país suramericano que le abriría las puertas de Asia-Pacífico a los demás, como en una especie de acto estratégico, visionario y generoso. Esta proyección de la identidad chilena concordaba con su imagen pragmática de país eficiente y precoz también en la implementación del modelo neoliberal de apertura económica y comercial. Chile no sólo buscaba ser un ejemplo, sino además abrirle el camino a sus vecinos suramericanos hacia la inserción en Asia-Pacífico. Ser “puente” y “plataforma” han sido, pues, elementos claves de la proyección oficial de la identidad chilena hacia Suramérica. Ahora, ¿qué tanto ha servido Chile como puente o plataforma de negocios entre las dos regiones? Observar la evolución del comercio con Asia-Pacífico y las inversiones de esa región en Chile puede darnos algunas pistas iniciales.

Comercio con Asia-Pacífico: prevalencia de bienes primarios

Chile es un país exportador. Desde 1970 las exportaciones han triplicado su participación en el PIB y hoy en día representan el 33% del mismo (Banco Mundial, s.f.). Los principales rubros exportados son cobre, uvas frescas, salmón, yodo, vinos y frutos del bosque. La diversificación de la política exterior chilena se dio tanto en materia diplomática como comercial, pero la última en términos de mercados de destino, mas no de diversificación de la oferta exportadora. En efecto, Chile logró diversificar los mercados de destino para sus exportaciones, lo que significa que no posee un socio que represente más del 50% de su intercambio de bienes y servicios. Los principales socios comerciales de Chile, como China, Japón, Corea del Sur, Canadá y Estados Unidos, son miembros de APEC, y allí es donde van más del 60% de las exportaciones chilenas, aunque lo que se exporta son mayoritariamente bienes primarios. Por su parte, más del 50% de las importaciones chilenas proviene de economías APEC.

En efecto, la dependencia de los bienes primarios (*commodities*) de la oferta exportadora chilena hacia Asia-Pacífico ha sido abrumadora. A principios de 1980 la minería concentraba más del 80% del valor exportado, aunque con la expansión comercial y la firma de TLC a partir de 1990, la cifra cayó a 40% debido a la incursión de productos agroalimentarios con mayor valor agregado como las frutas, la celulosa, el salmón y los vinos, que de acuerdo a Dirección (2009) expandieron la participación del sector industrial en las exportaciones. En el período 1990-2008 las exportaciones chilenas crecieron a una tasa promedio anual de 12,3%, y en ellas el sector industrial fue el más dinámico con un crecimiento promedio anual de 9,5%, siendo el subsector agroalimentario el más importante; le siguió la minería con 7%, y el sector agricultura, silvicultura y pesca con 6,3% (ibíd.). El hecho de que para las autoridades comerciales chilenas los productos agroalimentarios como las pulpas de fruta, la celulosa y los vinos sean considerados como “industriales”, da cuenta del enorme componente primario de las exportaciones chilenas.

Aunque Asia es el principal destino de las exportaciones totales chilenas, ocupa el cuarto lugar entre los mercados que reciben las exportaciones no tradicionales (es decir, diferentes del cobre), basadas

en recursos naturales procesados y en bruto. Históricamente, el mayor comprador de estos bienes ha sido América Latina, seguido de Norteamérica y Europa (Sofofa, 2012). En cuanto a países, Estados Unidos es el primer mercado de destino de exportaciones no tradicionales, por delante de Perú y Japón. En este sentido, gran parte de dichas exportaciones llegan a los países con mayores niveles de industrialización, mientras que aquéllas con mayor valor agregado, como manufacturas y algunos alimentos, se envían principalmente a países con menor nivel de industrialización, principalmente a América Latina (Direcon, 2009).

Tomando China y Corea como ejemplos se puede ilustrar lo anterior. En el caso de China, el intercambio comercial total muestra un aumento promedio anual de 22% desde 2005, con un crecimiento en la participación de rubros no mineros de 19,5% anual para el mismo periodo (Economía y negocios, 2013). No obstante, las exportaciones no cupríferas siguen siendo de productos primarios. Por ejemplo, según datos de Prochile, las exportaciones de alimentos a China se han incrementado sostenidamente, aumentando un 29% entre 2011 y 2012, y un 36% entre 2012 y 2013 (Prochile, 2014). En estos porcentajes destacan las uvas, ciruelas, cerezas, arándanos, nueces, pasas, carnes de ave y subproductos de cerdo. Corea presenta un panorama similar. El comercio se ha triplicado en los últimos diez años, pero los principales bienes transados corresponden a cobre y otros minerales, madera, frutas y alimentos. Las exportaciones mineras junto con las frutas y alimentos son a su vez las que más han crecido desde la firma del TLC en 2003, con porcentajes de 15% y 24% respectivamente.

En 2013 China llegó a ser el principal destino de las exportaciones totales chilenas. Estas representaron un 6,9% del PIB chileno, y un 24,9% de las exportaciones totales del país (Mckinsey & Company, 2014), superando a la Unión Europea (14,6%), Estados Unidos (12,6%), Japón (9,9%), Mercosur (8,0%), la Comunidad Andina (6,5%) y Corea del Sur (5,5%) (DIRECON, 2013). En materia de exportaciones se observa entonces cierta concentración en Asia, donde actualmente tres países absorben el 40% de las mismas. En el sector minero, el cobre representó el 52,4% del total de las exportaciones chilenas en 2013. China fue el principal destino con un 37% de las

ventas, mientras que la Unión Europea, Japón y Estados Unidos lo siguieron con 14%, 12% y 8%, respectivamente. En este sentido, más del 49% de las exportaciones de cobre fueron al mercado asiático, donde la demanda china es la que claramente garantiza la estabilidad de este rubro esencial para la economía chilena. Sin embargo, según Direcon (Ibíd., 2013), Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones silvoagropecuarias con 35% del total exportado, seguido de la Unión Europea con 22% y China con un 11% del total.

De acuerdo con el informe mencionado, la evolución de la balanza comercial chilena que comienza con un déficit de US \$1.500 millones en el período 1996-1998, alcanza un superávit que se mantiene positivo y llega a US \$9.500 millones en 2009-2013, se explica por la estrecha relación entre el precio del cobre y el valor de las importaciones. Los cinco países con los que Chile tuvo un mayor superávit en 2013 fueron Japón (23,2%), China (18,9%), Países Bajos (8,4%), Corea del Sur (7,4%) e India (7,0%). Así, y aunque a lo largo de los últimos 40 años Chile ha implementado una serie de cambios estructurales como la apertura económica, la creciente importancia de las exportaciones, la diversificación de los mercados y en cierta medida, de la oferta exportable, el cobre sigue representando más de la mitad de sus ventas.

Más aun, la diversificación de los mercados es incluso cuestionada, pese a que es notoria si se mira en retrospectiva el incremento de los flujos de comercio de la década de los ochenta hasta mediados de los noventa con países como Japón, Corea, Taiwán y China (Clark, 1996, pp. 91-96), y luego tras la entrada de Chile a los organismos de integración del Pacífico. El comercio con China ha crecido exponencialmente, pues este país pasó de ser el destino del 11% de las exportaciones chilenas en 2006 al 24,9% en 2013, lo que da cuenta de una enorme dependencia – y creciente – de las exportaciones chilenas frente a China, que en un lapso de 20 años ha pasado a ser el destino de una cuarta parte de las exportaciones de Chile.

Al observar la oferta exportable chilena a la luz de la ampliación de las transacciones comerciales y de la entrada en vigencia de los diferentes TLC desde 1990 hasta ahora, vemos que aunque se ha dado un proceso de diversificación de las exportaciones, éste ha sido muy modesto en términos de valor agregado, en la medida en que estas

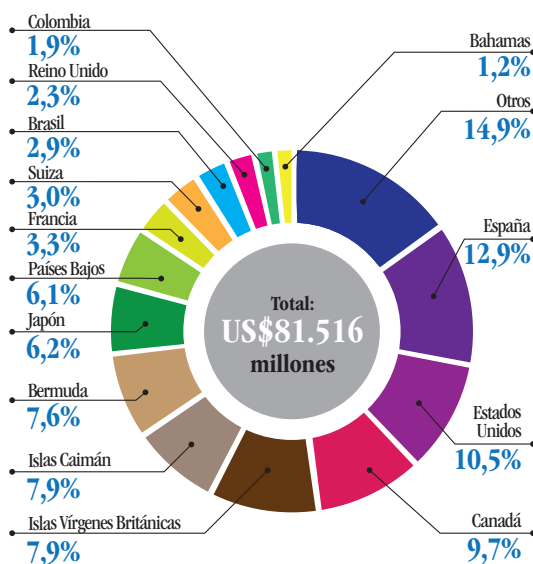
“nuevas exportaciones chilenas”, al igual que el cobre, son productos que no requieren de procesos industriales complejos. Esto demuestra que las exportaciones de Chile hacia Asia-Pacífico no hacen parte de cadenas de valor que articulen insumos y procesos productivos de otros países suramericanos, por lo que aquí habría un primer indicio de que, en materia de exportaciones, Chile no constituye ningún tipo de puente ni de plataforma para las exportaciones de otros países suramericanos, pues las exportaciones de cobre, dominadas por la gigantesca empresa chilena Codelco, han prevalecido como el rubro mayoritario en materia de ventas a Asia-Pacífico. Sin embargo, observar la inversión extranjera en Chile y relacionar su origen con los sectores en los que se ha concentrado contribuye a complementar esta evaluación, preliminar y parcial en cualquier caso.

Chile: posibles puentes entre inversión extranjera y exportaciones

En los últimos años Chile se ha convertido en uno de los mayores receptores de IED en América Latina, pero la participación de Asia-Pacífico en este rubro no es tan significativa como en materia comercial. De acuerdo con las cifras del Banco Central de Chile, entre 2009 y 2012 los principales sectores receptores de IED fueron la minería con 50,1% y servicios con 26,6%. Los cinco principales inversionistas del período fueron España con 12,9% del total, Estados Unidos con 10,5%, Canadá con 9,7%, Islas Vírgenes Británicas con 9,7% e Islas Caimán con 7,9% (CIEChile, s.f.). El Gráfico 1 muestra que el único país de Asia-Pacífico que significó una fuente de IED significativa para Chile entre 2009 y 2012 fue Japón, con 6,2% del total. Corea del Sur, cuya inversión extranjera directa acumulada entre 1974 y 2013 sólo alcanzó US \$214 millones, apenas ha representado el 0,2% del monto total invertido en Chile para ese periodo (DIRECON, 2014). En 2013, el 75% de los capitales provenientes de Corea se concentró en minería y el 25% restante en los sectores forestal, pesca, ventas al por menor, comunicaciones y servicios financieros. Por su parte, no hay registro de inversiones chilenas en Corea (Rebolledo, 2014).

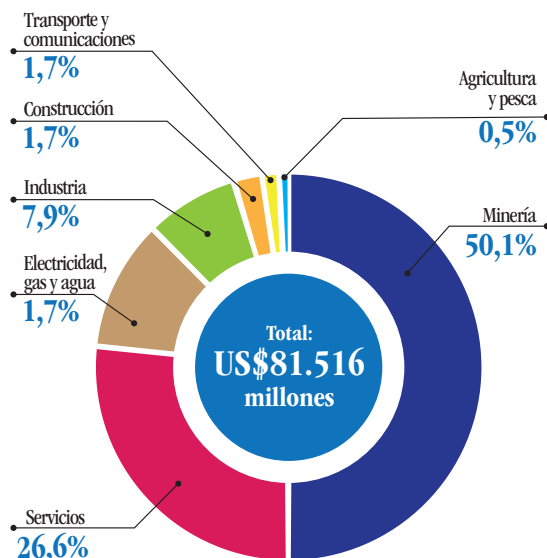
En 2012, año en que Chile ocupó el undécimo lugar entre los mayores receptores de inversión extranjera del mundo, y el segundo lugar en Latinoamérica tras Brasil según la UNCTAD (CIEChile, s.f.), la inversión directa proveniente de economías APEC representó el 58,3% del total de la inversión extranjera directa materializada en Chile, según cifras de Direcon (DIRECON, s.f.). Sin embargo, la mayor parte de esta inversión provino de EE.UU. Dichos capitales han estado enfocados en su mayoría en los sectores minero, agricultor, energético y de tratamiento de aguas; y en segunda instancia en industria, servicios y comercio. Por su parte, la inversión chilena en economías APEC fue el 26,8% del total de la inversión de Chile en el mundo. Entre los países de Asia y Oceanía miembros de APEC, los mayores inversionistas en Chile en 2012 fueron, en orden de importancia, Japón, Australia, China y Corea. Como puede verse, la activa interacción de Chile con Asia-Pacífico se ha dado con base en las exportaciones más que en inversión, por lo que se reconoce que Chile debe avanzar hacia una segunda etapa de las relaciones en donde haya mayores niveles de asociación, específicamente mediante el aumento y la profundización de la inversión asiática en ese país (Cerde, 2010; Neghme, 2013).

GRÁFICO 1. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN CHILE POR PAÍS DE ORIGEN (2009-2012)



Tomado de Comité de Inversiones Extranjeras (CIE), Chile.

GRÁFICO 2. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN CHILE POR SECTOR (2009-2012)



Tomado de Comité de Inversiones Extranjeras (CIE), Chile.

La Zona Franca de Iquique es un ejemplo donde convergen intercambio comercial e inversión extranjera, y que a su vez acerca a Chile a su objetivo de ser plataforma para las relaciones de la región con Asia-Pacífico. Esta Zona Franca funciona como puente de negocios entre Suramérica y Asia en la medida en que su corredor interoceánico conecta a Chile, Argentina, Perú, Bolivia y Paraguay con la salida chilena al océano Pacífico y las empresas asiáticas presentes en la Zona Franca. 42% del total del comercio de la Zona Franca de Iquique proviene de China y 9% de Japón, mientras que de las más de dos mil empresas que allí operan, 44% son chilenas y 56% extranjeras, las cuales provienen en su mayoría de China, India, Taiwán, Corea y Japón, que a través de Iquique hacen llegar sus mercancías terminadas a Chile y al resto de la región suramericana (BCN, 2013). Chile aspira a que con la finalización de los tres corredores oceánicos que comprende esa Zona Franca, Brasil, Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay puedan sacar su producción agrícola y mineral al Pacífico, y así convertirse en el líder del Pacífico suramericano y hacer de Iquique el puerto *hub*⁷ del Pacífico (Quintana, 2014).

7. Puerto central o de redistribución de carga de los países de la región.

Pero aparte del caso presente y puntual de la zona franca de Iquique, ¿de qué manera podemos considerar que Chile ha funcionado como puente o plataforma de negocios entre Suramérica y Asia-Pacífico? La Tabla 1 nos muestra la composición de la IED en Chile por país en el periodo 1974-2012 (siendo 1974 el año a partir del cual puede considerarse que Chile ya había intensificado su relacionamiento con Asia-Pacífico), haciendo especial énfasis en la distribución por regiones. Allí podemos observar que en este periodo EE.UU. aportó más de una cuarta parte (25,7%) del total de IED recibida por Chile, mucho más de lo que ha recibido este país de cualquier región excepto de la UE, y por supuesto mucho más de lo que ha recibido de cualquier país individual. A EE.UU. le siguen en importancia España y Canadá con algo más del 17% cada uno, lo que indica que estos tres países representan casi el 61% del total de IED recibida por Chile en el periodo observado.

TABLA 1. INVERSIÓN EXTRANJERA MATERIALIZADA EN CHILE SEGÚN PAÍS DE ORIGEN*
(EN MILES DE US\$ NOMINALES)

País	2012	1974-2012
SURAMÉRICA		
Argentina	431.000	900.626
Bolivia	0	1.249
Brasil	667.482	1.279.732
Colombia	0	544.640
Ecuador	0	1.335
Paraguay	0	618
Perú	224.325	663.643
Uruguay	0	107.867
Venezuela	0	126.733
Total Suramérica	1.322.807	3.626.443
ASIA-PACÍFICO		
Australia	129.093	3.936.085
China	9.187	103.937
Corea, República de	0	198.751
India	0	27.107

País	2012	1974-2012
ASIA-PACÍFICO		
Japón	2.316.860	6.960.122
Malasia	0	22.923
Nueva Zelanda	0	158.791
Singapur	0	4.352
Taiwán	0	14.106
Total Asia-Pacífico	2.455.140	11.227.423
UNIÓN EUROPEA		
Alemania	0	737.362
Antillas Holandesas	0	30.012
Austria	0	23.773
Bélgica	1.640	1.018.567
Dinamarca	0	17.037
España	107.465	15.831.189
Finlandia	0	100.332
Francia	53.101	1.702.835
Grecia	0	6.522
Irlanda	0	17.722
Italia	0	1.955.457
Liechtenstein	0	136.075
Luxemburgo	0	142.601
Malta, República de	0	27.150
Mónaco	0	3.893
Países Bajos	0	1.731.772
Portugal	0	25.412
Reino Unido	16.810	6.607.607
Rumania	0	3.360
Suecia	84.084	499.683
Total Unión Europea	263.100	30.618.361
APEC AMÉRICAS		
Canadá	944.610	15.782.896
Estados Unidos	2.951.488	23.094.180
México	0	1.819.504
Total APEC Américas	3.896.098	40.696.580

País	2012	1974-2012
CENTROAMÉRICA		
Costa Rica	0	4.038
El Salvador	0	250
Guatemala	0	20
Honduras	0	7.261
Panamá	5.243	339.587
Total Centroamérica	5.243	351.156
CARIBE		
Bermuda	0	475.794
Bahamas	0	104.233
Barbados	0	5.917
Islas Caimán	20.901	354.068
República Dominicana	0	70
Total Caribe	20.901	940.082
RESTO DEL MUNDO		
Cabo Verde	0	167
Chipre	0	6.000
Egipto	0	349
Emiratos Árabes Unidos	0	180
Islandia	0	4.965
Israel	0	4.635
Jordania	0	205
Liberia	0	22.275
Noruega	0	738.805
Sudáfrica	575	168.569
Suiza	223.130	1.531.395
Total resto del mundo	223.705	2.477.545
Total	8.186.994	89.937.590

* Sólo se incluyen los países que han realizado IED en Chile en el periodo referido.

Fuente: Cálculos propios con datos del Comité de Inversiones Extranjeras (Chile), cifras provisionales a 31 de diciembre 2012⁸.

8. Disponibles en: <http://www.ciechile.gob.cl/es/inversion-en-chile/estadisticas/>.

En contraste a la diversidad de países con quienes Chile ha sostenido relaciones comerciales en Asia-Pacífico, tan sólo nueve países de esa región han realizado IED en Chile entre 1974 y 2012, en donde Japón destaca con creces como el mayor proveedor de IED, y se ubica como el cuarto país que más IED ha realizado en Chile (7,7% del total), superando por muy poco al Reino Unido (7,3% del total). La participación de Australia también es destacada como segundo proveedor de IED hacia Chile desde Asia-Pacífico, representando un 4,4% del total recibido en el periodo observado.

Tenemos así que los seis principales proveedores de IED en Chile (EE.UU., España, Canadá, Japón, Reino Unido y Australia) representan más de las tres cuartas partes (casi 80%) del total en el periodo 1974-2012. Esto evidencia la escasa participación de Suramérica en este campo, cuyo aporte total apenas supera la mitad de la IED provista por Japón y el Reino Unido por separado, y es casi US \$300 millones inferior a la de Australia, lo que equivale a un 4% del total de IED recibida por Chile en el periodo señalado. Este porcentaje representa una tercera parte del aporte total de Asia-Pacífico (12,5%). En Suramérica destacan las inversiones de Brasil y Argentina, seguidas de las de Perú y Colombia. A juzgar por estas cifras de inversión, podría inferirse inicialmente que los países de Asia-Pacífico, y en particular Japón, han aprovechado mucho más a Chile como plataforma de exportaciones a Suramérica que los países suramericanos para exportar a Asia-Pacífico. Sin embargo, debe resaltarse que los cuatro principales proveedores suramericanos de IED en Chile (Brasil, Argentina, Perú y Colombia) superan con creces al tercer proveedor de IED de Asia-Pacífico (Corea). Así tendríamos que Chile ha servido de puente o plataforma principalmente a Japón, y en mucha menor medida a Brasil.

Si bien establecer la medida en que Chile ha servido como puente o plataforma de negocios requeriría un análisis detallado de la relación entre origen de la IED, sectores de inversión y participación de inversiones extranjeras en sectores de exportaciones chilenas a destino – lo cual excede por completo el alcance del presente ensayo –, es posible realizar un ejercicio de proyección inicial que puede abrir el camino para este tipo de valoración. Este ejercicio consiste en tener en cuenta los principales países de Asia-Pacífico y

Suramérica proveedores de IED en Chile en el periodo 1974-2012, examinar los sectores donde se han concentrado sus inversiones y relacionarlos con los principales renglones de exportación de Chile hacia una y otra región⁹.

Durante el período en cuestión, las dos mayores fuentes de IED de Asia-Pacífico en Chile, Japón y Australia – que superan con creces a la tercera (Corea) – concentraron sus inversiones en el sector de la minería, con un total de US \$9,2 billones de los US \$10,9 billones que estos países invirtieron en Chile, lo que equivale al 85% del total de recursos invertidos. Teniendo en cuenta que Suramérica¹⁰ ha sido el destino de 8% de las exportaciones mineras de Chile en el periodo observado¹¹ – donde Brasil destaca como el máximo comprador con 86% del total –, habría que examinar si los capitales japoneses y australianos invertidos en este sector han tenido alguna participación en las exportaciones chilenas de minerales a Suramérica, en cuyo caso Chile estaría operando como puente o plataforma en este sentido. Dada la importancia de las inversiones japonesas y australianas en el sector minero y el hecho de que éste es uno de los principales renglones de exportación de Chile a Suramérica, existe espacio para realizar esta inferencia.

Igualmente, tenemos que el grueso de la IED de Brasil en el sector real de Chile durante el periodo observado también ha ocurrido en el sector de la minería, representando 10,2% del total. La mayor IED de Brasil en Chile se ha realizado en el sector financiero (64%). Si tenemos en cuenta que el sector de la minería también es muy importante dentro de las exportaciones de Chile

9. La información que se provee a continuación es el resultado de cálculos propios de los autores, que resultan de cruzar los datos sobre inversión extranjera materializada según país de origen y sector 1974-2012 (tomados del CEI-Chile, disponibles en <http://www.ciechile.gob.cl/es/inversion-en-chile/estadisticas/>), y datos de exportaciones chilenas a Suramérica y Asia-Pacífico para el periodo 1974-2011 disponibles en la base de datos BADECEL de la CEPAL, <http://interwp.cepal.org/badecel/basededatos.asp>.

10. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

11. Es importante señalar aquí dos momentos claves: el primero, en 1987, cuando las exportaciones mineras chilenas superan los US \$100 millones (mucho más que en los años anteriores); y el segundo, a partir de 2004, cuando dichas exportaciones superan los US \$500 millones y a partir de 2006 van a superar el billón de dólares en casi todos los años hasta 2011.

a Asia-Pacífico¹² – donde esta región representó el 67% de las exportaciones mineras de Chile entre 1974 y 2011¹³, siendo Japón el principal destino con 48% de las compras –, podríamos inferir que la inversión de Brasil en este sector puede haber tenido alguna participación en estas exportaciones a Asia-Pacífico (sobre todo en los últimos 15 años), con lo que la función de puente o plataforma por parte de Chile para las empresas brasileras también se estaría cumpliendo. Otro sector donde se ha concentrado la IED de Brasil en Chile en el periodo señalado es el de productos químicos y plásticos, también con 10,2% del total. Dado que Asia-Pacífico ha representado 14,5% del total de exportaciones de Chile en este sector¹⁴ –donde Corea ha sido el principal destino de esa región con 33% del total –, también podría inferirse que las empresas brasileras que han invertido recursos en el sector de químicos y plásticos podrían haberse beneficiado de Chile como puente o plataforma con Asia-Pacífico.

Algo similar podría decirse para Argentina y Perú, cuyas mayores inversiones en el periodo observado se han realizado en el sector de alimentos, bebidas y tabaco en el caso de Argentina (69% del total), y en el sector de otras industrias manufactureras diferentes a las de químicos y plásticos en el caso de Perú (60%). Puede inferirse que las inversiones argentinas en el sector correspondiente podrían haber participado en las exportaciones de dicho sector a Asia-Pacífico, región que tiene una alta importancia dentro de la oferta exportadora chilena en este sector, representando 22,8% del total de exportaciones chilenas de alimentos, bebidas y tabaco en este periodo¹⁵, en el cual Japón ha sido

12. Australia, China, Corea del Sur, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia, Taiwán y Vietnam.

13. Un primer momento clave de estas exportaciones a Asia-Pacífico es 1991, año en que se superan los US \$600 millones después de haber venido exportando menos de US \$500 millones. En 1995 las exportaciones mineras chilenas a Asia-Pacífico superan los US \$1,3 billones, pasando en 2004 a superar los US \$4 billones y alcanzando en 2011 una cifra récord superior a los US \$14 billones.

14. Estas exportaciones a Asia-Pacífico superan los US \$100 millones en el año 2000 y los US \$500 millones a partir del año 2006, rango en el que se mantuvieron hasta 2011.

15. En el caso de los alimentos (donde se incluyen animales vivos), es en el año de 1991

principal comprador con el 61% en alimentos y animales vivos y el 47,5% de las compras de bebidas y tabaco. Y aunque determinar la importancia de Asia-Pacífico como destino de las exportaciones manufactureras chilenas es más complicado debido a los diversos niveles de desagregación de este tipo de exportaciones, podría inferirse que las inversiones peruanas en ese sector pueden haber tenido alguna participación en tales exportaciones a Asia-Pacífico. De esta forma, hay espacio para pensar que Chile ha servido también como puente o plataforma de negocios en estos sectores para capitales argentinos y peruanos.

En cualquier caso, desarrollar las inferencias realizadas previamente requeriría obtener datos detallados sobre las empresas y el origen de sus inversiones que participan en cada sector exportador chileno hacia Suramérica y Asia-Pacífico, lo cual excede por completo el alcance del presente capítulo. Sin embargo, el ejercicio parcial aquí realizado da cuenta de que hay espacio para pensar que Chile sí podría estar funcionando como puente o plataforma de negocios entre ambas regiones. El esfuerzo que habría de seguir a ese estudio detallado sería realizar el mismo análisis para los demás países suramericanos, y en particular Colombia, Perú y Ecuador, y establecer parámetros de comparación para establecer qué países han servido más como puentes en los diversos sectores. Aún más, algo que habría que incluir es el análisis del desarrollo de sectores de servicios, como bancarios y de ingeniería, y de otros sectores asociados con el comercio de bienes¹⁶. Colombia, por ejemplo, ha desarrollado sus principales inversiones en Chile en los sectores de comercio y de transporte y almacenaje (CEI-Chile, 2012), y habría que revisar si tales inversiones se han realizado en empresas que puedan estar suministrando estos servicios a procesos de exportación de bienes

cuando estas exportaciones a Asia-Pacífico superan por primera vez los US \$500 millones, pasando a superar el US \$1 billón en 1995. En 2008 llegan a superar los US \$2 billones y en 2011 los US \$3 billones. En el caso de bebidas y tabaco, donde destacan por supuesto los vinos, en el año de 1998 estas exportaciones a Asia-Pacífico alcanzaron un pico récord de US \$105 millones (mucho más que en los años anteriores), y después de un declive volvieron a despuntar en el año 2007 con US \$134 millones, alcanzado los US \$277 millones en 2011.

16. Los autores agradecen a Manfred Wilhelmy por llamar la atención sobre este punto en conversación personal con uno de ellos.

de Chile a Asia-Pacífico, o a empresas de Asia-Pacífico situadas en Chile que estuvieran exportando bienes a Suramérica.

En todo caso, aun cuando existen razones de peso para aceptar que Chile puede estar sirviendo como puente o plataforma de negocios entre Suramérica y Asia-Pacífico (cosa que también pueden estar haciendo otros países suramericanos), algo para destacar en el presente análisis es el efecto que esta función vinculante puede estar teniendo sobre la economía chilena, e incluso sobre las relaciones económicas entre ambas regiones. Al observar el comercio de Chile con Asia-Pacífico y las inversiones realizadas en Chile, vemos que hay suficiente evidencia para establecer la prevalencia de sectores primarios como cobre, productos agrícolas y maderables en la oferta exportadora chilena tanto a Asia-Pacífico como a Suramérica, y como objeto central de la IED de los países de ambas regiones. Esto significaría que Chile estaría sirviendo como puente y plataforma de *commodities*, aun de servicios asociados a su exportación, lo cual si bien es positivo en la medida en que tales exportaciones generan beneficios significativos para las partes involucradas (compradores, vendedores e inversionistas), no estaría contribuyendo – y en cambio tal vez obstaculizando – a la transformación productiva de la oferta exportable de Chile (y de los países suramericanos que exportan a través suyo e invierten allí) que derivaría en aumentos significativos de ingreso y de bienestar para su población.

Ante la abrumadora reprimarización de las estructuras productivas suramericanas, y de Chile en particular, lo único importante no puede ser consolidarse como puente o plataforma de negocios entre dos regiones cuyos términos de intercambio son extremadamente desiguales: Suramérica exporta *commodities* a Asia-Pacífico e importa bienes con mucho mayor valor agregado de esa región. Ahora, ¿qué posibilidades tiene un país, que por encima de todo es exportador de *commodities*, de servir como plataforma para la transformación productiva? Muy pocas, por no decir ninguna. Y es aquí donde la Alianza del Pacífico puede jugar un papel mínimamente transformador. Si los países miembros de la AP logran cumplir su declarado objetivo de conformar cadenas regionales de valor entre ellos, los demás países de la Alianza podrían aprovechar

los profundos lazos comerciales de Chile con Asia-Pacífico para incrementar el valor agregado de su oferta exportadora, así como Chile lo haría con la suya. Recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) identificó cuatro sectores donde actualmente podrían configurarse encadenamientos productivos de bienes de valor agregado intermedio entre los cuatro miembros de la AP: fibras y alfombras de poliéster entre Perú y Chile; fosfatos y detergentes entre México y Perú; pasta química de madera y papel, y cartón entre Chile y Colombia; y polímeros de propileno y envases de plástico entre Colombia y México (El Comercio, 2014). Siempre y cuando la AP provea el entorno institucional adecuado para la conformación de este tipo de encadenamientos, los países miembros – y por qué no, los demás suramericanos – podrían aprovechar a Chile como puente y plataforma para llevar a cabo procesos de transformación productiva.

Aprender de Chile: lecciones para los países de la Alianza del Pacífico

Los resultados económicos, la diversificación geográfica y los prolíficos acuerdos suscritos, han hecho que la política exterior chilena frente a Asia se reconozca como un caso exitoso en Latinoamérica, y a nivel doméstico, como uno de los medios principales para el crecimiento económico y el desarrollo del país tras el retorno de la democracia. La dinámica relación de Chile con Asia-Pacífico se enmarca dentro del ejercicio continuo de una estrategia de política exterior diversificada, basada en el bilateralismo, el multilateralismo y el regionalismo abierto, dentro de un esquema fuertemente presidencialista en el que el empresariado ha sido el actor central, y la toma de decisiones se ha ajustado al entorno que éste requiere para desenvolverse. Chile ha mantenido una estrategia de regionalismo abierto que le ha permitido negociar libremente con quien ha querido. Esto es visto por muchos como un ejemplo a seguir, que contrasta con los países que han optado por hacer bloques comerciales, zonas de libre comercio y uniones aduaneras.

La estrecha relación de Chile con Asia-Pacífico se inició de forma temprana y hoy en día es muy profunda y avanzada. Para ello Chile ha tenido que innovar y desarrollar políticas específicas que le han permitido conquistar esos mercados y ostentar una balanza comercial superavitaria frente a sus socios asiáticos, con todo y el potencial exportador de esos países. En la actualidad Chile cuenta en Asia con 12 embajadas residentes, 13 embajadas concurrentes, 5 consulados generales, 5 oficinas comerciales, 1 oficina de coordinación comercial, además de antenas comerciales de Prochile en diversas embajadas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f.). Este amplio entramado de representaciones chilenas claramente ha sido útil en términos de mantener una presencia oficial y facilitar el lobby que, por ejemplo en el caso de APEC, fue decisivo para lograr la membresía plena.

Una primera conclusión que se desprende del presente análisis de la proyección de Chile en Asia-Pacífico es que, gracias a la “anticipación” de este país en su inserción en Asia-Pacífico con relación a los demás países latinoamericanos, producto de lo que Sanhueza y Soto (2009) consideran una política de Estado iniciada durante la dictadura militar y consolidada por los gobiernos de la Concertación, Chile ha logrado abrir mercados muy significativos para sus principales exportaciones. Esto unido a la diversificación de destinos de sus ventas que ha acompañado su inserción en Asia-Pacífico, contribuye a la estabilidad y al desarrollo económico de este país volcado por completo a la liberalización comercial como estrategia de crecimiento. Pero si bien Chile ha diversificado sus destinos de exportación, no ha sucedido lo mismo con su oferta exportadora. Así, y pese a que la diversificación de destinos en Asia-Pacífico es alta, la dependencia de productos primarios de su oferta exportadora hace a Chile no sólo vulnerable ante la alta volatilidad de los precios de los *commodities*, sino que a medida que la liberalización comercial se ha ido profundizando, se ha ido consolidando un proceso de reprimarización de la economía chilena que mina las posibilidades de una transformación productiva que se traduzca en mayores niveles de ingreso y bienestar para su población.

En estos términos, si bien Chile ha sido ejemplo pionero y ha tenido éxito abriendo mercados en Asia-Pacífico, igualmente ha

pagado el costo de que su inserción en esa región, lograda por medio de la liberalización comercial bilateral y en el foro multilateral de APEC, lo ha conducido a una situación de dependencia de productos primarios, de reprimarización y de términos de intercambio desiguales, aun cuando mantenga una situación comercial superavitaria con los países de Asia-Pacífico. Los bloques comerciales sirven, precisamente, para hacer más competitivos a sus miembros, y para proteger sectores que tengan la posibilidad de transformar sus estructuras productivas. El hecho de que la CAN y el Mercosur no hayan conseguido esto de manera significativa (aunque sí en cierta medida, sobre todo la CAN), no significa que las áreas de libre comercio y las uniones aduaneras no sirvan para esto. Lo que ocurre es que no lo logran por sí solas – se necesitan medidas específicas de competitividad, innovación, etcétera – pero sin ellas es muy difícil lograr diversificar la oferta exportadora, como el caso de Chile bien lo demuestra. En cambio sirven para incrementar la competitividad de industrias manufactureras y automotrices, como lo demostraron en los noventa, respectivamente, la CAN para Colombia, Venezuela y Ecuador, y el Mercosur para Argentina y Brasil.

Una segunda conclusión, estrechamente ligada a la anterior, es que si bien la idea de Chile de convertirse en puente o plataforma entre Asia-Pacífico y Suramérica puede explicarse como una forma de hacer contrapeso a su imagen de país aislado y desinteresado en el concierto suramericano, el establecimiento de dicho objetivo puede haber llevado a Chile a convertirse en puente y plataforma de *commodities*, condenándolo a una situación de reprimarización de la cual es demasiado complicado salir. Si en efecto Chile ha atraído inversiones de ambas regiones que se han concentrado en sus principales sectores exportadores, correspondientes a productos primarios, la imagen que construye no es simplemente de puente o plataforma de negocios, sino de puente o plataforma para negocios casi exclusivamente relacionados con estos sectores. Esto es bueno para los productores e inversionistas de estos sectores, pero perjudicial para una transformación productiva que pudiese traducirse en incrementar los niveles de ingreso de la población chilena, e incluso de otros países suramericanos cuya oferta exportadora a Asia-Pacífico también se concentra en bienes primarios. Por este

efecto “atrapador”, llama la atención que el discurso oficial chileno se haya concentrado tanto en esta idea de puente y plataforma, más aun cuando es un discurso también presente – aunque más reciente – en países como Perú y Colombia, y que finalmente cualquier país puede servir de puente y plataforma entre otros países en la medida en que atraiga inversiones de unos y exporte a otros. Más que convertirse en puente o plataforma de negocios en mayor o menor medida, lo que debería preocupar a Chile y a los demás países es con qué finalidad servir de plataforma, para qué tipo de negocios y de acuerdo a cuáles objetivos de desarrollo.

Con todo, los países de la AP pueden aprender mucho de Chile en materia de negociación con Asia-Pacífico, estando alertas a que la liberalización comercial con esa región por sí sola no va a generar transformaciones en su oferta exportadora ni en sus estructuras productivas. Los avances en industrialización que se han presentado en México (aunque a costa de fuertes daños a su sector agrícola), se han producido gracias a su proceso de liberalización comercial con su vecino fronterizo EE.UU., la mayor potencia económica mundial, demandante de tal volumen de productos manufacturados que gracias al NAFTA México ha atraído inversiones del mismo EE.UU., de Europa y de Asia en sectores que representan mayores niveles de valor agregado. Pero lo mismo no ha ocurrido con Chile, Colombia y Perú – también suscriptores de TLCs con el gigante del norte – dada su lejanía con ese país y su situación de estructuras productivas menos industrializadas que la mexicana a comienzos de los noventa, cuando se firmó el NAFTA. Y por el hecho de que se profundice la liberalización económica y comercial entre los países miembros de la AP, no van a llegar inversiones en sectores diferentes a los más competitivos de esas economías, que son precisamente los sectores primarios en los casos de Chile, Colombia y Perú.

A partir de la experiencia chilena, la Alianza tiene entonces el reto de aunar esfuerzos para aumentar la competitividad de las exportaciones manufactureras de sus socios, y de desarrollar sectores que contengan altos componentes tecnológicos y de innovación que incentiven la creación de encadenamientos productivos que a su vez jalonen procesos de transformación productiva. Las iniciativas que han anunciado los líderes de la AP sobre la conformación de

cadenas regionales de valor, acumulación de origen y la creación de un fondo para financiar proyectos de infraestructura, son valiosas pero insuficientes. Los países de la Alianza deberían estimular, a través de inversiones estatales en ciencia y tecnología y en ofrecimiento de créditos blandos, la conformación de alianzas público-privadas para desarrollar sectores exportadores de productos con mayor valor agregado que involucren grandes, pequeñas y medianas empresas, que generen efectos de transformación productiva y multiplicadores en la economía. En esto Chile tiene mucho que enseñar, pero también mucho que aprender.

Referencias

- AFP. (6 de mayo de 2014). Argentina busca unión entre la Alianza del Pacífico y Mercosur. *El Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/argentina-busca-union-entre-alianza-del-pacifico-y-merc-articulo-490786>.
- APEC Policy Support Unit. (2012). *APEC's Bogor Goals Progress Report. August 2012*. Disponible en: http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1308.
- Artaza, M. (2007). Chile y Asia hoy: una mirada crítica. *Estudios Internacionales*, 156, 55-65.
- Banco Mundial. *Datos exportaciones de bienes y servicios*. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS/countries/1W?display=default>.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (s.f.). http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-27.7993379546.
- CEPAL. Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL). Disponible en: <http://interwp.cepal.org/badecel/basededatos.asp>.
- Cerda, G. (15 de noviembre de 2010). Relaciones comerciales con Asia Pacífico. *Diario Financiero*. Disponible en: <http://www.ugm.cl/relaciones-comerciales-con-asia-pacifico/China> Internet Information Center. (s.f). *Relaciones entre China y la República de Chile*. Disponible en: <http://spanish.china.org.cn/xi-lamei/guanxi/1.htm>.
- CIE Chile. (s.f.). *Inversión en Chile*. Disponible en: <http://www.ciechile.gob.cl/es/inversion-en-chile/ied-segun-pais-de-origen/>.
- Clark, X. (1996). *Comercio de Chile con APEC: Barreras arancelarias y no arancelarias. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan)*, 42, 83-115.
- Comité de Inversiones Extranjeras de Chile (s.f.). Disponible en: <http://www.ciechile.gob.cl/es/inversion-en-chile/panorama-general/>.
- Comité de Inversiones Extranjeras de Chile (s.f.). Disponible en: <http://www.ciechile.gob.cl/es/inversion-en-chile/estadisticas/>.

- Direcon Chile (Noviembre de 2009). *20 años de negociaciones comerciales*. Disponible en: <http://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/09/Chile-20-a%C3%B1os-de-negociaciones-comerciales1.pdf>.
- Direcon Chile (s.f.). *Acuerdos comerciales*. Disponible en: <http://www.direcon.gob.cl/detalle-de-acuerdos/?idacuerdo=6240>.
- Direcon Chile (s.f.). *Cancilleres de Chile y Japón firman Tratado de Libre Comercio*. Disponible en: http://www.direcon.cl/index.php?accion=prensaArticulo&id_prensa=281.
- Direcon Chile (s.f.). *Chile y APEC*. Disponible en: <http://www.direcon.gob.cl/apec/>.
- Direcon Chile (Enero de 2014). *Comercio exterior de Chile Enero-Diciembre 2013*. Disponible en: http://www.sice.oas.org/ctyindex/CHL/DIRECON20134_s.pdf.
- Direcon Chile (5 de mayo de 2014). *Evaluación TLC Chile y Corea del Sur*. <http://www.direcon.gob.cl/2014/05/evaluacion-tlc-chile-y-corea-del-sur-a-10-anos-de-entrada-en-vigencia/>.
- Economía y Negocios online. (4 de septiembre de 2007). *TLC con Japón permitirá a Chile ser plataforma*. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=32523>.
- El Comercio. (11 de febrero de 2014). *Alianza del Pacífico: el BID identificó 8 cadenas productivas*. Disponible en: <http://elcomercio.pe/economia/mundo/alianza-pacifico-bid-identifico-8-cadenas-productivas-noticia-1708722>.
- Embajada de Chile en Australia. *APEC 2004 Chile*. Disponible en: <http://www2.embachile-australia.com/bilateral/apec.html>.
- Fazio Vengoa, H. (1996). Chile: modelo de desarrollo e inserción internacional. *Historia Crítica* 13, 68-89.
- French-Davis, R. (2004). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gutiérrez B., H. (1997). *Las relaciones económicas de Chile con los países de Asia-Pacífico*. Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Reunión de América Latina y el Caribe de Centros de Estudios sobre Asia-Pacífico, Caracas, 17-18 de julio de 1997.

- Kuwayama, M. (1999). *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature*. CEPAL (ECLAC), *Serie Comercio Internacional*, 4.
- Ladino, N. (2008). Diversificación y continuidad: caracterización de la estrategia de inserción internacional de Chile. En G. C. Prieto (Editor), *Integración y democracia: Aspectos socio-políticos del regionalismo en Suramérica* (pp.161-216). Bogotá: Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- Losoviz, P. (1996). *Comercio y oferta exportable Mercosur + Chile - R.P. China*. Argentina: Biblioteca del Ministerio de Economía. Disponible en: <http://www.asiayargentina.com/pdf/59-comercio.PDF>.
- Meller, P. (1996).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (s.f.). Disponible en: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080722/pags/20080722121249.html>.
- Neghme, V. (21 de agosto de 2013). Profundización de la política a Asia, tarea del nuevo gobierno. *Diario Financiero*. Disponible en: <https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/veronica-neghme/profundizacion-de-la-politica-a-asia-tarea-del-nuevo-gobierno/2013-08-20/202630.html>.
- Oppenheimer, A. (17 de mayo de 2014). La 'Alianza del Pacífico'. *El País*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/opinion/alianza-pacifico.html>.
- Orr, G. (21 de Julio de 2014). Who depends most on China for exports? *MicKinsey & Company Greater China*. Disponible en: <http://www.mckinseychina.com/who-depends-most-on-china-for-exports/#prettyPhoto>.
- Portal Chile Asia Pacífico. (5 de noviembre de 2013). *La Zona Franca de Iquique como plataforma comercial de Asia Pacífico en Sudamérica*. Disponible en: <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/zona-franca-iquique-plataforma-asia-pacifico>.
- Prieto, G. C. (2003). Constructing regionalism in South America: the role of ideas in the Andean Community and Mercosur projects. *Colombian Economic Journal*, 1 (1), pp. 268-303. Disponible en: <http://www.fce.unal.edu.co/cej/number1/10-Prieto.pdf>.

- Prieto, G. C. (Editor). (2008). *Integración y democracia: Aspectos socio-políticos del regionalismo en Suramérica*. Bogotá: Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- Prochile (s.f.). *Chile: Ventajas y oportunidades*. Disponible en: http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2012/04/16_FdeVicente.pdf.
- Prochile (s.f.). Disponible en: <http://www.prochile.gob.cl/ruta/asia/>.
- Quintana, A. (22 de septiembre de 2014). Chile: busca liderar en el Pacífico Sudamericano con el puerto de Iquique. *Marco Trade News*. Disponible en: <http://www.marcotradenews.com/noticias/chile-busca-liderar-en-el-pacifico-sudamericano-con-el-puerto-de-iquique-27117>.
- Rebolledo, A. (30 de abril de 2014). *10 años del TLC Chile-Corea: el primer acuerdo transpacífico del mundo*. Disponible en: http://app.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2014/04/30_ARebolledo.pdf.
- Ross, C. (2007). Chile y el Asia Pacífico: La Construcción Histórica del Futuro. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, IX (1), 109-140.
- Sanhueza, R. y Soto, A. (2009). Chile en el contexto del Pacífico. Marcos conceptuales para la política exterior de Chile hacia el Asia Pacífico. *UNISCI Discussion Papers*, 21, 120-136.
- Telesur. (27 de agosto de 2014). *Chile ofrece enlace Mercosur y Alianza del Pacífico para reforzar integración suramericana*. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/news/Chile-ofrece-enlace-entre-Mercosur-y-Alianza-del-Pacifico-20140827-0030.html>.
- Wilhelmy, M. (2010). La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico. *Estudios Internacionales* 167, 125-141.

La Alianza del Pacífico y Brasil: ¿una estrategia de impugnación?

Rafael Fernando Castro Alegría

Introducción

Brasil es considerado como una de las potencias emergentes en un mundo que se torna cada vez más multipolar. Al mismo tiempo ha sido categorizado, en razón a sus capacidades materiales e ideales, como la potencia regional de Suramérica (Flemes, 2012, p. 19). En ese contexto, las potencias emergentes, con el fin de aumentar su peso en los escenarios globales, postulan pretensiones de liderazgo en sus respectivas regiones¹.

Adicional a ese motivo, también procuran que a) se alcance una estabilidad regional, que les otorgue cierta legitimidad como líderes de regiones en paz y en crecimiento, b) buscan respaldo de los miembros de su región a sus ambiciones de transformación de las instituciones de gobernanza global, c) consolidar instituciones de *gobernanza regional* que ref ejen sus ideas e intereses, esto es, su proyecto de regionalización, entre otros objetivos.

De acuerdo con lo anterior, Brasil como potencia emergente a nivel global y potencia regional en Suramérica, ha presentado una

1. Nolte (2006, p. 28) postula la tesis de que las posibilidades de protagonismo a nivel global, para las potencias regionales, dependen de hasta qué punto actores externos pueden influenciar la agenda de seguridad regional o en qué medida la potencia regional domina y define las agendas de seguridad en la región.

pretensión de liderazgo en dicha región; propuesta que cuenta fundamentalmente con las siguientes características:

1. Redefine geoestratégicamente la región, apartándose de configuraciones tradicionales como el panamericanismo o la concepción de una región latinoamericana, para proponer la construcción de 'Suramérica', como el espacio donde se proyecta esta pretensión de liderazgo. Geopolíticamente, entonces, con la construcción de una región suramericana se excluye a México y a los países centroamericanos, a los cuales Brasil considera demasiado alineados con las políticas estadounidenses (Betancourt, 2012, pp. 317-325).
2. Brasil fomenta la conformación y consolidación de dos instituciones de gobernanza regional, que refieren esta definición geopolítica: El Mercosur y la Unasur (Pastrana y Vera, 2012, p. 138).
3. Por medio de tales instituciones, especialmente de la Unasur, propone un modelo de regionalismo que ha sido categorizado como poshegemónico, debido a que busca que la región tenga autonomía en sus decisiones tanto internas como externas, con respecto de los Estados Unidos, que históricamente han influenciado de manera profunda en la política regional. Al mismo tiempo, este modelo plantea quitar del foco de la cooperación regional las cuestiones económico-comerciales, para dar prioridad a las de concertación política; gestión de crisis; lucha contra la pobreza; fortalecimiento conjunto de la infraestructura regional y protección del medio ambiente, entre otros puntos de una agenda regional ampliada. En tercer lugar, con el regionalismo poshegemónico, Brasil promueve por medio del Mercosur la construcción de proyectos de integración económica que no siguen la receta neoliberal del Consenso de Washington, sino que tienen un alto componente de intervencionismo en la economía, en beneficio de las industrias nacionales, al tiempo que privilegian el libre comercio pero con la condición de que sea circunscrito a los países de la región (Riggiozi, 2012, pp. 17-25).

Además de los factores generales que han llevado a los analistas a plantear la construcción actual de un mundo mucho más multipolar (factores como la creciente participación en el producto mundial bruto de los países emergentes), la reconfiguración del orden regional en Suramérica se vio facilitada por un vacío de poder dejado por los Estados Unidos, dada la concentración de su política de seguridad en la cruzada global contra el terrorismo, que está direccionada hacia Oriente Medio, y la focalización de su política económica en el fortalecimiento de sus relaciones con los países asiáticos y con la Unión Europea. Otro elemento que ha permitido que los países de la región tengan un mayor margen de maniobra en su política exterior ha sido un cambio en las condiciones materiales de la región, destacándose en particular el incremento global de los precios de las materias primas, fenómeno que ha beneficiado, en buena medida, las economías de los Estados suramericanos (Betancourt, 2013, pp. 64-66).

Aparte de las ya mencionadas, existen otras razones que motivan la pretensión brasileña de construir un proyecto suramericano de regionalización como: a) el incremento de la interdependencia económica con los países de la región, b) la creciente presencia de sus ciudadanos en los territorios de los Estados suramericanos, c) La búsqueda de la dilución del poder relativo de Argentina, su usual contradictor en el Cono Sur, en un escenario en el que participan más países (Betancourt, 2012, pp. 324-325).

Ahora bien, frente a ese panorama se erige en Latinoamérica, la Alianza del Pacífico (en adelante AP), un proyecto impulsado por Colombia, México, Chile y Perú, que busca constituir un área de libre comercio, promoviendo la libre circulación de capitales, bienes, servicios y personas, iniciativa que se considera que puede impugnar ciertos aspectos del proyecto de suramericanización brasileño. En ese contexto, el presente capítulo interpreta la posibilidad de que la naciente Alianza del Pacífico se constituya en una estrategia de impugnación a Brasil, en su calidad de potencia líder regional en Suramérica. Para realizar dicha interpretación, el capítulo se divide en cinco partes. En la primera se señalan los principales intereses geoestratégicos brasileños, que pueden verse perjudicados con la AP. En un segundo momento, se analiza la posibilidad de una

competencia o contrapeso de la AP a las instituciones de gobernanza regional lideradas por Brasil: la Unasur y el Mercosur. En tercer lugar, se estudia la posibilidad de una impugnación por parte de México al liderazgo brasileño en Suramérica, en el contexto de su regreso a la región por medio de la AP. Como cuarto punto, se analizan los discursos y las acciones de algunos actores domésticos brasileños con respecto a la apertura comercial, que pone en debate la AP. Finalmente, se estudian las potenciales perspectivas para el suramericanismo, frente a un mayor involucramiento de los Estados Unidos, en el marco de la AP.

Los intereses geoestratégicos de Brasil ante la creación de la Alianza del Pacífico

Partiendo de la comprensión del proyecto de regionalización que fomenta Brasil, tal y como se planteó en el acápite anterior, se ha señalado desde diversas perspectivas que la Alianza del Pacífico (en adelante AP), potencialmente, entra en contravía con múltiples intereses geoestratégicos regionales de Brasil. En primer lugar, porque impugna el rediseño geopolítico (suramericano) pensado por los diplomáticos de Itamaraty y puesto en marcha por el Gobierno brasileño al insertar nuevamente a México en la región, al tiempo que se encuentra en proceso de aceptar miembros de Centroamérica como Costa Rica y Panamá.

Como segundo punto, dado que este acuerdo promueve un modelo de regionalismo abierto², que se contrapone en diversos puntos al regionalismo poshegemónico de Brasil (Castro, 2013, p. 267). Principalmente porque: a) los países que integran la AP tienen fuertes vínculos económicos y políticos con los Estados Unidos; b) buscan poner la cooperación económico-comercial, una vez más, como prioridad de la cooperación regional; y c) promueven una cooperación económico-comercial orientada por un modelo aperturista de mercado (neoliberal).

2. Véase el Preámbulo del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

En tercer lugar, la AP enfatiza la posibilidad de fortalecer vínculos económicos entre los países que hacen parte de la región pacífica (tanto en América como en Asia), mientras que Brasil, al igual que los demás países del Mercosur, no tiene salida al Pacífico, sino que concentra su comercio marítimo a través del Atlántico. Adicional a estos puntos, se ha planteado que la AP, además de poner en cuestión la redefinición suramericana de la región, pretende resquebrajar o debilitar las organizaciones regionales impulsadas por Brasil: el Mercosur y la Unasur.

Las instituciones suramericanas de gobernanza regional frente a la Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico y la Unasur: entre la contestación y la complementariedad

Hasta el momento, han sido los gobiernos de izquierda de la región, que conforman el ALBA, quienes han presentado las más duras críticas a la conformación de la AP, siendo las declaraciones del presidente de Bolivia, Evo Morales, las más fuertes, al definirla como una conspiración de los Estados Unidos que pretende fragmentar los procesos de integración en Suramérica, en especial la Unasur (RT, 14 de octubre de 2013). Sin embargo, los Estados miembros de la AP han declarado, en varias ocasiones, que el objetivo de este acuerdo no es hacerle contrapeso político ni económico, a ningún otro mecanismo de regionalización (La República, 26 de enero de 2013).

Ahora bien, adicional a las diversas declaraciones de los mandatarios miembros de la AP, es posible presentar tres argumentos en contra de una interpretación de este proyecto de regionalización, como un foro contrapuesto o de posible contrapeso a la Unasur –al menos en el mediano plazo–, principalmente considerando su función como organización de concertación política regional y de gestión de crisis regionales:

- 1. Actividad de miembros suramericanos de la AP en la Unasur:** Los países que integran la AP mantienen su participación

activa en la Unasur, esto es, no han abandonado o menguado sus actuaciones en esta organización como consecuencia de su membresía en la AP. A manera de ejemplo, puede señalarse la participación del Gobierno de Colombia, junto a los de Ecuador y Brasil, en la observación y mediación en el diálogo entre la oposición venezolana y el gobierno de Nicolás Maduro (El Universo, 3 de abril de 2014), lo que puede interpretarse en el sentido de que, no ha interferido con el papel de esta organización en la gestión de crisis regionales o en la coordinación política para presentar posturas conjuntas frente a éstas.

En este sentido, ante la posibilidad de realizar pronunciamientos sobre tal crisis, la canciller de Perú, Eda Rivas, declaró que la Alianza del Pacífico no se pronunciaría como colectivo, porque no es un foro político (Peru21, 22 de marzo de 2014).

2. **Enfoque eminentemente económico:** Uno de los principales puntos señalados hasta ahora para respaldar la tesis de un posible estancamiento de la AP, es el de la llegada a la Presidencia de Michelle Bachelet, en atención a su orientación de izquierda que, se especulaba, entra en contradicción con el marcado enfoque neoliberal de este proyecto. Sin embargo, su ministro de Relaciones Exteriores, Heraldo Muñoz, ha despejado esta duda señalando que el presidente de México, Enrique Peña Nieto, y la mandataria chilena, coincidieron en que el enfoque de la AP debe ser eminentemente económico. En adición a lo anterior, Muñoz señaló que para Bachelet el escenario de concertación política regional, por excelencia, es la CELAC (Terra, 27 de marzo de 2014). A lo que el presidente colombiano, Juan Manuel Santos, aunó que la gobernante continuará apoyando la AP, pues sabe que ésta tiene un “carácter pragmático y no ideológico” (La Tercera, 17 de mayo de 2014).
3. **Ausencia de funciones coincidentes:** En los documentos constitutivos de la AP, no se prevén objetivos, no se establecen mecanismos ni se estructuran órganos encaminados a

cumplir funciones en los casos de gestión de crisis o de concertación política regional (más allá de la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas o de la inserción económica en el Asia Pacífico, que hasta el momento se desarrolla, esencialmente, con el establecimiento de embajadas conjuntas y de promoción de la AP en diversos países).

En concordancia con estos puntos es posible plantear que, de momento, la AP no se contrapone sino que puede ser complementaria a la Unasur, en tanto esta organización sí busca cumplir estas funciones, en contraste con la AP que es un proyecto de regionalización eminentemente económica, que incluye a varios países de la región latinoamericana que no son miembros plenos del Mercosur.

No obstante lo anterior, se puede afirmar que la Alianza sí tiene el potencial de intervenir con uno de los objetivos trazados en el preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unasur (Tratado de Brasilia): la posibilidad de una total convergencia entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, CAN, órgano que se considera en ocaso (Arroyave, en este volumen) por lo que dicha pretensión, que había sido impulsada en buena medida por el Gobierno brasileño, se torna inasible ante la actual participación de Ecuador y Bolivia en la Alba, y la de Colombia y Perú en la AP (Gutiérrez et al., 2013, p. 66), por lo que se buscan actualmente alternativas de cooperación entre el Mercosur y la AP, al tiempo que se gestiona el ingreso pleno de Ecuador y de Bolivia al Mercosur.

¿El Mercosur vs la Alianza del Pacífico?: entre la convergencia y la contestación

Al observar el panorama de las instituciones regionales, se ha planteado que la AP puede generarle un contrapeso regional al Mercosur. Lo anterior dado que, como se mencionó anteriormente, ese acuerdo propone un modelo de regionalización económico-comercial (neoliberal) que es distinto al fomentado por Brasil (intervencionista) en esta institución. Frente a eso se han planteado, en general, tres tipos de escenarios que a continuación se describen.

Convergencia/cooperación

En primer lugar, se ha perfilado una posibilidad de convergencia entre el Mercosur y la AP, impulsada especialmente por la presidenta Bachelet, que tiene como una de sus prioridades de política exterior la reinserción de Chile en América del Sur. A este respecto, el Canciller chileno ha declarado que es necesario buscar una “convergencia en la diversidad” (Dinero, 15 de marzo de 2014). Coincidente con esta lectura, se encuentran las declaraciones del actual ministro brasileño de Relaciones Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo, quien señala que el Mercosur buscará acelerar el proceso de desgravación arancelaria, que ya había sido acordado con los Estados miembros de la AP, adicionando que las condiciones actuales evidencian que el proceso, cuyos plazos fueron acordados en el pasado, puede ser más rápido. A ello agregó que con respecto a Colombia y Perú, el Mercosur ya redujo la mayor parte de sus aranceles, pero se quejó de que estos países no han hecho lo mismo (Infolatam, 6 de febrero de 2014).

Con respecto a las condiciones de dicha convergencia, analistas como Foxley (2014, p. 20) plantean incluso que Brasil debería tomar el liderazgo (como lo hizo EE.UU. con el Nafta) para que la región latinoamericana tenga una integración productiva, que se considera clave para competir en mejores condiciones con China y otras economías del Este de Asia.

Por otro lado, en cuanto al marco institucional en el que es posible establecer una convergencia entre acuerdos subregionales, Peña (2014, p. 102) plantea que puede revalorizarse la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que es un ámbito institucional común ya existente, que cuenta con un instrumento (el Tratado de Montevideo) con competencias y funciones orientadas específicamente a permitir la convergencia entre acuerdos como los del Mercosur y la AP, entre otros posibles.

Desde otra aproximación, el Canciller chileno también ha señalado que a su país le interesa que Brasil participe “de alguna manera” en la AP³, para lo que propondrá, en principio, acuerdos de

3. Otra declaración relevante en este escenario es la emitida por el presidente colombiano,

movilidad de personas, intercambio de becas estudiantiles, integración física y corredores bioceánicos, con lo que considera que se pueden sentar unos cimientos para mayores acuerdos en el futuro. Ante el cuestionamiento sobre la posibilidad de que Brasil ralentice el proceso de la AP con su participación, indicó que “Así como la Unión Europea tiene algunos países que han adoptado el euro como su moneda y otros que no, la Alianza del Pacífico también puede avanzar a distintos ritmos” (Oppenheimer, 2014). Con respecto a una potencial contraposición entre la AP y el Mercosur, destacó que a Chile no le interesa que la primera sea concebida como un bloque político excluyente, pues sostiene que no se trata de dividir la región entre los “librecambistas y eficientes, versus los estatistas e ineficientes”.

Ahora bien, en concordancia con estos argumentos, Nolte (2014, p. 26) ha afirmado que aunque existe una bifurcación económica en Suramérica, entre unos países orientados al libre comercio y otros más proteccionistas, los riesgos que se derivan de tal situación para la gobernanza regional, pueden estar siendo exagerados. Lo anterior lo sostiene sobre la base de la consideración de que los mandatos de ambas organizaciones no compiten en realidad, porque el Mercosur apunta a lograr un mercado común, mientras que la AP es “menos ambiciosa” y se ha fijado como meta un área de libre comercio, incluso sostiene que el ingreso de nuevos miembros al Mercosur puede reducir y modificar sus objetivos (p.ej. dejando de perseguirse un mercado común). En ese sentido, este autor también defiende que el actual empeño de algunos de los miembros para que se les permita la firma de tratados de libre comercio con terceros Estados, podría conducir a la abolición del arancel externo común, ante lo que opina que en ese escenario se facilitaría aún más la cooperación con los países de la AP.

En cuanto a las declaraciones presidenciales, Rousseff solicitó a los miembros del Mercosur, en la 46ª Cumbre de Jefes de Estado

Juan Manuel Santos, quien anunció tras una reunión con la presidenta brasileña, que los bloques no compiten, sino que son complementarios y destacó que aprovecharía su viaje a México (para la cumbre de la AP) para tratar de acercar al Mercosur hacia la AP. De acuerdo con el mandatario, un acuerdo entre ambos bloques “nos dejaría a todos más fuertes” y daría más fuerza a los procesos de integración en América Latina (Veja, 19 de junio de 2014).

realizada en Caracas el 29 de julio de 2014, que la desgravación arancelaria, prevista con Colombia, Chile y Perú para 2019, se adelante para 2015, fomentando la creación de un área de libre comercio suramericana pues considera que esta iniciativa permitirá incrementar los intercambios comerciales regionales, la venta de manufacturas y la creación de empleos.

Competencia

Es posible dividir en dos las interpretaciones en cuanto a la competencia: una radical (confrontación directa) y una moderada (contestación institucional). La primera ya fue explicada y se circunscribe a las críticas realizadas a la AP por los países pertenecientes al Alba, con mención especial del mandatario boliviano, los cuales manifiestan que se trata de una estrategia geopolítica de los Estados Unidos, encaminada a fragmentar o debilitar los procesos de integración latinoamericana.

La segunda interpretación sugiere que la AP sí puede ser una estrategia competitiva o de *contestación institucional* al Mercosur (Castro & Flandes, 2014), puesto que promueve un proceso de regionalización distinto al de esta organización, dado que se encuentra basado en la firma de tratados de libre comercio, no sólo entre miembros de la región, sino también con todos los países, entre los que se destacan potencias como los EE.UU. y la UE⁴. Asimismo, como se apuntó previamente, este acuerdo representa un modelo de regionalismo distinto (abierto), al que promueve Brasil (poshegemónico). Por otro lado, la AP podría convertirse en la plataforma con la que la UE establezca los acuerdos comerciales con la región, que se han estancado en las negociaciones con el Mercosur y el Alba (Nolte & Wehner, 2013, pp. 6-7), y de tener éxito las actuales negociaciones del Tratado Transatlántico para el Comercio y la Inversión, TTIP (por su nombre en inglés) entre la UE y EE.UU., e incluso ante un potencial ingreso de Colombia a las negociaciones del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, TPP (por su nombre en

4. Otra diferencia estriba en que este acuerdo no pretende establecer un arancel externo común, como el que tiene el Mercosur.

inglés), los miembros de la AP, dado el enfoque de inserción económica internacional adoptado, estarían en una mejor posición política para negociar su participación en estos megabloques interregionales, en comparación con los Estados del Mercosur.

Ahora bien, otro aspecto considerado de posible competencia es el de la recepción de inversiones extranjeras, con las que los países de la AP superaron al Mercosur en 2013. Ante esto se ha señalado que existe un mayor respeto por el capital y las empresas extranjeras o un mejor ‘ambiente de negocios’, en comparación con el de los Estados miembros del Mercosur, lo que se atribuye en gran medida a las políticas promercado de los países de la AP⁵.

A éstas también se les adjudica (generalización que debe ser examinada caso a caso) el mayor crecimiento del PIB de los miembros de este acuerdo, con respecto a los del Mercosur en los últimos años, tendencia que en las proyecciones se sostiene para 2014 (ver gráfico).

PRONÓSTICO PIB 2014 EN PAÍSES MIEMBROS DE LA AP



Fuente: Bloomberg Businessweek Datos: Fondo Monetario Internacional, Instituto de Finanzas Internacionales, Dave Merrill, Chloe Whiteaker & Alex Tribou/Bloomberg Visual Data. En: Collit (2014).

5. Un dato a este tenor es que Brasil haya quedado en el puesto 116 de 189 en el ranking “*ease-of-doing-business*” del Banco Mundial (Collit, 2014).

Otro factor que puede ser tenido en cuenta para defender que la AP puede competir con el Mercosur, consiste en las declaraciones emitidas por funcionarios de los gobiernos de Uruguay y de Paraguay, con respecto a la conveniencia de pasar de Estados observadores a Estados miembros en la AP, manifestaciones que evidencian, cuando menos, una división doméstica de ideas e intereses entre actores gubernamentales en cuanto a la mejor estrategia de inserción económica internacional y del modelo de integración económico-comercial a nivel regional más conveniente para alcanzarla. En este orden de ideas, resulta relevante destacar que el Gobierno uruguayo ha protestado en el pasado por el desempeño del Mercosur y por su diseño institucional que, en su concepto, privilegia a las economías grandes en detrimento de los intereses de las más pequeñas (Malamud, 2012, p. 174).

Coexistencia

En general, la tesis de los presidentes de los Estados miembros de la AP, como se planteó en el acápite anterior, ha sido que no existe un intento de contrapesar a ninguna organización. Precisamente, el exmandatario chileno Sebastián Piñera, al ser entrevistado sobre esta cuestión, planteó que existe “diversidad” en América Latina, en el sentido de que en la región concurren visiones distintas sobre la democracia, el Estado de Derecho y la economía, y que la AP se trata simplemente de un esfuerzo conjunto, entre Estados de la región que tienen una visión compartida sobre estos puntos, para alcanzar sus objetivos en cuanto a integración económica, entre otros aspectos (El Tiempo, 26 de mayo de 2013).

En coincidencia con estas declaraciones, pero desde la perspectiva de Brasil, ante la posibilidad de que la AP se constituya en una impugnación política al liderazgo brasileño, el principal asesor de la Presidencia para la política internacional, Marco Aurelio García, le ha restado importancia a este proyecto, señalando que no representa un desafío para el proyecto de integración suramericana constituido en la Unasur. Al tiempo que lo ha contrastado con el

Mercosur, García argumenta que el PIB de éste es mayor en comparación, que la AP no parece formada por países con dinamismo económico, y que simplemente surge de un sistema de reducciones tarifarias existente hace tiempo. Adicional a lo anterior, el exministro de Relaciones Exteriores, Antonio Patriota (2011-2013), puntualizó que la AP no se trata de una zona de libre comercio, de una unión aduanera ni de un proyecto de integración profunda, como sí considera que lo es el Mercado Común del Sur. También señaló que la AP tuvo un efecto publicitario muy fuerte, pero pocos resultados (Malamud, 2013).

Así las cosas, es importante destacar que los tres escenarios sugeridos no son necesariamente excluyentes, dado que los Estados que hacen parte de una región pueden desplegar estrategias competitivas (v.gr. de contestación institucional), sin que eso implique descartar las posibilidades de cooperación (Ebert, et. al, 2014, pp. 225-226), que pueden presentarse tanto al interior de las instituciones –intrainstitucionales– (Lee, 2012, pp. 5-6) como interinstitucionalmente. Especialmente, cuando la demanda de bienes públicos regionales es alta (como puede serlo, en el caso *subexamine*, la necesidad de una integración productiva o el incremento del comercio intrarregional). En ese sentido, el discurso de los mandatarios de los Estados miembros de la AP, permite sugerir, cuando menos, que pese a las diferencias de enfoque con el Mercosur, durante sus respectivos períodos no existirá una alta polarización ideológica en la región –como la que se dio entre Colombia con el expresidente Álvaro Uribe (2002-2010) y Venezuela, al mando de Hugo Chávez (1999-2013) – y que no buscará fomentarse una desconfianza mutua –como la que se presentó entre Uribe (2002-2010) y Lula da Silva– entre los Estados suramericanos. Dentro de ese orden de ideas, al tiempo que compiten los modelos de regionalización de dichas organizaciones y se genera una cierta contestación institucional al liderazgo brasileño en las organizaciones de gobernanza regional suramericana, también se observan acciones de los Gobiernos encaminadas a construir una agenda de cooperación económica, que tiene como base los acuerdos preexistentes, entre el Mercosur y la AP, e individualmente entre Brasil y los miembros de la AP.

La percepción de los actores domésticos brasileños ante el surgimiento de la Alianza del Pacífico: ¿es tiempo de cambiar?

En cuanto a lo anterior, se hace necesario señalar que ni las críticas que se han propiciado al modelo económico brasileño (de talante intervencionista-proteccionista), dirigidas a su política doméstica y a la de inserción económica internacional, lanzadas desde la perspectiva modelo aperturista, que adoptan los países de la AP (ni el mero surgimiento de este acuerdo), van a generar una transformación automática de tales políticas en Brasil; fundamentalmente, porque éstas gozan de una amplia legitimidad política, puesto que se les atribuye en gran medida el éxito de la industrialización brasileña. Sin embargo, sí es posible que actores domésticos, como los gremios industriales brasileños, planteen un debate en torno a la necesidad de una atenuación o modificación de las mismas (El Universal, 4 de junio de 2013), porque consideran, entre otros motivos, que lo que habían de perder en cuanto a mercado, ya lo perdieron a manos de los chinos o porque consideran que pese a la acentuación de estas políticas, durante el gobierno de Rousseff, no se ha dado un gran crecimiento económico en el país, por lo que no evalúan como negativo que se dé una mayor apertura.

Del mismo modo, también se ha planteado que ante la preocupación que ha generado el desajuste fiscal (que se atribuye al incremento del intervencionismo en los últimos años) el Gobierno también ha comenzado a mostrar pragmatismo en la política económica interna y externa, mostrándose como ejemplo la agenda esencialmente económica que se llevó a cabo durante la visita de la Presidenta brasileña a Perú a finales de 2013 (Da Motta, 2014, pp. 89-93).

Sin embargo, el expresidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, fundador del *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), opositor al actual partido de gobierno, *Partido dos Trabalhadores* (PT), ha declarado que los agentes económicos han perdido la confianza en el gobierno de Dilma Rousseff y que su política económica ha llevado al país al estancamiento. En cuanto a la AP, sostiene que existe una tendencia de Rousseff a interpretarla como una amenaza al proceso de integración suramericana, en contraste

con el PSDB que considera que, de llegar al poder, la encararía como un aliado en la construcción de una región más integrada y abierta al mundo. Asimismo, ha señalado que en la política externa del PT es más cercana al eje ideológico bolivariano, en sus consideraciones retóricas antiamericanas y antimercado, lo que la hace más *tercermundista*, al tiempo que concibe al PSDB como profundamente crítico del bolivarianismo y, a diferencia del PT, *occidentalizante*, aunque destaca que los dos reconocen las nuevas realidades globales de un mundo multipolar (La Tercera, 20 de julio de 2014).

El “regreso” de México a Suramérica: ¿cooperación o contestación al proyecto suramericano?

Otro de los argumentos que se han presentado para considerar el surgimiento de la AP como una estrategia de impugnación al liderazgo regional de Brasil, a su proyecto de regionalización y, por ende, a las instituciones de gobernanza regional que lidera, ha sido el “regreso” de México a la región suramericana (De Castro, 2013), tras haber estado ausente, dada la concentración de sus intereses económicos y políticos en sus relaciones con los países del NAFTA. Este regreso podría darse, de acuerdo con Valenzuela (2013), en lo económico por medio de la AP y en lo político a través de la CELAC.

No obstante, en este punto es importante realizar ciertas aclaraciones en cuanto al potencial de impugnación o “contestación”, que tiene México frente a Brasil en la región. Así pues, la contestación se debe más a) al tipo de regionalismo que promueve, b) a sus estrechos vínculos con los Estados Unidos, y c) a la posible afectación de la delimitación geopolítica de la región suramericana⁶ realizada por Brasil, que a un consistente intento mexicano por desplazar a Brasil como líder regional. Estos puntos se sostienen considerando que:

- 1) Ni en la región suramericana (ni en la latinoamericana), México puede ser considerado –como Brasil en la primera– la

6. De la cual, como se mencionó, Brasil excluyó a México, por considerarlo demasiado alineado con las políticas e intereses estadounidenses.

*potencia regional*⁷, ni en términos de capacidades materiales (ver Cuadro 1), ni en consideración a sus capacidades ideales. En cuanto a las últimas dado que, a pesar de que comparte con los Estados miembros de la AP la búsqueda de un regionalismo abierto, distinto al que fomenta Brasil, no lanza sobre la base de éste una *pretensión de liderazgo* en la región latinoamericana, que fomente la creación de normas, valores e instituciones alternativas a las promovidas por Brasil⁸.

CUADRO 1. COMPARACIÓN DE LAS CAPACIDADES MATERIALES ENTRE BRASIL Y MÉXICO

CAPACIDADES MATERIAL/PAÍS	BRASIL	MÉXICO
Militares		
Gasto militar	\$33.142.000.000	\$7.000.000.000
Personal militar activo	328.000	267.500
Energéticas		
Producción de petróleo	2.652.000 barriles/día	2.935.000 barriles/día
Económicas		
PIB	\$2.246 billones	\$1.261 billones
Índice de Competitividad Global	56	55
Demográficas/geográficas		
Población total	201.009.622	116.220.947
Superficie terrestre	8.514.877 km	1.964.375 km

Fuentes: Militar, Energética, Demográfica y Geográfica: *Global Fire Power* (2014); económicas: PIB: Banco Mundial (2013); Índice de Competitividad Global: Foro Económico Mundial (2013-2014).

7. Una potencia regional es un Estado que:

Es parte de una región delimitada geográfica, económica y político-ideacionalmente delimitada; articula la pretensión de una posición de liderazgo en la región; inf uencia la delimitación geopolítica y la construcción político-ideacional de la región; despliega los recursos materiales, organizacionales e ideológicos para la proyección de poder regional; está económicamente, políticamente, y culturalmente interconectado al interior de la región; realmente tiene una gran inf uencia en los asuntos regionales; ejerce esta inf uencia por medio de estructuras de gobernanza regional; define la agenda de seguridad regional de manera significativa; es reconocido como un Estado líder, o por lo menos respetado por otros Estados dentro y fuera de la región; wstá integrado en foros interregionales y globales e instituciones donde actúa, al menos de manera rudimentaria, como representante de intereses regionales (Nolte, 2007, p. 893)[Traducción del autor].

8. Esto pareciera ser, de acuerdo con algunos analistas, una constante de la política exterior mexicana no sólo en términos regionales, sino también en sus actuaciones en el escenario internacional (Pellicer, 2006).

- 2) Aunque es una constante, en los análisis sobre las relaciones brasileño-mexicanas, afirmar que se presenta una visión de enfrentamiento entre estos dos Estados, considerando por ejemplo las disímiles asociaciones estratégicas con diversos países, la desconfianza entre los Gobiernos e incluso el hecho de que la imagen de Brasil como líder latinoamericano no le guste a un sector de la élite gubernamental, ni de la élite intelectual mexicana (Soriano, 2012, p. 145), se deben resaltar las intenciones, por parte de ambos Gobiernos, de ampliación de las relaciones comerciales bilaterales y ciertas posturas coincidentes en temas de política mundial (v.gr. frente al espionaje de la Agencia de Seguridad Nacional estadounidense), así como la posibilidad de una relación más estrecha en múltiples dimensiones: relacionadas con la paz y seguridad internacional, el impulso de nuevas dinámicas de gobernanza global, y la reforma de los procesos productivos y financieros a escala mundial, entre otros puntos posibles de cooperación (Ibíd. p. 148), permiten considerar que no se dará, al menos durante los gobiernos de Rousseff y Peña Nieto, una radical “competencia por América Latina”⁹.

- 3) A pesar de lo anterior, a México sí le interesa resaltar su identidad latinoamericana y reavivar el regionalismo latinoamericano y caribeño, que ha sido circunscrito por Brasil al ámbito suramericano (Pellicer, 2011), a través de su impulso a instituciones como la CELAC y la AP, pero es de notar que en estos foros no se perfila como líder (Soriano, 2012, p. 42), por lo que resulta difícil sostener que ejercerá, a corto plazo, un contrapeso fuerte al Estado brasileño en ese rol¹⁰.

9. Incluso el expresidente de Brasil Lula da Silva, y el de Chile, Ricardo Lagos, destacaron en una columna de opinión conjunta, la posibilidad de que Argentina, Brasil y México sean los voceros de la posición de la CELAC sobre “cambio climático, migraciones, proteccionismo, narcotráfico y drogas, nueva arquitectura financiera internacional y mecanismos de paz y seguridad” (Telam, 7 de julio de 2014).

10. Incluso ha invitado, por medio de su secretario de Relaciones Exteriores, a Brasil a ser parte de la AP, señalando que es un foro pragmático y no político (La Información, 13 de junio de 2014).

- 4) Por otro lado, para Sader (2014) la AP es el intento de los Estados Unidos, de señalar a México, y no a Brasil, como líder y referencia en Latinoamérica, lo que estaría motivado por el estricto seguimiento que los gobiernos mexicanos realizan a las orientaciones del FMI y del BM. Asimismo, esta promoción le permitiría superar a los estadounidenses su “aislamiento” en el continente, situación que se ha propiciado, en buena proporción, dada la llegada de gobiernos progresistas e incluso antiimperialistas a la región. Del mismo modo, la promoción de un regionalismo abierto, liderado por México, les permitiría a los estadounidenses fomentar en el hemisferio, por otra vía, la fallida ALCA. No obstante, resulta importante no perder de vista que aunque es cierto que México posee una profunda alianza multidimensional con los Estados Unidos, también es consciente de los riesgos que tiene una excesiva dependencia, especialmente en el terreno comercial, con respecto a ese país. En ese sentido, México busca diversificar sus mercados y sus alianzas estratégicas, y se encuentra que, desde una perspectiva geoeconómica, coincide con Brasil en que las condiciones futuras de crecimiento de la economía internacional estarán influenciadas por Asia, y no por los Estados Unidos ni la Unión Europea (Soriano, 2012, p. 147). Esa visión es coincidente con el foco que señala la AP, que no persigue orientar su política comercial al mercado estadounidense, sino coordinar entre los Estados miembros las condiciones para ingresar consistentemente a los mercados del Asia-Pacífico.
- 5) En cuanto a los flujos comerciales intrarregionales con Latinoamérica, México no podrá alcanzar a corto plazo los niveles de Brasil (Valenzuela, 2013), lo que dificulta la generación de situaciones de alta interdependencia, que le permitan tener una mayor influencia regional en ese terreno.

Ahora bien, todos estos factores contribuyen a que Brasil no perciba, de momento, a México como un contendor por el liderazgo regional en Suramérica y aunque existan divergencias en cuanto a

los modelos de regionalismo propuestos y la participación de México en la AP se contradiga con la definición geoestratégica que los brasileños han realizado de Suramérica, tanto durante el gobierno de Lula como durante el de Rousseff, se ha buscado un fortalecimiento de las relaciones bilaterales, aunque esto no conduzca a buscar integrarlo a los mecanismos de gobernanza regional suramericana¹¹.

En síntesis, la relación de alta dependencia económico-política con los Estados Unidos no le ha permitido a México incrementar, en los años precedentes, su interdependencia con los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, su política exterior ha distado en general, tanto en el escenario regional como en el global, de buscar un rol protagónico, lo que se ve reflejado en que, en los escenarios de gobernanza regional en los que participa, no lance una pretensión de liderazgo que permita plantear una competencia actual con Brasil por ese rol en la región suramericana. Por el contrario, se considera que, pese a las diferentes asociaciones estratégicas que sostiene cada uno de estos países, existen condiciones e intenciones en la actualidad para el incremento de la cooperación brasileño-mexicana, no sólo en materia comercial, sino también en cuanto al rediseño de la arquitectura de la gobernanza global, de la paz y seguridad internacionales, entre otros temas.

La Alianza del Pacífico y los Estados Unidos: perspectivas para Brasil

En concordancia con los argumentos destacados al inicio de este escrito, uno de los potenciales puntos de afectación de los intereses de Brasil en Suramérica es la sólida relación que tienen los países de la AP con los Estados Unidos, lo que puede interpretarse como una posibilidad para ese Estado de promover su agenda de libre comercio en América Latina (actualmente todos los miembros

11. Una evidencia a este respecto es la propuesta de Rousseff al Mercosur de acelerar el proceso de arancel cero con todos los países de la AP, menos México.

de ese acuerdo tienen un tratado de libre comercio con EE.UU.), implementando un modelo de regionalismo abierto que es contrario al regionalismo poshegemónico brasileño. En ese sentido, la oposición de Brasil a un área hemisférica de libre comercio en el continente americano, puede ser rastreada a la resistencia que presentó, junto a otros Estados de la región, al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), incluso planteando una propuesta alternativa: el Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Del mismo modo, dado que Brasil ha procurado que la gestión de crisis, la concertación política regional, y la financiación de proyectos en Suramérica, entre otras cuestiones, sean realizadas a través de la Unasur y de las iniciativas que buscan coordinarse desde ésta (v.gr. IIRSA) –y, por ende, con autonomía respecto de los Estados Unidos–, una de las preocupaciones que puede plantearse ante una mayor participación de EE.UU. en la región, así como de un incremento en el alineamiento con sus políticas por parte de los países de la AP, es que haya un nuevo impulso, más fuerte y consistente, al tratamiento y discusión de los temas precitados, en las instituciones panamericanas (OEA y BID), en detrimento de las suramericanas.

En otros análisis también se ha planteado que tanto la TPP, en la que pretende participar Colombia, como la AP son parte de una ‘estrategia de contención’ estadounidense, que pretende limitar estratégica y económicamente a China y a Brasil, así como reducir su peso político en la región pacífica y latinoamericana (Soreanu, 2013, p. 66). Esto parece coincidir con la visión de algunos investigadores que plantean la existencia de una competencia entre Estados Unidos y China, en el “patio trasero estratégico” del primero (Noesselt & Soliz Landivar, 2013, pp. 1-3).

En cuanto a la vinculación, en este momento, los Estados Unidos participan sólo como Estado observador en la AP, y se ha descartado que a corto plazo vaya a aplicar a una membresía plena en ésta, para la que ya cumple con todos los requisitos (Meacham, 2013), membresía que también iría en contra del interés brasileño de construir una región autónoma, bajo su liderazgo.

Adicional a las anteriores, una de las preocupaciones centrales para el proyecto suramericano que impulsa Brasil, es una posible confuencia entre la AP y el NAFTA (Farnsworth, 2013),

que concentre las relaciones económico-comerciales de los países suramericanos que hacen parte de la AP, en América del Norte, en vez de fortalecer los vínculos que tienen con el Mercosur.

Conclusiones

- La AP promueve un modelo de regionalismo (abierto) contrario al fomentado por Brasil (poshegemónico), el primero que se encuentra enfocado en el ámbito comercial, y el segundo que busca privilegiar otros temas en la agenda regional como el desarrollo de la infraestructura, la lucha contra la pobreza, la protección del medio ambiente, entre otros.
- La AP no se constituye hasta el momento como un reemplazo ni como un contrapeso a la Unasur, en sus funciones de coordinación política regional y de gestora de crisis.
- Aunque la AP y el Mercosur difieren en sus estrategias de inserción económica internacional, no son antagónicas en la región y pueden gestar una convergencia económico-comercial entre sus Estados, basada en los acuerdos comerciales establecidos en el pasado.
- Es posible observar que los gremios económicos industriales brasileños buscan una mayor apertura internacional, y toman como modelo a los países de la AP y, en concordancia, Rousseff parece tomar un enfoque más pragmático en ese aspecto. No obstante, eso no representa un abandono del proteccionismo e intervencionismo estatal como estrategia económica central, puesto que éstos gozan de gran legitimidad política en Brasil.
- El “regreso” de México a Suramérica no viene acompañado de una pretensión de liderazgo que compita con la brasileña, sino por una búsqueda de diversificación

de sus relaciones exteriores, prevalentemente en el ámbito comercial. Sin embargo, su presencia en la región contradice la delimitación geopolítica suramericana realizada por Brasil.

- La posibilidad de un involucramiento más activo de los Estados Unidos en la región, sí confronta el liderazgo de Brasil y la autonomía que ha buscado construir en la región suramericana, con respecto de ese país.

Recomendaciones para el gobierno brasileño

En el documento, se analizaron los posibles impactos de la AP en el proceso de regionalización suramericana, que lidera Brasil. Sin embargo, no se debe contemplar a ese Estado como un actor pasivo, puesto que también puede generar estrategias para contrarrestar potenciales efectos negativos de este acuerdo en su proyecto suramericano. En ese sentido, algunas de las reacciones estratégicas que puede implementar Brasil son:

1. Promover la armonía regional en el manejo de las relaciones diplomáticas, buscando precaver discursos incendiarios que pueden llevar a una polarización ideológica en la región.
2. Impulsar la estrategia (ya anunciada) de aceleración de los acuerdos de libre comercio suscritos con los miembros de la AP, con el fin de alcanzar una convergencia, que contribuirá a evitar mayores divisiones al interior del Mercosur (especialmente con respecto a aquellos Estados que piden más apertura) y que puede permitir interconectar más a la región suramericana en términos económico-comerciales, precaviendo un enfoque excesivo de los Estados de la AP en Norteamérica.
3. Asumir mayores costos en cuanto a la integración productiva y a la física, no sólo con los países de Suramérica, sino también con los de Centroamérica.

4. Coordinar estrategias conjuntas a nivel regional para la inserción en el Asia-Pacífico, actual enfoque de los miembros de la AP.
5. Continuar promoviendo la Unasur, como la organización de gobernanza regional por excelencia, para la gestión de crisis y la concertación política regional suramericana.
6. Liderar la profundización de la agenda suramericana en ámbitos como la protección del medio ambiente, la lucha contra la pobreza, la cooperación académico-investigativa, la seguridad y la defensa común.

Lista de siglas

AP	Alianza del Pacífico
Alba	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
FMI	Fondo Monetario Internacional
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
Mercosur	Mercado Común del Sur
Nafta	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OEA	Organización de Estados Americanos
TPP	Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica
TTIP	Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas

Referencias

- Betancourt, R. (2012). El relacionamiento de Colombia y Brasil con Estados Unidos: entre el ocaso de la Doctrina Monroe y la construcción de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 309-337). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Betancourt, R. (2013). *El dilema de Colombia en las Américas: entre el Monroísmo y El Sudamericanismo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Tesis de grado.
- Castro, R. (2013). Colombia y Brasil en la Unión de Naciones Suramericanas: entre la competitividad y la cooperación. *Papel Político Estudiantil*, 9 (1), 243-274.
- Castro, R. & Flemes, D. (2014). Institutional Contestation: Colombia in the Pacific Alliance. En *Bulletin of Latin American Research*. (Forthcoming).
- Colitt, R. (2014). *Latin America's Great Economic Divide*. Recuperado el 25 de mayo de 2014 de: <http://www.businessweek.com/articles/2014-06-05/latin-americas-economic-divide-east-vs-dot-west>.
- Da Motta, P. (2014). Brasil frente a la Integración Regional y la Alianza del Pacífico. En A. Foxley & P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: en el Proceso de Integración Latinoamericana* (pp. 87-93). Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- De Castro, A. (2013). *La Alianza del Pacífico ¿Una "pedra no sapato" para Brasil?* Santiago de Chile: ANEPE. Disponible en: <http://www.anepe.cl/?s=pedra+no+sapato>.
- Dinero. (15 de marzo 2014). *Alianza del Pacífico y Mercosur pueden converger*. Disponible en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/alianza-del-pacifico-mercosur-pueden-converger/193389>.
- Ebert, H., Flemes, D. & Strüver, G. (2014). The Politics of Contestation in Asia: How Japan and Pakistan Deal with their Rising Neighbors. *The Chinese Journal of International Politics*. Vol. 7, No. 2 (pp. 221-260).

- El Tiempo. (26 de mayo de 2013). *‘Solo en un año la Alianza del Pacífico rindió frutos’*: Sebastián Piñera. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12824485>.
- El Universal. (4 de junio de 2013). *Industriales de Brasil advierten que Mercosur se aísla del comercio mundial*. Disponible en: <http://deportes.eluniversal.com/economia/130604/industriales-de-brasil-advierten-que-mercosur-se-aisla-del-comercio-mu>.
- El Universo. (3 de abril de 2014). *Cancilleres de Ecuador, Brasil y Colombia son invitados a una nueva cita en Caracas*. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/04/03/nota/2584916/cancilleres-ecuador-brasil-venezuela-son-invitados-nueva-cita>.
- Farnsworth, E. (2013). NAFTA and the Pacific Alliance. Recuperado de: <http://www.as-coa.org/articles/nafta-and-pacific-alliance>.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-38). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Foxley, A. (2014). Nuevo desafío para América Latina: integración productiva. En A. Foxley & P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: en el Proceso de Integración Latinoamericana* (pp. 13-26). Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Gutiérrez, S. et al. (2013). *Evaluación de la Justificación Económica y Política de la Alianza del Pacífico*. Bogotá: Proexport Colombia.
- Infolatam. (6 de febrero de 2014). *Mercosur quiere acelerar su integración con la Alianza del Pacífico, dice Brasil*. Disponible en: <http://www.infolatam.com/2014/02/07/mercosur-quiere-acelerar-su-integracion-con-alianza-del-pacifico-dice-brasil/>.
- La Información. (13 de junio de 2014). *México dice a Brasil que la Alianza no es un “foro político” sino “pragmático”*. Disponible en: http://noticias.lainformacion.com/politica/relaciones-internacionales/mexico-dice-a-brasil-que-la-alianza-del-pacifico-no-es-un-foro-politico-sino-pragmatico_64P9bZnJJIQC2w0gvMaar/.
- La República. (26 de enero de 2013). *La Alianza del Pacífico no es en contra de nadie: Santos*. Disponible en: http://www.larepublica.co/globoeconomia/la-alianza-del-pac%C3%ADfico-no-es-en-contra-de-nadie-santos_30234.

- La Tercera. (17 de mayo de 2014). *Juan Manuel Santos: “Bachelet sabe muy bien que la Alianza del Pacífico no tiene un carácter ideológico”*. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/05/678-578489-9-juan-manuel-santos-bachelet-sabe-muy-bien-que-la-alianza-del-pacifico-no-tiene.shtml>.
- La Tercera. (20 de julio de 2014). *Fernando Henrique Cardoso, ex presidente de Brasil: “Los agentes económicos perdieron la confianza en el gobierno de Rousseff”*. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/07/678-587538-9-fernando-henrique-cardoso-ex-presidente-de-brasil-los-agentes-economicos.shtml>.
- Lee, S. (2012). The Evolutionary Dynamics of Institutional Balancing in East Asia. *EAI Asia Security Initiative Working Paper 21*. Seoul: East Asia Institute.
- Malamud, A. (2012a). Moving Regions: Brazil’s Global Emergence and the Redefinition of Latin American Borders. En P. Ruggiozzi & D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism* (pp. 167-182). United Nations University Series on Regionalism 4. Londres: Springer.
- Malamud, C. (2013). *Brasil y la Alianza del Pacífico*. Recuperado el 4 de junio de 2014 de: <http://www.infolatam.com/2013/07/21/brasil-y-la-alianza-del-pacifico/>.
- Meacham, C. (2013). *Why should the United States Join the Pacific Alliance?* Center for Strategic and International Studies. Recuperado el 30 de mayo de 2014 de: <https://csis.org/publication/why-should-united-states-join-pacific-alliance>.
- Noesselt, N. & Soliz Landivar, A. (2013). *China in Latin America: Competition in the United States’ “Strategic Backyard”*. GIGA Focus, 7. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies.
- Nolte, D. (2006). *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*. Working Paper, 30, German Institute of Global and Area Studies.
- Nolte, D. (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, 36, 881-901.
- Nolte, D. (2014). *Latin America’s New Regional Architecture: a cooperative or segmented regional governance complex?* Paper presented at the EUI Global Governance Programme.

- Nolte, D., & L. Wehner (2013). *The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America*. GIGA Focus International, 8. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies.
- Oppenheimer, A. (2014). *El futuro de la 'Alianza del Pacífico'*. Recuperado el 13 de junio de 2014 de: <http://www.elnuevoherald.com/2014/05/14/1748306/oppenheimer-el-futuro-de-la-alianza.html>.
- Pastrana, E. & Vera, D. (2012) Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 135-186). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pellicer, O. (2006). New Powers for Global Change? Mexico a Reluctant Middle Power? *Dialogue on Globalization*. Briefing Papers. FES Mexico. Recuperado el 21 de junio de 2014 de: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50417.pdf>.
- Pellicer, O. (2011). *México y la Integración de América Latina*. Recuperado el 21 de junio de 2014 de: <http://ciberamerica.blogspot.com/2011/12/mexico-y-la-integracion-de-america.html>.
- Peña, F. (2014). Mercosur y Alianza del Pacífico: tareas pendientes. En A. Foxley & P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana* (pp. 95-103). Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Perú21. (22 de marzo de 2014). *Alianza del Pacífico no se pronunciará sobre crisis en Venezuela*. Disponible en: <http://peru21.pe/politica/alianza-pacifico-no-se-pronunciara-sobre-situacion-venezuela-2175335>.
- RT. (14 de octubre de 2013) *Evo Morales: "Alianza del Pacífico es parte de la conspiración contra Unasur"*. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/108509-morales-alianza-pacifico-unasur-eeuu>.
- Riggiozi, P. (2012). Reconstructing Regionalism: What does development have to do with it? En P. Riggiozi & D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. (pp. 17-38). Londres: Springer.
- Sader, E. (2014). México, el nuevo referente de Estados Unidos. Recuperado el 30 de junio de 2014 de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-240691-2014-02-27.html>.

- Soreanu, C. (2013). O Brasil e as Relações Sino-Americanas: Triangulações e Percepções. En *Global Governance. Crossed Perceptions: Discussion Papers* (pp. 56-71). Río de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Soriano, J. (2012). Dilma y México: altibajos em una relación indispensable para América Latina. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, 135-149.
- Telam. (7 de julio de 2014). *Lula y Lagos destacaron las oportunidades económicas del Mercosur y la Alianza del Pacífico*. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201407/70085-lula-y-lagos-destacaron-las-oportunidades-economicas-del-mercosur-y-la-alianza-del-pacifico.html>.
- Terra. (27 de marzo de 2014). *Celac para lo político y la Alianza Pacífico para lo económico, defiende Chile*. Disponible en: <http://noticias.terra.com.co/internacional/celac-para-lo-politico-y-alianza-pacifico-para-lo-economico-defiende-chile,-50246f95d9ff4410VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>.
- Valenzuela, P. (2013). *México entre CELAC y Alianza del Pacífico*. Recuperado el 12 de julio de 2014 de: <http://pavalenz.wordpress.com/2013/01/27/mexico-entre-celac-y-alianza-del-pacifico/>.
- Veja. (19 de junio de 2014). *Dilma e Santos estudam aproximar Aliança do Pacífico e Mercosul*. Disponible en: <http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/dilma-e-juan-manuel-santos-estudam-aproximar-alianca-do-pacifico-e-mercosul>.

Los retos de Venezuela ante la Alianza del Pacífico

Martha Lucía Márquez Restrepo

Introducción

La Alianza del Pacífico (AP) acordada en 2011 por Chile, Colombia, México y Perú hace parte del sinnúmero de instituciones multilaterales que se han creado en América Latina después de 2001, siendo expresión de la crisis del multilateralismo que tenía como centro la OEA. Esta proliferación de proyectos ha dado origen a lo que se ha llamado el “*spaguetti bowl*” en alusión al omnienredo de instituciones en muchos casos con visiones diferentes y que en otros implican una traslape de funciones y objetivos (Portales, 2014, pág. 40 y ss.).

Siendo la AP un proyecto de integración con marcado énfasis en lo económico y en lo comercial, como se puede ver en el primer y último de sus objetivos publicados en su portal web, no parece errado afirmar que se trata de un nuevo esquema de regionalismo abierto que se suma a los esquemas de regionalismo posneoliberal que existen en la región como el Alba, el Mercosur y la Unasur, entre otros. Los objetivos de la AP son:

- Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

- Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr más bienestar, superar la desigualdad socioeconómica e impulsar la inclusión social de sus habitantes.
- Convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico (Alianza del Pacífico, 2014).

Los promotores de la AP son países que han firmado varios tratados de libre comercio con países desarrollados, primero seguido tempranamente por México y Chile y más recientemente por Perú y Colombia. Esquemas de integración como éste, orientados a construir un regionalismo abierto, predominaron en América Latina durante los años noventa y se caracterizaron por aceptar los principios del Consenso de Washington, la baja protección externa y el objetivo de establecer uniones aduaneras para mejorar la competitividad internacional. También buscaban mejorar la inserción internacional de los países miembros a través de acuerdos comerciales regionales que permitieran alcanzar ventajas competitivas. Entre estos esquemas se encuentran la CAN y el SICA (Sanahuja, 2014).

El regionalismo posneoliberal, en cambio, aunque tiene interés en la integración comercial y para ello apunta a impulsar el desarrollo de la infraestructura, privilegia lo político y la seguridad sobre los objetivos comerciales. Estos esquemas rechazan el consenso de Washington, buscan defender a los países de la globalización, privilegian las relaciones sur-sur sobre las sur-norte y para ellos son centrales los problemas sociales como la pobreza y la desigualdad (Sanahuja, 2014, pág. 87).

Siendo Venezuela un país que promueve el regionalismo posneoliberal a través de esquemas como el Alba-TCP del cual es el principal promotor y financiador, este texto se orienta a analizar los retos que para ese país supone la Alianza del Pacífico. Para tal fin, siguiendo la propuesta de Carlos Portales en el sentido de que la visión de un Estado frente a las propuestas multilaterales

debe analizarse desde su política exterior, en particular desde su visión sobre con quiénes y cómo debe asociarse, desde la relación del multilateralismo con el modelo de desarrollo del país y desde el concepto de región, dividiremos el texto en los siguientes apartados: en el primero, caracterizaremos la política exterior de Venezuela para, desde ella y desde los pronunciamientos explícitos sobre la AP hechos por Hugo Chávez y Nicolás Maduro, analizar la visión que tiene el gobierno venezolano sobre ese nuevo esquema de regionalización; a continuación, después de una breve caracterización de los escenarios regionales en los que se mueve Venezuela, en particular del Alba y Mercosur, se analizarán los efectos de la creación de la AP sobre estos esquemas; finalmente, después de caracterizar las relaciones colombo-venezolanas durante el gobierno de Maduro, se analizarán los retos que la AP puede significar para las mismas.

La valoración de la Alianza del Pacífico desde la política exterior de Venezuela

Aunque la llegada al poder de Hugo Chávez le imprimió un sello particular a la política exterior venezolana y la ancló en una visión de seguridad nueva, hay ciertos rasgos de la política exterior del llamado puntofijismo (1958-1998) que todavía permanecen y que aunque han tomado una forma particular durante los quince años del chavismo deben tenerse en cuenta como punto de partida para comprender la política exterior de Venezuela y desde allí la visión del país frente a la Alianza del Pacífico.

Desde la transición a la democracia en 1958, Venezuela ha considerado que debe cumplir un papel importante en el sistema internacional y en la región pecando incluso al sobredimensionar sus factores de poder (Serbín, 2010). Una primera expresión de esto fue la doctrina Betancourt que convirtió al país en un defensor de las democracias representativas promoviendo el no reconocimiento de los gobiernos de facto, especialmente de los surgidos de las revoluciones populares como era el caso de

Cuba. Los gobiernos de Rafael Caldera (1969-1974) y de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) aunque se distanciaron del compromiso de Betancourt con el modelo de democracia norteamericano restableciendo relaciones con Cuba y con los países del mundo socialista, ejercieron su activismo a través de la promoción del tercermundismo manifiesta en el impulso a la descolonización, y el establecimiento de relaciones bilaterales y de acuerdos de cooperación con países africanos así como ayudando a Centroamérica. En particular el gobierno de Carlos Andrés Pérez estableció relaciones con la Internacional Socialista y conjuntamente con ella enarboló que la justicia internacional debía ser el principio del Nuevo Orden Económico Internacional; en este marco impulsó la integración latinoamericana a través del reforzamiento del Acuerdo de Cartagena, la creación del SELA y la firma del Pacto Amazónico.

En cuanto a Centroamérica, desde la reunión de Puerto Ordaz en 1974, donde se congregaron los presidentes centroamericanos, Venezuela promovió un sistema de financiamiento para las cosechas de café de esa subregión. También ofreció una cooperación con base en los ingresos excedentes del petróleo venezolano, estableciendo un sistema de financiamiento de manera que los precios del crudo no afectaran las economías de los países del área no productores (Gamus, 1989). En el gobierno de Luis Herrera Campins, aunque se inició el declive del protagonismo venezolano por cuenta de la crisis de la deuda, se mantuvo la presencia en Centroamérica manifiesta en el apoyo político y económico al presidente democrático del Salvador, José Napoleón Duarte, y cierto activismo internacional a través de la insistente condena al *apartheid* en el seno de las Naciones Unidas. Las iniciativas hacia Centroamérica permanecieron durante el gobierno de Jaime Lusinchi a través de la promoción de la paz por cuenta del grupo de Contadora y del Grupo de Río, pero el agravamiento de la crisis económica termina por mostrar el país como vulnerable y limitando su influencia internacional (Duarte Peña, 2012).

La política exterior de Hugo Chávez, que continuó en el gobierno de Nicolás Maduro que se comprometió a seguir el Programa de

la Patria (2013-2019) con el que se reeligió el primero, se montó sobre esa tradición de sobredimensionamiento que el país tiene de su influencia en el sistema internacional, visión favorecida por la recuperación de los precios del petróleo que se inició en el año 2001. Son objetivos del Programa de la Patria:

Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la Gran Potencia Naciente de América Latina y el Caribe [y...] Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional en la cual tome cuerpo un mundo multicéntrico y multipolar que permita lograr el equilibrio del Universo y garantizar la Paz planetaria (Comando Campaña Carabobo, 2012, pág. 4).

Dentro de América Latina una de las áreas privilegiadas de influencia es el Caribe, donde se ubican todos los países del Alba a excepción de Bolivia y Ecuador, lo que también es una continuidad histórica pues desde la transición del año 1958 Venezuela consideró necesario denunciar la violación a la democracia en Cuba y es célebre el enfrentamiento entre Rómulo Betancourt y Rafael Leonidas Trujillo de República Dominicana. Posteriormente en el marco del tercermundismo, el país no sólo promovió la integración sino que el gobierno de Carlos Andrés Pérez desde 1978 se convirtió en uno de los denunciantes más aguerridos de la violación de los derechos humanos en Nicaragua, a lo que le siguió el compromiso de las administraciones de Herrera Campins y de Lusinchi por la paz en esa subregión.

Históricamente este activismo ha estado sustentado en el petróleo, así que la diplomacia petrolera que caracterizó el gobierno de Hugo Chávez y hoy de su sucesor también es una tradición. En este sentido el ministro de relaciones exteriores de Carlos Andrés Pérez Simón Alberto Consalvi afirmaba en 1979:

Política exterior y petróleo son términos indivisibles en Venezuela. No puede haber política exterior si ésta no tiene sus raíces en la política petrolera. Durante estos años Venezuela no sólo continuó

desempeñando un rol primordial en el seno de la OPEP sino que supo enfrentar los retos que se presentaron a lo largo del período constitucional y que vincularon estrechamente al petróleo con la política mundial y con el proceso de toma de decisiones (citado en Gamus, 1989).

Expresión de esta democracia petrolera han sido en los años recientes el Alba y el Tratado de Comercio de los Pueblos, una propuesta de integración basada en el desarrollo de la cooperación y en la integración económica, comercial y productiva desde una visión social que responde a uno de los objetivos estratégicos del Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013:

Construcción de nuevos esquemas de cooperación económica y financiera para el apalancamiento del desarrollo integral y el establecimiento del comercio justo mundial. Esta nueva concepción de las relaciones económicas internacionales se guiarán por los principios de complementariedad, cooperación y solidaridad para propiciar la igualdad de beneficio en el intercambio comercial, con el apoyo de nuevos instrumentos financieros para el apalancamiento del desarrollo endógeno que permita el aprovechamiento de las potencialidades existentes en los territorios nacionales (Presidencia República Bolivariana de Venezuela, 2007, pág. 45).

No teniendo el Alba-TCP un tratado constitutivo que convierta el esquema en un sujeto de derecho internacional, la cooperación se realiza mediante acuerdos bilaterales en el marco de los cuales se inscriben los llamados proyectos y empresas grannacionales, entre las que se destacan el Banco del Alba, empresas de telecomunicaciones, de alimentos, de producción de cemento así como proyectos de alfabetización, de distribución de productos a través de tiendas, de turismo social, entre otros. Venezuela es no sólo miembro presente en todos estos proyectos y empresas, sino el principal comprador de productos, el principal proveedor de energía y el patrocinador de los mismos.

En el marco de esta diplomacia petrolera, un rasgo distintivo del chavismo ha sido la diplomacia social a través de los vínculos y del patronicio del gobierno a grupos activistas que defienden causas afines su proyecto, entre ellos el Congreso Bolivariano de los Pueblos y el Foro de Sao Paulo que agrupa a organizaciones de la sociedad civil de toda América Latina. Esta diplomacia de los pueblos al igual que el ALBA-TCP busca promover un conjunto de valores comunes y acordes con el socialismo del siglo XXI, siendo a la vez expresión del carácter fuertemente ideologizado de la política exterior que según Andrés Serbín (2010) llega al extremo de tener una visión simplista y maniquea del sistema internacional. Inspirada en el ideario de integración de Bolívar, la política exterior se propone construir un espacio regional que se nombra en discursos y en documentos oficiales como “Nuestra América”, de donde estén excluidos los poderes imperiales. Esto se deja ver no sólo en lo que se considera el primero y el supremo objetivo del Plan de gobierno 2013-2019, a saber, el mantenimiento de la independencia, sino en la orientación antinorteamericana de la política exterior (Comando Campaña Carabobo, 2012).

Esta postura antinorteamericana que se inició con la llegada al poder de Chávez, que se materializó en la promoción de esquemas regionales como la CELAC y la Unasur que excluyen a los Estados Unidos siendo expresión de una estrategia de *soft-balancing* del poder norteamericano en la región y que ha llegado a expresarse de forma extravagante en foros mundiales como en la ONU, cuando Chávez acusó al expresidente George W. Bush de ser el diablo, se mantiene durante la administración de su sucesor Nicolás Maduro. Aunque en una reunión en Guatemala en julio de 2013 el vicepresidente norteamericano John Kerry y el canciller Elías Jaua manifestaron el interés de que sus países pudieran tener “relaciones más positivas”, la oferta por parte de Maduro de asilo a Edward Snowden, las declaraciones de la secretaria de Estado adjunta para América Latina, Roberta Jacobson, invitando a un proceso de reconciliación entre el gobierno y la oposición en Venezuela y el apoyo de algunos congresistas norteamericanos a la oposición al gobierno de Maduro, hecho denunciado por éste en febrero de 2014 ante la Unasur, frenaron la normalización de las relaciones (Romero C. , 2013).

Las acusaciones de intromisión de Estados Unidos en la política interna de Venezuela deben entenderse en el marco de su visión seguridad. Posiblemente porque los militares han jugado un papel decisivo en el diseño de la política exterior, comenzando por el propio Chávez, y debido a la cercanía ideológica a Cuba, prima un énfasis en la geopolítica desde la que se define como principal amenaza a la seguridad nacional la invasión por parte de Estados Unidos directamente o a través de terceros estados, como se concibió a Colombia durante el gobierno de Álvaro Uribe (Serbín, 2010) (Jácome, 2014).

No obstante, Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial de Venezuela. El comercio los dos países en 2012 alcanzó US\$ 56.240 millones, correspondiendo US\$ 38.726 millones a exportaciones y US\$ 17.514 a importaciones venezolanas, favoreciendo el intercambio a Venezuela (datos de Venancham citados en Romero, 2013).

Aunque la política exterior de Venezuela siempre se ha caracterizado por su presidencialización, durante el gobierno de Hugo Chávez este rasgo se acentuó y la participación del presidente se hizo más visible en los foros internacionales y en los medios de comunicación. Este rasgo se ha diluido un poco durante la administración de su sucesor que no cuenta con el mismo carisma y que se ha tenido que enfocar más en el manejo de la política interna desafiada por la crisis económica y por problemas de legitimidad. No obstante, permanece el lenguaje de confrontación que ha caracterizado a los chavistas.

En el marco de estas características globales de la política exterior venezolana se entiende cuál es su visión de la región, con cuáles países busca asociarse y de qué manera. Venezuela busca construir una región que comprende América Latina y el Caribe, construcción que para ella representa continuar con el proyecto de integración bolivariano supuestamente de corte social y solidario, lo que supone, como se dice explícitamente en el Primer plan socialista 2007-2013, “Neutralizar la acción del imperio fortaleciendo la solidaridad” (Presidencia República Bolivariana de Venezuela, 2007). Para lograr esos objetivos el plan de gobierno 2013-2019 busca fortalecer el Alba “como espacio vital del relacionamiento político de la revolución bolivariana” y usarla como vanguardia para dinamizar la

Unasur y la CELAC. Se puede pues afirmar que Venezuela se aparta del multilateralismo interamericano, lo que es manifiesto en su denuncia en 2012 del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y que en espacios multilaterales que excluyen a Estados Unidos busca consolidar su posición como proveedor de cooperación solidaria.

Aunque China, Vietnam y Malasia se consideran la tercera zona de interés estratégico para Venezuela después de América Latina y el Caribe y Rusia, Bielorrusia, Siria e Irán (Presidencia República Bolivariana de Venezuela, 2007), el acercamiento a los mecanismos de integración allí existentes, como Asean, pretende hacerse desde los esquemas regionales como el Alba e inicialmente en calidad de observadores. Así pues, el espíritu de la integración regional solidaria condiciona tal acercamiento.

Desde esta visión una propuesta de regionalismo abierto como es la Alianza del Pacífico, en la que además participa Estados Unidos en calidad de observador, fue valorada por Nicolás Maduro tras la séptima reunión de la AP en Cali como “una nueva versión del ALCA [...] viejas cadenas con nueva máscara” que busca aprovechar la ausencia de Hugo Chávez para acabar con la revolución en América Latina (Links. International journal of socialist renewal, 2013).

Desde una apreciación similar, también fuertemente ideologizada como es la política exterior venezolana, en la cumbre del Alba realizada en Guayaquil en julio de 2013, Rafael Correa y Evo Morales calificaron la Alianza del Pacífico como una iniciativa neoliberal. Morales se refirió a ella como “lo que era el ALCA antes”. Eso explica la reacción frente a la Alianza del Pacífico contenida en la Declaración de Guayaquil que cerró la Cumbre del Alba de 2013:

Rechazamos cualquier intento de retorno al neoliberalismo, al gobierno directo del sector privado empresarial y sus “cámaras”, los intentos de remozar la hegemonía imperialista en el hemisferio que se expresa, entre otros, en el impulso de la llamada Alianza del Pacífico. Repudiamos la permeabilidad de aquellos gobiernos dispuestos a renunciar al afianzamiento de un tejido interrelacionado de mecanismos de integración regional, en beneficio de intereses elitistas y privados, lejanos del bien común (Cumbre de Movimientos sociales de la ALBA, 2013).

Como lo señala Portales, el modelo económico también incide en la visión sobre la integración y la participación en esquemas multilaterales. Desde la reelección de Hugo Chávez en 2006 la economía nacional se enfíló hacia la construcción de un modelo socialista y ese es el principal objetivo del plan de gobierno 2013-2019. Desde esta orientación es difícil pensar que el país piense en integrarse a un esquema de libre comercio, pero también que haya socios interesados en establecer esos vínculos con Venezuela. Según la fundación Heritage que elabora el informe sobre libertad económica, Venezuela es el país que en los últimos cinco años más ha deteriorado este indicador. En el período 2013-2014 ocupa el puesto 174 entre 177 países evaluados, sólo por encima de Zimbabwe, Cuba y Corea del Norte (The Heritage Foundation, 2014). Esto lo que quiere decir es que el control de precios, la nacionalización de negocios, la falta de control a la capacidad del Ejecutivo de intervenir en la economía y las leyes que reglamentan los despidos, no ofrecen confianza ni a los inversionistas ni a los comerciantes. A eso se suma la lentitud del Estado para cumplir sus obligaciones económicas, ejemplo de lo cual es lo ocurrido con las aerolíneas extranjeras que son obligadas a vender los tiquetes en bolívares bajo la promesa de que se les cambiarán por dólares y al día de hoy algunas de ellas se quejan de que el gobierno venezolano no ha cumplido con sus obligaciones. Copa Airlines, por ejemplo, dice que se le adeudan 478 millones de dólares; Air France, 200 millones de euros y American Airlines cerca de 750 millones de dólares, por lo que han recortado vuelos y amenazan con cerrar las rutas como ya lo hicieron Air Canadá y Alitalia.

Venezuela también enfrenta graves problemas de competitividad. Según el *World Economic Forum* ocupa el puesto 134 sobre 148 economías evaluadas en este aspecto. Inciden en su baja evaluación los altos costos de producción por cuenta de la demora en conseguir los dólares para importar las materias primas y los insumos, así como los altos costos laborales por cuenta de la legislación que protege el trabajo e impide los despidos. Muestra de las dificultades de lo que ocurre en el país es lo acontecido con el sector automotor. A raíz de que las políticas de control cambiario en 2003, limitaron las divisas para la importación de partes de automotores cuatro

ensambladoras, Chrysler, Iveco, Mack y Ford han parado la línea de ensamblaje. Esto ha encarecido los precios de los autos nuevos, ha revalorizado los usados y en el primer semestre de 2014 causó una caída de 83% en la producción de carros nuevos en el país. El control cambiario es también la principal causa del desabastecimiento alimentario. Aunque el gobierno de Maduro ha intentado corregir la situación creando una nueva institucionalidad como es la Corporación de Comercio Exterior, Corpoex, la complejidad del sistema cambiario no augura buenos éxitos pero tampoco la corrupción que al parecer se ha quedado con 18.000 millones de dólares en divisas que han ido a falsas empresas. Según el índice de percepción de transparencia elaborado por Transparencia Internacional, Venezuela ocupó en 2013 el puesto 160 entre 167 países evaluados (Transparencia Internacional, 2014)

En conclusión, con una política exterior fuertemente ideologizada que ha privilegiado un modelo de integración opuesto al del regionalismo abierto parece poco probable que Venezuela se acerque a la Alianza del Pacífico. El modelo comercial altamente administrado de Venezuela difícilmente puede converger con el libre comercio que propugna la AP. Pero además parece poco probable que siendo el Estado venezolano el comprador de 50% de las importaciones que llegan al país y un mal cumplidor de sus obligaciones económicas, los países miembros de la AP tengan incentivos para comerciar con Venezuela.

Los retos de la Alianza del Pacífico a los escenarios regionales donde participa Venezuela: Alba y Mercosur

Alba

El Alba es una alianza basada en la cooperación y la integración con énfasis en la dimensión social, que pretendía ser una alternativa a la integración económica tipo regionalismo abierto que proponía el ALCA. Nació en 2004 producto de la ampliación y

modificación de un acuerdo de cooperación entre Venezuela y Cuba, pero no tiene un tratado constitutivo como sí lo tienen Mercosur y la Unasur por lo que no se puede afirmar que tenga personería jurídica internacional; funciona a través de acuerdos bilaterales entre sus miembros.

En 2004, en la primera cumbre del Alba en La Habana, Venezuela y Cuba acordaron:

Artículo 2: Habiéndose consolidado el proceso bolivariano tras la decisiva victoria en el Referéndum Revocatorio del 15 de agosto del 2004 y en las elecciones regionales de 31 de octubre de 2004 y estando Cuba en posibilidades de garantizar su desarrollo sostenible, la cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela se basará a partir de esta fecha no sólo en principios de solidaridad, que siempre estarán presentes, sino también, en el mayor grado posible, en el intercambio de bienes y servicios que resulten más beneficiosos para las necesidades económicas y sociales de ambos países (Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América, 2004).

Para ello se eliminaron aranceles entre los dos países, se eximió de impuestos a toda la inversión estatal y las empresas mixtas, se acordó intercambio tecnológico y académico y el mismo trato a las aerolíneas y barcos del otro país en el espacio aéreo y marítimo propio.

Desde el año 2006 con la entrada de Bolivia se inició el proceso de adhesiones de otros Estados. Nicaragua se incorporó en 2007; Dominica y Honduras en 2008 pero éste último se retiró en 2010 tras la crisis por el golpe a Manuel Zelaya; Ecuador en 2009. San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda se incorporaron al esquema en 2009. La mayoría de los miembros del Alba mantienen estrechas relaciones económicas y comerciales con Estados Unidos. Por ejemplo, EE.UU. es el principal socio comercial de Venezuela y de los países centroamericanos; Nicaragua participa del Tratado de Libre Comercio CAFTA-DR y la moneda de curso legal en Ecuador y

El Salvador es el dólar estadounidense. El Alba no excluye que los países integrantes puedan participar de otros escenarios de integración (Garcés, 2013, pág. 7).

En 2003 antes de la creación de Alba en una reunión de jefes de Estados de América del Sur en Guayaquil, Hugo Chávez, también para hacerle contrapeso a la integración energética que estaba promoviendo Estados Unidos a través del TLCAN, del Plan Puebla Panamá y por medio de la firma de acuerdos de inversión privada en las empresas estatales energéticas de América Latina, propuso Petroamérica. Se trataba de una iniciativa que pretendía ser alternativa a los acuerdos de cooperación energética de corte neoliberal que a 10 años de su firma no había cumplido los objetivos que se habían propuesto, pues el monopolio privado o la participación privada en las empresas antes exclusivamente estatales no solucionaron los problemas de prestación y cobertura en los sectores rurales; no se modernizó el sector y tampoco bajó el precio de los servicios (Vargas, 2005).

El objetivo de Petroamérica era la integración de las empresas públicas nacionales con fines de exploración desarrollo, refinanciación, transporte, almacenamiento, comercio y cooperación tecnológica. En 2004 dentro de Petroamérica surgió Petrocaribe como continuación del Acuerdo de San José por el cual México y Venezuela, en el marco de los acuerdos de paz de Centroamérica, se comprometieron a asegurarle a los países de esa región el suministro estable y favorable de petróleo (Menzi & Zapata, 2013). Petrocaribe, por tanto, debe entenderse desde el histórico interés de Venezuela de hacer diplomacia petrolera en el Caribe y de hacer de ella una zona de su influencia. Estos países representan votos significativos tanto en la OEA como en las Naciones Unidas y sus votos han sido útiles en los momentos en que la política exterior venezolana ha entrado en conflicto con la norteamericana o con las de algunos países de la región, como es al caso de Colombia.

En 2005 se firmó el Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe en el que participaron Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Rep. Dominicana, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, Las Granadinas, Surinam, San Cristóbal y Nieves. Como puede verse en los considerandos del acuerdo, se trataba de una

integración, al igual que la del Alba, sobre la base de la cooperación y la solidaridad. En el acuerdo firmado en 2005 se planteaba:

CONCLUIMOS que sólo una integración basada en la cooperación, la solidaridad y la voluntad común de avanzar hacia niveles más altos de desarrollo, puede satisfacer las necesidades y anhelos de los pueblos latinoamericanos y caribeños y, a la par, preservar su independencia, soberanía e identidad (Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe, 2005).

Venezuela se comprometió a financiar a largo plazo la compra de petróleo a los países de menor desarrollo. El porcentaje a financiar depende del precio del barril de petróleo, siendo de 5% si el barril se ubica en 15 dólares y llegando a 50% si el precio es superior a 100 dólares. El financiamiento de la factura puede ser de corto o de largo plazo llegando hasta 25 años con dos años de gracia cuando el precio del petróleo se ubique por encima de 40 dólares.

Según datos aportados por Daniel Menzi y Ximena Zapata, para 2010 Petrocaribe fue la fuente de financiamiento más importante para el Caribe, y para países como Guyana, Jamaica o Nicaragua, el financiamiento obtenido a través de Petrocaribe equivaldría a 5 o 6% del PIB (Altmann, citada en Menzi Daniele y Ximena Zapata 2013, pág. 79). Según declaración del presidente Óscar Arias, esta ayuda representa entre cuatro o cinco veces la ayuda europea o norteamericana en la región.

También dentro del marco del Alba y partiendo de consideraciones como que el comercio y la inversión no pueden ser fines en sí mismos sino instrumentos para alcanzar el desarrollo sostenible y que el trato entre los países debe ser especial y diferenciado, y teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de los países y la dimensión de sus economías para garantizar que todos participen de los beneficios, en la Tercera Cumbre de La Habana se suscribió el Tratado de Comercio de los Pueblos que busca la complementación productiva sustentada en una verdadera solidaridad, el trabajo conjunto para eliminar el analfabetismo, las empresas binacionales orientadas a fortalecer la

inclusión social, la industrialización de recursos y la seguridad alimentaria (Acuerdo para la aplicación del ALBA-TCP, 2006).

Todos estos esquemas de cooperación, al igual que el Banco del Alba, se financian mediante la renta petrolera a través de distintas modalidades, todas desventajosas y costosas económicamente para Venezuela, pues su objetivo no es la rentabilidad económica sino la construcción de un área de influencia que permita posicionar al país como un líder regional y hacer más costosa la influencia de Estados Unidos en la región. Según Carlos Romero, estas modalidades de financiamiento son: estrategias PDVSA que son aportes de la empresa estatal de petróleo venezolana a proyectos energéticos fuera del país; acuerdos de cooperación energética que como ya se ha mencionado financian la factura petrolera; donaciones o aportes directos también con un sentido de solidaridad para el receptor de la ayuda; intercambio de petróleo por bienes y servicios, como ocurre con el intercambio por servicios de salud con Cuba; y operaciones de financiamiento de la deuda a otros países. En este rubro, Romero sostiene que las contribuciones alcanzaron 36.406 millones de dólares de 1999 a 2009 y que los países que más recursos han recibido son Cuba (35,7%), Argentina (25,2%), Ecuador (13,9%), Nicaragua (8,4%), Brasil (6,0%), Uruguay (2,7%) y Bolivia (2,4%) (Romero C. A., 2012).

En materia de cooperación petrolera, Cuba es el país que ha recibido más recursos, ya que los 11 años de suministro de petróleo que se han estimado ascienden (hasta el año 2010) a 19.195 MMUS\$, monto que representa el 85% del total de la cooperación petrolera de Venezuela, y el 34% del total de todos los recursos analizados. En el caso de las donaciones o aportes directos, Bolivia ha recibido un 25% del total considerado, y le siguen Bielorrusia (300 MMUS\$, equivalente al 15%); Cuba (10%); República Dominicana, Dominica, Haití y Nicaragua (con 8% aproximadamente, cada uno). (Romero C. A., 2012).

Las consecuencias en términos sociales de estos esquemas de cooperación e integración son positivas, no así en términos

económicos para Venezuela. Las estadísticas oficiales del Alba-TCP hacen referencia a que la misión milagro que se orienta a garantizar la salud visual de la población ha efectuado 1.889.808 operaciones entre 2005-2010; 711.000 intervenciones por fuera de Venezuela y 1.178.808 en el país. Los programas de alfabetización han beneficiado a 1.500.000 personas en Venezuela y 2.143.000 en el exterior. Por su parte la inversión social en distintos programas de acceso a la educación básica y universitaria, a la salud preventiva y a la energía, ha permitido que 11 millones de ciudadanos de los países miembros hayan salido de la pobreza y que el desarrollo humano promedio de los países del Alba-TCP sea más más alto que el de América Latina, a saber, 0,788 frente a 0,745 de la región. De igual manera, se afirma que la complementariedad que se ha logrado en el marco del TCP ha permitido que la tasa promedio de desempleo del Alba sea de 8,7% (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Tratado de Comercio de los Pueblos, 2014).

Aunque la venta subsidiada de petróleo apenas alcanza 3% de la venta total de Venezuela (901 barriles frente a 2.664.000 barriles de petróleo que se producen diariamente) el hecho que gran parte de los ingresos de la estatal petrolera venezolana PDVSA no vayan al Banco Central sino fuera del presupuesto nacional a financiar programas sociales como la gran Misión Vivienda, amenaza la descapitalización de la empresa y la posibilidad de continuar con el esquema de integración solidaria en la región. Lo mismo se puede decir de la situación económica de Venezuela que en 2013 tuvo un crecimiento inferior a 2% del PIB, 1,5% menos que en el año anterior, una inflación de 56% pero sobretodo un déficit fiscal de 11% del PIB, atribuido no sólo al aumento de los gastos sociales sino a una caída cercana a 4% en los precios del petróleo. Esta situación, en particular el déficit fiscal, es la principal amenaza a la sostenibilidad de la integración con perspectiva solidaria. La Alianza del Pacífico, por su parte, no constituye una amenaza al Alba-TCP pues aunque los países miembros se pudieran ver atraídos por este esquema de regionalismo abierto, no tendrían que renunciar al Alba-TCP para participar en la AP y de hecho varios de esos países tienen acuerdos de libre comercio con otros Estados.

De momento la posición de Venezuela y Bolivia ha sido de confrontación frente a la Alianza del Pacífico. Ecuador ha sido más pragmático pues participó como Estado observador en la reunión de los países de la AP en Cali, sin embargo Rafael Correa ha manifestado que ya ha descartado el ingreso pues al tener su país una economía dolarizada, no podría estar seguro de que en una alianza de libre comercio sus socios no devalúen sus monedas para ganar competitividad.

En junio de 2013, tras la reunión de los países de la AP en Cali, Evo Morales respondió denunciando la AP como imperialista y colonialista y como un regreso del neoliberalismo en la región, y Bolivia y Venezuela lanzaron acuerdos en 14 áreas estratégicas como estrategia de relanzamiento del Alba-TCP. Más recientemente, en la XII Cumbre del Alba realizada en Guayaquil el 30 de julio de 2013, en la que se emitió una declaración con el sugestivo nombre de “La declaración del Alba desde el Pacífico”, los países asistentes denunciaron la aparición de las nuevas formas de explotación y acordaron multiplicar los beneficios de los programas sociales, extendiéndolos incluso a África, y reforzar los programas de cooperación en Haití. En conclusión, desde una visión fuertemente ideológica que considera como una amenaza el neoliberalismo, los países del Alba-TCP pretenden continuar con esta estrategia de regionalización (Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América. Tratado de Comercio de los Pueblos, 2013).

Mercosur

Mercosur es un esquema de integración que nació en 1991 con el Tratado de Asunción y cuyos objetivos eran abrir el mercado para las producciones nacionales de los miembros a través de una zona de libre comercio y garantizar el mercado a la producción de esos países a través de un arancel externo común. Prácticamente desde su creación Mercosur se internacionalizó firmando acuerdos de asociación con Chile, Bolivia, Perú y la CAN y acuerdos de libre comercio con Cuba, Israel, India, Egipto, Turquía y Jordania (Arellano, 2013, pág. 2).

Apenas siete años después de su fundación, también se incluyeron temas políticos con el Protocolo de Ushuaia y se introdujeron en la agenda temas sociales como educación y cultura. Venezuela solicitó el ingreso a Mercosur en el año 2006 tras el anuncio de su retiro de la CAN y, según Félix Arellano, la motivación fue fundamentalmente política e ideológica, buscando mostrar su compromiso con la integración después de retirarse del Acuerdo de Cartagena, pero también esperando encontrar un bloque político afín pues en ese momento todos los países de Mercosur tenían presidentes de izquierda. El ingreso como miembro pleno se alcanzó en 2013 después de verse retrasado por la demora en la aprobación por parte del Congreso brasileño y el rechazo de Paraguay, cuya expulsión por cuenta de la decisión de su Congreso de destituir a Fernando Lugo permitió el ingreso de Venezuela (Arellano, 2013).

La creación de la Alianza del Pacífico es un reto más para Mercosur que se suma a los que le plantean sus propias debilidades y tareas pendientes. Después de 23 años el proceso de integración no se ha consolidado, pues hay listas de excepciones nacionales y sectores excluidos del acuerdo, lo que no ha permitido la creación de la zona de libre comercio y de la unión aduanera. Los países grandes, Brasil y Argentina, mantienen una política económica nacionalista que ejercen sobre los países pequeños, como son Uruguay y Paraguay. Así, por ejemplo, Argentina reforzó el control de importaciones a más de 1.300 artículos, y estableció zonas libres en la Patagonia para atraer inversión por fuera del Mercosur; Brasil, por su parte, bloqueó la entrada de vino argentino y renegoció un tratado comercial con México para favorecer la industria automotriz. Por otra parte, para las controversias que se generan de decisiones como las mencionadas, el bloque no ha avanzado en crear un mecanismo eficiente (Arellano, 2013).

Así las cosas, la Alianza del Pacífico pues ser muy atractiva para los países pequeños de Mercosur, Uruguay y Paraguay, que no se sienten bien tratados en el bloque. Paraguay, por ejemplo, siente que se aprovechó su suspensión para admitir a Venezuela y Uruguay cree que los conflictos o no se resuelven o se resuelven a favor de los países grandes, como ha ocurrido con la controversia de las papeleras con Argentina. También hay cierta molestia en políticos y

empresarios uruguayos por la radicalización hacia la izquierda del discurso político en el bloque en boca de Cristina Fernández, tendencia que seguramente se acentuará con el ingreso de Venezuela y el próximo ingreso de Ecuador y Bolivia. A esto se suma la atracción que ejerce el crecimiento de 5% de las economías de la AP frente al 2,9% que alcanzaron las de Mercosur en 2013 y el hecho de que el comercio de la AP represente más de 50% del comercio de América Latina con el mundo (Ariza, 2013). Hay que anotar que Uruguay y Paraguay son en este momento países observadores de la AP y que el presidente José Mujica ya manifestó que todo Mercosur debiera mirar hacia el Pacífico (Álvaro, 2013).

La competencia que le puede plantear la AP a Mercosur puede ser mayor si, como lo manifestó el presidente Juan Manuel Santos en la Cumbre de Cali, el esquema comienza a incorporar una agenda social, siguiendo la evolución de lo económico a lo político y social que transitó Mercosur. El mandatario colombiano planteó que “los éxitos sociales no bastan si no se traducen en más empleo, menos pobreza, más educación” y que para mejorar la productividad era necesario invertir en educación (Álvaro, 2013).

No cabe duda de que en un escenario de debilitamiento de Mercosur los más afectados serían Argentina y Brasil por ser un espacio de influencia política de esos países, en especial del segundo. Por esa razón la presidenta Dillma Rousseff intentó bloquear el ingreso de Uruguay y Paraguay como países observadores a la AP y ha manifestado que la unión de Mercosur debe ponerse por encima de otras consideraciones. Pero un tal escenario también afectaría a Venezuela no tanto en el plano económico, pues como lo plantean varios analistas las exportaciones no petroleras venezolanas al Mercosur seguramente no serán muchas debido a los problemas de productividad de la industria venezolana y tampoco hay que esperar que la inseguridad jurídica en Venezuela atraiga muchos inversionista del Mercosur. A este respecto, Óscar Hernández se apoya en cifras dadas por Fedecámaras que hablan de que durante el gobierno de Hugo Chávez desaparecieron 170.000 empresas, es decir, cerca de 26,7% y que de 617.000 empresas que existían en el país antes de su llegada al poder en 2014 sólo quedan 447.000 (Hernández Bernalte, 2014), por esta razón lo que habría que esperar del

ingreso de Venezuela a Mercosur sería que la primera se convirtiera en una importadora de productos agrícolas. El impacto para Venezuela sería en términos políticos ya que Mercosur se ha convertido en un escenario donde el gobierno venezolano no sólo ha conseguido apoyo sino que le permite mostrar que tiene un compromiso con la integración en espacios distintos a los del Alba (Arellano, 2013). En relación con lo primero basta leer la declaración de Mercosur a propósito de los desórdenes que se presentaron en Venezuela en febrero de 2014, por cuenta de la protesta ciudadana. Los países del Mercosur:

Expresan su más firme rechazo a las amenazas de ruptura del orden democrático legítimamente constituido por el voto popular y reiteran su firme posición en la defensa y preservación de la institucionalidad democrática, acorde al Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur de 1998. Instan a las partes a continuar profundizando el diálogo sobre los problemas nacionales, en el marco de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, tal y como ha sido promovido por el presidente Nicolás Maduro Moros en las últimas semanas, con todos los sectores de la sociedad incluyendo parlamentarios, alcaldes y gobernadores de todos los partidos políticos representados (Declaración de Mercosur, citada en Hernández Bernalte, 2014).

LA AP y el futuro de las relaciones colombo-venezolanas

Sostiene Daniel Flandes que las potencias secundarias, como son en la región Colombia y Venezuela, diseñan su política exterior partiendo del reconocimiento de su posición de inferioridad frente a la potencia regional –en este caso, Brasil– pero también intentando construir una posición de superioridad frente a sus vecinos (Flandes, 2012). No es tema de análisis de este artículo la creación de la

Alianza Pacífico como una estrategia de *soft balancing* ejercida por sus impulsores (Chile, Colombia, Perú y México) frente a Brasil, en cambio sí podemos reflexionar sobre la Alianza del Pacífico como expresión de un escenario de competición entre Colombia y Venezuela en el que aunque se producen confrontaciones verbales no parece viable que el escenario se torne conflictivo.

Aunque hay continuidades, no cabe duda de que la política exterior de Juan Manuel Santos es un paraguas frente a las de las dos administraciones previas pues durante su administración se intenta convertir al país un líder regional, lo que lo trueca en un competidor más de Venezuela y de las otras potencias medias de la subregión. Pastrana y Vera ilustran el deseo de protagonismo del nuevo gobierno con las palabras que pronunció el presidente Santos el día de su posesión: “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en espacios globales y aspiramos asumir –después de 40 años de estar a la defensiva– el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales” (Pastrana & Vera, 2012, pág. 188).

Para lograr esto, el país ha procurado defender agendas que le den visibilidad y buscar y crear nuevos escenarios para proyectarse. En relación con lo primero, en octubre de 2012, los gobiernos de Colombia, Guatemala y México elevaron una solicitud a los miembros de las Naciones Unidas para iniciar un diálogo sobre el régimen global contra las drogas ilícitas, insistiendo en la necesidad de una discusión abierta que lleve a la reforma de dicho régimen (Borda & Gómez, 2014). El presidente Santos en particular ha denunciado la legalización de la marihuana en algunos estados de Estados Unidos mientras se mantienen esquemas prohibicionistas y de lucha en esta región. Más recientemente anunció que la política de lucha contra las drogas será el tema central en una asamblea de la ONU a realizarse en 2016, en cuya preparación trabaja ya la canciller María Ángela Holguín.

La nueva administración ha buscado regresar a la región restableciendo las relaciones con Ecuador y Venezuela, relanzando la CAN ya sin Venezuela y compartiendo el período de la Secretaría General de la Unasur con ese país por medio de la gestión de María Emma Mejía, que ocupó el cargo de secretaria entre junio de 2011 y junio de 2012 para luego entregarle el puesto al venezolano Alí

Rodríguez. Colombia ha fortalecido su presencia en el Mercosur para complementar en este espacio los esfuerzos de integración regional que se adelantan en otros mecanismos, especialmente la Comunidad Andina (CAN), también ha pretendido ingresar a la OCDE, entrada obstaculizada por los altos niveles de pobreza y desigualdad del país; fue anfitriona de la VI Cumbre de las Américas y ha firmado un acuerdo de cooperación militar con la OTAN, manifestando también su deseo de ingresar a ese esquema de seguridad (Pastrana & Vera, 2012). El anuncio de estas intenciones en mayo de 2013, tres días después de que Santos recibiera a Henrique Capriles quien desconocía el triunfo electoral de Maduro, terminó de complicar la primera gran crisis diplomática de los dos países tras el restablecimiento de las relaciones en 2010 y generó una fuerte reacción de Nicolás Maduro, de Evo Morales y de Daniel Ortega. Los mandatarios interpretaron el deseo de ingresar a la OTAN como parte de una agenda de desestabilización regional, de ataque contra la revolución bolivariana y de adhesión a los planes hegemónicos antiimperialistas. La lectura que hizo Venezuela del plan colombiano fue consistente con la ideologización y el antinorteamericanismo que ha caracterizado su política exterior y coincide con la manera en que se ha interpretado la AP, que como ya se ha señalado ha sido vista como por el gobierno de Venezuela como un intento de reimponer el ALCA y de promover los intereses neoliberales y pronorteamericanos.

El tono duro y el lenguaje de confrontación con el que Maduro ha encarado estas situaciones, similar a los usados por su predecesor Hugo Chávez, han contrastado con el tono conciliatorio de Juan Manuel Santos. Ante el incidente de la OTAN, por ejemplo, Santos manifestó que se trataba de un malentendido, explicación no aceptada por Maduro. Pero más allá del estilo comunicacional, en las relaciones bilaterales ha primado el pragmatismo de parte de los dos países; así, por ejemplo, inmediatamente después de la crisis de mayo de 2013, Maduro le dio instrucciones a Elías Jaua de restablecer los canales de comunicación y los presidentes terminaron reuniéndose en Puerto Ayacucho en julio de 2013 (Lobo Guerrero, 2013).

Estas acciones pragmáticas obedecen a la necesidad de cooperación que tienen los dos Estados que comparten una “frontera

caliente” de más de 2.200 km. La zona fronteriza es “tierra de nadie”, donde hacen presencia no sólo los grupos guerrilleros sino las bandas criminales de ‘Los Urabeños’, ‘Los Rastrojos’ y los herederos de ‘Jorge 40’ que controlan el negocio del contrabando de gasolina que, según el saliente director de la DIAN, Juan Ricardo Ortega, mueve 1,5 millones de galones de gasolina diarios que representan pérdidas al sector petrolero que ascienden a \$600.000 millones de pesos anuales (Revista Semana, 2014). El microtráfico de alimentos del que viven muchas familias en la frontera que compran de manera subsidiada los productos en Venezuela para venderlos en Colombia, agrava el desabastecimiento en los mercados venezolanos de frontera. La inseguridad afecta a la población de lado y lado y ha sido denunciada por los gobernadores de los Estados venezolanos de frontera (Parra, 2014) (Revista Semana, 2012).

Por esta razón los dos países están obligados a la cooperación especialmente en temas de seguridad, comercio y energía. Lo primero ha mostrado algunos frutos como las capturas en junio de 2012 de Diego Pérez, alias ‘Diego Rastrojo’, en noviembre de ese mismo año de Juan Carlos Peña Silva, el tercer narcotraficante más buscado en Colombia, y en febrero de 2013 de cuatro integrantes del ‘Bloque Meta’ y nueve criminales de ‘La Empresa’ y ‘Los Rastrojos’ (Borda & Gómez, 2014). Del lado colombiano la necesidad de mantener unas relaciones amables y cooperativas se ve también condicionada por el proceso de paz en el que Venezuela no sólo ha sido un facilitador sino que junto con Noruega funge como país observador. El peso que tiene Venezuela en el proceso se hizo manifiesto cuando se dio la crisis por cuenta de la entrevista Santos-Capriles y las FARC emitieron un comunicado que titularon “Sobre la crisis del proceso de paz” en el que destacaron el papel de Venezuela en el proceso y manifestaron que con esa acción de Colombia se había puesto en riesgo la confianza, lo que puede ser traducido como que era una exigencia el restablecimiento de las buenas relaciones entre Colombia y Venezuela (Revista Semana, 2013). Aunque hoy el proceso ya está mucho más avanzado, no cabe duda de que el carácter ideológico de las FARC y el hecho de que este grupo guerrillero ve a Venezuela como un aliado implica para Colombia mantener unas buenas y cooperativas relaciones. Pero para el gobierno de Maduro

que afronta una creciente deslegitimación por cuenta no sólo del desconocimiento de la oposición a su triunfo, sino de las protestas de febrero de 2014 que dejaron cerca de 50 muertos, de la persecución judicial a los opositores y del mal rendimiento económico del país, también es importante mantener buenas relaciones con el vecino así que no es esperable que cualquier incidente trascienda más allá de la confrontación verbal.

Esta misma lógica puede ser aplicada al hecho de que Colombia haya impulsado la Alianza del Pacífico. Maduro puede denunciar el esquema por neoliberal y por pronorteamericano pero eso no va a originar ningún escenario de confrontación, entre otras razones, porque si países del Alba ingresan a la AP, esto no implica su retiro del Alba pues el esquema permite mantener tratados comerciales con otros países y espacios de integración. Pero además, no se ve por qué esos países tengan incentivos para retirarse de un esquema provechoso en el que Venezuela asume el mayor gasto económico.

Conclusiones

Sin lugar a dudas la creación de la Alianza de Pacífico configura un escenario de competencia impulsado por potencias medias regionales como son Perú, Chile y Colombia, que constituye un reto para el poder que Venezuela pretende construir en la región. Pero no es esa la razón por la que Venezuela no se va a acercar a la Alianza del Pacífico, las razones son tanto de corte ideológico como geopolíticas: su compromiso de sostener un esquema de integración solidaria como es el Alba-TCP radicalmente opuesto al neoliberalismo que según el gobierno venezolano inspira la AP. A eso se suma su necesidad de construir un espacio de influencia en la región y de apoyo a la revolución bolivariana en la región y en espacios multilaterales como la OEA.

Aunque la AP constituye un reto para Venezuela no es una amenaza para su principal proyecto regional, el Alba-TCP. Lo que en realidad amenaza este esquema es la sostenibilidad económica pues el Alba depende de los recursos de un país que en 2013 alcanzó un

déficit fiscal de 11% del PIB y donde los problemas internos como la inseguridad, el desabastecimiento y la baja productividad, reclaman que la inversión del gobierno se dirija al espacio nacional y no al internacional. Algo similar puede decirse del Mercosur, aunque algunos de sus miembros como Uruguay y Paraguay puedan decidir mirar al Pacífico, el principal reto del esquema es que no ha logrado consolidar la integración planeada debido al proteccionismo de Brasil y de Argentina en algunos sectores y a la dificultad de resolver las controversias entre sus miembros. Seguramente las diferencias se ampliarán con el ingreso de Venezuela y próximamente de Bolivia y Ecuador, cuyos gobernantes tienen un discurso radical de izquierda frente al cual Uruguay ya ha manifestado alguna molestia.

Referencias

- Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe. (2005). *PetroCaribe*. Recuperado el 19 de julio de 2014, de PetroCaribe: www.petrocaribe.org.
- Acuerdo para la aplicación del ALBA-TCP*. (28 y 29 de abril de 2006). Recuperado el 19 de julio de 2014, de Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América. Tratado de Comercio de los Pueblos: alba-tcp.org/contenido/acuerdo-para-la-aplicacion-del-alba-tcp.
- Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América. (4 de diciembre de 2004). *Acuerdo entre Venezuela y Cuba para la aplicación del ALBA*. Recuperado el 20 de julio de 2014, de Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América. Tratado de Comercio de los Pueblos: www.alba-tcp.org.
- Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América. Tratado de Comercio de los Pueblos. (30 de julio de 2013). *Declaración del Alba desde el Pacífico*. Recuperado el 20 de julio de 2014, de Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América. Tratado de Comercio de los Pueblos: www.alba-tcp.org/contenido/declaracion-del-alba-desde-el-pacifico.
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Tratado de Comercio de los Pueblos. (2014). *Estadísticas del ALBA-TCP*. Recuperado el 19 de julio de 2014, de ALBA-TCP: alba-tcp.org/contenido/estadisticas.
- Alianza del Pacífico*. (2014). Recuperado el 11 de julio de 2014, de alianzapacifico.net.
- Álvaro, C. (29 de mayo de 2013). Latinoamérica: la Alianza del Pacífico desafía a Mercosur. *Capital Madrid*.
- Arellano, F. G. (2013). *La entrada de Venezuela al mercado común del Sur (Mercosur): implicaciones políticas y económicas*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. ILDIS.
- Ariza, L. A. (13 de julio de 2013). Alianza del Pacífico sacude al Mercosur. *UN Periódico*.

- Borda, S., & Gómez, J. F. (2014). Colombia: avances y retrocesos en materia de seguridad y defensa durante la administración Santos. Julio 2012-julio 2013. En C. Niño Guarnizo, *Anuario de seguridad regional en América Latina y el Caribe 2013* (págs. 53-73). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Cámara de Comercio Colombo Venezolana. (abril de 2014). Coyuntura Venezuela. *Economía y Comercio* (21).
- Comando Campaña Carabobo. (2012). *Propuesta del candidato de la Patria, comandante Hugo Chávez, para la gestión bolivariana socialista 2013-2019*. Caracas: Comando Campaña Carabobo.
- Cumbre de Movimientos sociales de la ALBA. (2013). *Declaración de Guayaquil*. Guayaquil: ALBA.
- Da Motta Veiga, P. (2014). Brasil frente a la integración regional. En A. Foxley, & P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana* (págs. 87-93). Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica-BID.
- Duarte Peña, J. (enero-junio de 2012). El ocaso de la política tercermundista (1979-1989). Una aproximación a las relaciones Venezuela-África en la década perdida. *Humania del Sur* (12), 29-39.
- Echebarría, L. E., & Estevadeortal, A. (2014). Alianza del Pacífico: un nuevo motor de integración regional. En A. Foxley, & P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana* (págs. 27-42). Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica-BID.
- Flemes, D. (2012). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multilateral. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: socios estratégicos en la construcción de Suramérica* (págs. 25-50). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Foxley, A. (2014). Nuevo desafío para América Latina: integración productiva. En A. Foxley, & P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana* (págs. 13-26). Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica-BID.
- Foxley, A., & Meller, P. (Eds.). (2014). *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica-BID.

- Gamus, R. (1989). El contenido de la política exterior de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). Expectativas para el nuevo quinquenio (1989-1993). *Anuario del instituto de estudios hispanoamericanos*, 125-139.
- Garcés, F. (2013). *Países del ALBA: débil crecimiento y fuertes desequilibrios macroeconómicos. Serie Informe económico*. Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.
- Hernández Bernalte, Ó. (5 de abril de 2014). Venezuela a Mercosur, ¿de qué nos ha servido? *El Nacional on-line*.
- Jácome, F. (2014). Venezuela: el debilitamiento del control democrático sobre el sector defensa y seguridad ¿profundización del autoritarismo? En C. Niño Guarnizo (Ed.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2013* (págs. 216-240). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Links. International journal of socialist renewal. (1 de junio de 2013). Evo y Maduro cierran filas en defensa de la unión regional: respuesta del Alba. *Links. International journal of socialist renewal*.
- Lobo Guerrero, C. (3 de junio de 2013). El vecindario se molesta por acuerdo con la OTAN. *Semana*.
- Menzi, D., & Zapata, X. (2013). Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación sur-sur. El caso de la Venezuela bolivariana y Petrocaribe. *América Latina Hoy* (63), 65-89.
- Mora Brito, D. (2004). La política exterior de Hugo Chávez en tres actos. *Aldea Mundo* (18), 76-85.
- Núñez, R. (4 de agosto de 2013). El Alba le declara la guerra a la Alianza del Pacífico. *Infolatam*.
- Parra, S. (17 de mayo de 2014). Los tentáculos del bachequeo. *Semana*.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2012). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 187-236). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Portales, C. (enero-junio de 2014). ¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales. *Pensamiento propio* (39), 35-72.

- Presidencia República Bolivariana de Venezuela. (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista*. Caracas: Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela.
- Revista Semana. (25 de abril de 2012). S.O.S. por la frontera con Venezuela.
- Revista Semana. (2 de junio de 2013). Las Farc piden reunión con Venezuela.
- Revista Semana. (26 de febrero de 2014). Colombia le exige a Venezuela respetar a Uribe.
- Revista Semana. (julio 20 de 2014). Frontera con Venezuela, tierra de nadie.
- Romero, C. (2013). *Venezuela y su seguridad ante Estados Unidos y Cuba*. Caracas: Friedrich Ebert Stiftung.
- Romero, C. A. (2012). *Petróleo y rentismo entre Cuba y Venezuela*. Ponencia presentada en el 22 encuentro anual de la asociación para el estudio de la economía cubana (ASCE). Miami.
- Sanahuja, J. A. (enero-junio de 2014). Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. *Pensamiento propio*, 75-99.
- Sequera, V. (19 de febrero de 2014). El nuevo roce entre Colombia y Venezuela. *Semana*.
- Serbín, A. (2010). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sistema Económico latinoamericano y del Caribe, SELA, Secretaría Permanente. (2013). *El ALBA-TCP como mecanismo de cooperación de alcance regional*. Caracas: SELA.
- The Heritage Foundation. (2014). *Puntos destacados del índice 2014 de libertad económica*. Washington: The Heritage Foundation.
- Transparency International. (2014). *Corruption perception index 2013*. Recuperado el 16 de julio de 2014, de <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.
- Vargas, M. (2005). La integración energética en América del Sur: la iniciativa de Petroamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos* (40).

Alianza del Pacífico: de la fragmentación a la convergencia en América Latina

Alessandra Cavalcante de Oliveira

Introducción

La Alianza del Pacífico, conformada por Chile, Colombia, México y Perú, fue creada oficialmente en 2012, con la firma de un Acuerdo Marco. La iniciativa tiene como objetivo promover una integración profunda entre sus miembros con el fin de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Además de esto, convertirse en una plataforma de proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico. Con lo anterior, el bloque espera impulsar un mayor crecimiento y desarrollo socio-económico para sus países.

Con el avance del proceso de integración del bloque se ha intensificado el debate académico sobre el impacto para América Latina, que ve en la iniciativa la posibilidad de fragmentar aún más la región. El caso específico de esta nueva propuesta puede resultar en una división geográfica de la región, con una clara separación entre los países de la costa del Pacífico y los que limitan con el Océano Atlántico. Este hecho podría debilitar aún más a América Latina en relación con el poder de influencia en cuestiones multilaterales. Dado este escenario, las iniciativas integracionistas deben buscar temas en los que puedan ocurrir convergencias entre las partes, con

el fin de evitar la intensificación de la fragmentación, y así, lograr en el futuro, una mayor integración de América Latina.

A partir de la comprensión de un escenario de fragmentación en América Latina, este trabajo, además de analizar el posible impacto de la Alianza del Pacífico en la región, se propone estudiar cómo se podría promover la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur: los dos grandes bloques económicos de América Latina.

Por lo tanto, el trabajo se divide en cinco secciones, incluida esta introducción y las consideraciones finales. En la primera sección, se presenta un breve resumen acerca de la creación y la evolución del bloque. A continuación, se analiza el impacto del bloqueo en la configuración de la integración latinoamericana. En la tercera parte, el artículo discute la importancia de promover la convergencia de los bloques latinoamericanos. La cuarta sección presenta los principales retos de promover dicha convergencia. Y en la quinta parte, se presenta la posibilidad de convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Por último, se tejen las observaciones finales.

Alianza del Pacífico: nacimiento y evolución

El bloque Alianza del Pacífico, integrado por México, Colombia, Chile y Perú, se estableció oficialmente en junio de 2012, con la firma del Acuerdo Marco, en el Observatorio Paranal, en la ciudad de Antofagasta, en Chile, después de un año de negociaciones entre las cuatro naciones con el fin de preparar el documento que iría a oficializar la unión y por consiguiente, el inicio del proceso de integración profunda entre ellos.

La iniciativa integracionista es resultado concreto de los foros de discusión del Arco del Pacífico, grupo informal implantado en 2007, compuesto por 11 países de los tres subcontinentes americanos¹ bañados

1. Eran parte del Arco del Pacífico, once países de los tres subcontinentes americanos. Ellos son: Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

por el Océano Pacífico. Este grupo fue creado por iniciativa del entonces presidente peruano Alan García Pérez, como respuesta al nuevo escenario comercial mundial en torno de la creciente importancia de los países de Asia y del Pacífico, como socios comerciales potenciales de las naciones de América Latina.

El Arco del Pacífico buscaba, por lo tanto, orientar el comercio de los países latinoamericanos para profundizar la articulación del espacio económico del Pacífico. La meta de este foro consistía en promover un conjunto de vínculos comerciales, políticos y de cooperación, que abarcara toda la costa del Pacífico de la América Latina, desde México hasta Chile.

Sin embargo, para un avance mayor en las negociaciones y en la materialización de las metas presentadas por los socios, era necesaria una mayor institucionalización, lo que sólo podría lograrse con la creación de un bloque formal que iba más allá de un foro de discusión. Este pensamiento era respaldado por la Comisión Económica para América Latina y Caribe, Cepal, como fue presentado en algunos estudios elaborados sobre el Arco del Pacífico (Cepal, 2010).

Entendiendo de esta manera, el entonces Gobierno peruano otra vez tomó la delantera y propuso la creación de un bloque formal que se llamaría Alianza del Pacífico. Alan García Pérez consiguió el apoyo de México, Colombia y Chile para esta nueva iniciativa; y en una reunión entre los cuatro mandatarios, durante la XX Cumbre Iberoamericana en Mar Del Plata, Argentina, decidieron avanzar en la conformación de un Área de Integración Profunda entre los cuatro países.

De esta forma, el 28 de abril de 2011, los presidentes de Chile, Colombia, México y Perú firmaron la Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, que se hizo más conocida como Declaración de Lima, debido a que se firmó en Lima, Perú. En tal documento constan los objetivos del nuevo bloque, el cual va más allá de la creación de una Zona de Libre Comercio de bienes entre las cuatro naciones latinoamericanas. La iniciativa busca también la libre circulación de servicios, de capitales, de inversiones y de personas (Declaración Presidencial Alianza del Pacífico, 2011). Las metas recomendadas en la declaración presidencial fueron las siguientes:

1. En una primera etapa se priorizarán los trabajos en las siguientes áreas: movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, incluyendo la cooperación policial; comercio e integración, incluyendo facilitación de comercio y cooperación aduanera; servicios y capitales, incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores; y, cooperación y mecanismos de solución de diferencias; y crear grupos técnicos para cada una de estas áreas.
2. Instruir a nuestros ministros y ministras de Relaciones Exteriores y de Comercio a elaborar un proyecto de Acuerdo Marco sobre la base de la homologación de los acuerdos de libre comercio existentes, el cual debe ser presentado a consideración de los Presidentes en diciembre de 2011.
3. Impulsar paralelamente los procesos de interconexión física y eléctrica, a través de los grupos de trabajos bilaterales y subregionales existentes, los cuales están abiertos a los países que deseen sumarse a dicho esfuerzo.

En diciembre de 2011, tuvo lugar otra cumbre de los cuatro países en la ciudad de Mérida, en México, donde se acordó que el Acuerdo Marco para la formalización del bloque iba a ser firmado en un plazo a más tardar de seis meses. Así, el 6 de junio de 2012, el documento fue firmado para la formalización de la creación del bloque.

El documento –firmado por los cuatro presidentes y que necesitó ser ratificado por los Congresos de cada país– además de aclarar los objetivos del nuevo bloque y cómo se esperaba alcanzarlos, definía la estructura de funcionamiento de la iniciativa integracionista.

CUADRO 1. ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

GRUPO	FUNCIÓN
Presidentes	Son, en la práctica, el máximo órgano de decisión en los procesos de la Alianza y se reúnen en las Cumbres.
Consejo de Ministros	Está integrado por los ministros de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores. Entre sus atribuciones está adoptar decisiones que desarrollen los objetivos y acciones previstas en el Acuerdo Marco y en las declaraciones presidenciales de la Alianza del Pacífico.
Grupo de Alto Nivel (GAN)	Está conformado por los viceministros de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores y se encarga de supervisar y evaluar los avances de los grupos técnicos, para idear nuevas formas de proyección y acercamiento con otros organismos o grupos regionales, en especial de la región Asia Pacífico.
Grupos y sub-grupos técnicos	Están compuestos por servidores públicos de los países miembros y su función es negociar disciplinas relacionadas con los temas de la Alianza del Pacífico.
Presidencia Pro-Tempore	Es ejercida por cada uno de los países miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.

Fuente: Sitio Oficial de la Alianza del Pacífico, 2014².

Además de los cuatro países signatarios, los representantes de Costa Rica y de Panamá, acompañarán el proceso como observadores. Esas dos naciones están en proceso de negociaciones para integrar la Alianza de Pacífico, integración que depende de la implantación de Tratados de Libre Comercio con todos los países miembros, requisito obligatorio para hacer parte del bloque. Costa Rica ya está en proceso de adhesión y Panamá, por su parte, aún se encuentra en proceso para la implementación de esos acuerdos comerciales.

Para avanzar en la consolidación de la Alianza del Pacífico, los representantes de los cuatro países fundadores se comprometieron al final de la cuarta reunión, en esforzarse a construir un área de integración profunda, que abarque la libre circulación de bienes, servicios y capitales, además de otros temas de gran importancia para la facilitación del comercio. Otro punto que se definió durante esta cumbre fue impulsar un mayor crecimiento y desarrollo, así como la competitividad del bloque con el fin de superar la desigualdad

2. Ver en: alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/estructura-y-organigrama/.

socioeconómica y promover la inclusión social de sus poblaciones. Y, por último, transformar a la Alianza del Pacífico en una plataforma de articulación política y de proyección al mundo, enfocada en la región Asia-Pacífico.

Para lograr estos objetivos, los países tejieron un plan de trabajo que incluía la creación de un área de libre comercio, la libre circulación de capitales y personas, la implementación de políticas de facilitación del comercio y los asuntos aduaneros. Las cuatro naciones también están llevando a cabo el desarrollo de mecanismos de cooperación en las siguientes áreas: Medio Ambiente y Cambio Climático, Innovación, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Social, Intercambio Estudiantil y Académico, y Turismo.

Con la firma del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, los debates siguieron en las reuniones de los Grupos Técnicos, divididos en ocho temas. Al término de las negociaciones, los resultados fueron incluidos en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, aprobado en febrero de 2014 durante la VIII Cumbre, celebrada en Cartagena. El documento aún debe surtir el proceso correspondiente en los países miembros para que pueda entrar en vigor

El protocolo firmado contiene un total de 18 capítulos, los cuales, además de acceso al mercado, definen directrices para otras cuestiones; como las reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, contratación pública, entre otros que se estaban negociando por los Grupos de Trabajo.

En el caso del acuerdo comercial, tan pronto como el Protocolo Adicional entre en vigor, será eliminado inmediatamente 92% del universo arancelario y el resto, aproximadamente 8%, se hará poco a poco, con un calendario de desgravación que se extiende hasta el año 2030 para la mayoría de productos sensibles. También hay una categoría con pocos productos que no serán objeto de eliminación de aranceles (Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 2014)³.

Ahora bien, como el proceso de integración no es simplemente un acuerdo comercial, entonces lo que se debe analizar cuidadosamente en el Protocolo Adicional son las normas específicas

3. http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf.

establecidas para los otros temas, los cuales buscan promover el desarrollo económico en la región. Uno de los principales temas destacados son las reglas de origen, que definen los criterios para que un producto sea considerado como originario del bloque. Y dentro de este capítulo, las más importantes son las reglas de acumulación de origen. Estas permitirán que los bienes intermedios e insumos de otros países del bloque se incorporen a un producto, que a su vez, será considerado originario del país responsable de la etapa final de la producción. En otras palabras, la acumulación permite que las etapas de producción de una mercancía sean distribuidas entre los dos países miembros y exportada a un tercer miembro del grupo, y disfrutar de los mismos beneficios arancelarios. Esta medida, por lo tanto, posibilitará que se establezcan encadenamientos productivos para penetrar en el mercado de Asia-Pacífico, que es uno de los objetivos de la Alianza del Pacífico. Algunos estudios inclusive indican los sectores en los cuales se podrá explotar este tipo de producción⁴.

En la Declaración de Cartagena de Indias (2014), se recomienda trabajar en el fortalecimiento de las cadenas productivas, medidas adicionales para facilitar el comercio y la cooperación regulatoria en los nuevos sectores de interés. Esto porque la Alianza del Pacífico se ha comprometido a identificar alternativas para lograr una mayor interrelación de las estructuras productivas de sus miembros con otros mercados.

Transcurridos dos años de la firma del Acuerdo Marco, los miembros de los países de la Alianza del Pacífico han logrado avances significativos en su proceso de integración y cooperación. Entre los puntos principales se destacan la conclusión de las negociaciones para la reducción comercial, como se mencionó anteriormente. Otros avances importantes se refieren al libre tránsito entre sus habitantes, la creación de la plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico, el despliegue de la Red de Investigación Científica en materia de Cambio Climático, el despliegue del proyecto de sinergia entre los países de la Alianza para el mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas

4. <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/preguntas-frecuentes-sobre-la-alianza-del-pacifico>.

empresas⁵. Fue creado también, el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico y la implantación del Fondo de Cooperación del Bloque (Alianza del Pacífico, 2013b). Y por último, la integración de las bolsas de valores de los cuatro países miembros.

De este modo, la Alianza del Pacífico ha tratado de alcanzar sus objetivos de integración profunda e impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de sus miembros, con el fin de promover un mayor bienestar y la superación de la desigualdad socioeconómica, con la inclusión de sus habitantes.

Además de los cuatro países fundadores de la Alianza del Pacífico, el bloque tiene más de 30 países observadores de diferentes continentes. Y con el avance de las negociaciones, de acuerdo con la Declaración de Lima, se espera atraer a los otros miembros del Arco del Pacífico y de esta manera obtener una integración regional, con la participación de toda la costa del Pacífico de América Latina desde México hasta Chile.

El gran número de países observadores es impulsado por el dinamismo del bloque que en tan sólo dos años de su creación fue capaz de avanzar rápidamente. Si bien la iniciativa despertó el interés de otras naciones que evalúan la posibilidad de una futura integración si constatan ventajas en el proceso, por otra parte genera desconfianza en algunos países debido al impacto real que América Latina podría sufrir. Uno de los efectos muy debatidos en los círculos académicos sobre la consolidación de la Alianza del Pacífico, se refiere a una posible fragmentación, dividiendo la región en dos zonas: la costa del Pacífico y la Costa Atlántica. Este tema será discutido en mayor profundidad en la siguiente sección.

Alianza del Pacífico en el contexto político regional de América Latina

La Alianza del Pacífico nació como una nueva iniciativa de integración regional entre muchas otras creadas desde la década de

5. Ver más sobre el trabajo de cooperación en: <http://alianzapacifico.net/cooperacion/>.

1960, las cuales buscan, por medio de relaciones más estrechas con otros países, emprender diversas acciones de manera conjunta, con el fin de mejorar el desarrollo económico y social de sus territorios. Considerado un bloque de regionalismo abierto⁶, la iniciativa pone en marcha un tipo de integración que tenga en cuenta, además de la ubicación geográfica, los intereses políticos y económicos comunes de los países.

La consolidación de la Alianza del Pacífico también puede repercutir en el largo plazo, una nueva configuración del escenario integracionista regional, influyendo en otros bloques como la Comunidad Andina de Naciones, CAN, por ejemplo.

Esta posibilidad puede suceder porque la CAN ya había sentido el impacto de la salida de Venezuela, y en 2006, otro evento que también la sacudió fue cuando dos de sus miembros, Bolivia y Ecuador –que son parte de la Alianza Bolivariana, ALBA– se negaron a continuar con las negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos y se opusieron a un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Por lo tanto, Colombia podría considerar más interesante mantener sólo la Alianza del Pacífico, ya que su orientación integracionista sigue el camino opuesto a los otros dos miembros.

El caso de Perú era más emblemático en el momento de la formación del bloque. Se creía que el nuevo presidente Ollanta Humala no iba a seguir la política de su predecesor Alan García y muy probablemente iba a abandonar la Alianza del Pacífico, y solicitaría la entrada de su país en el Mercosur como miembro pleno. Esto era de esperarse debido a que el nuevo bloque fue diseñado por el expresidente de Perú, Alan García Pérez, quien seguía una política económica diferente de su sucesor. Pero contrariamente a lo esperado, la Alianza del Pacífico se hizo oficial en poco más de un año después de la firma de la Declaración de Lima. En el momento de su toma de posesión en 2011, el presidente Ollanta Humala no

6. Es considerado regionalismo abierto, aquellos bloques que además de eliminar las barreras comerciales entre sus miembros, han buscado por medio de acuerdos preferenciales extender tales beneficios a terceros países. En este caso, los integrantes de la Alianza del Pacífico además de poseer acuerdo de libre comercio entre ellos, buscan también mejorar el comercio, principalmente con la región de Asia-Pacífico.

descartó la posibilidad de una futura entrada al Mercosur. Sin embargo, el mandatario reconoció la dificultad de convertirse en un miembro pleno, ya que tiene acuerdos de libre comercio con otras naciones lo que no es permitido por el Mercosur, pues según las reglas de este bloque, los acuerdos comerciales sólo se pueden hacer en conjunto con todos los miembros y no de forma individual⁷.

El autor Ruiz (2010), observando los deseos de los cuatro miembros fundadores del bloque, llegó a la conclusión de que la iniciativa podría ser una manera de intentar resucitar el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, que se inició en la década de 2000, pero no progresó debido a la fuerte resistencia por parte de países como Brasil. Mediante el análisis de la evolución del Arco del Pacífico, que precedió a la nueva iniciativa, el autor señala que las negociaciones tenían una lógica operativa inicial muy similar al ALCA, ya que comenzó con un diagnóstico de las normas sobre el comercio y la inversión. Su agenda también fue muy similar a lo que fue negociado por el ALCA y su objetivo era promover la convergencia de los acuerdos de libre comercio existentes.

Los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico también tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y siguen más abiertos al mercado, con una política económica más liberal. Por esta razón, con la creación del bloque surgieron enormes especulaciones respecto a que los Estados Unidos también serían favorables a la consolidación de la nueva iniciativa. Esta sería una manera de tratar de reducir el liderazgo que Brasil desempeña, principalmente en América del Sur. En la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, que tuvo lugar en junio de 2013, en Colombia, se aceptó la solicitud de los Estados Unidos de América para convertirse en Estado Observador (Alianza, 2013a).

Os Estados Unidos, na execução de sua política externa para a região, continuarão a procurar celebrar acordos de livre comércio

7. Diário 16. "Humala busca afianzar integración con Mercosur" de 14 de junio de 2011. Disponible en <http://diario16.pe/noticia/6223-humala-busca-afianzar-integracion-con-merc-sosur>, acceso en 08/07/2012.

com os países da região e nesta estratégia desintegrar o Mercosul (...) Ademais, estimulam projetos, como a Aliança do Pacífico, de iniciativa mexicana que envolve a Colômbia, o Chile e o Peru, que se propõem a ser um contraponto ao Mercosul (Guimarães, 2012).

Aun si el bloque puede ser interesante políticamente para los Estados Unidos, económicamente puede traer inconvenientes en el área comercial. Esto se debe a uno de los principales objetivos de la Alianza del Pacífico que es proyectarse a la región de Asia-Pacífico, con miras principalmente al comercio con China. En otras palabras, tratar de mejorar las relaciones comerciales con Asia podría significar un reemplazo de los EE.UU., como un importante socio comercial de estas naciones.

A medida que los miembros del Arco del Pacífico ingresen al bloque podría significar, a largo plazo, el fortalecimiento de una nueva ruta integracionista de regionalismo abierto. Sería una opción para la integración económica adoptada por el Mercosur de Unión Aduanera y, al mismo tiempo, una total negación a la dirección política y económica del modelo Alba. Este último bloque también corre el riesgo de debilitarse con la muerte del expresidente de Venezuela, Hugo Chávez, quien fue el autor intelectual de la iniciativa.

Mercosur desde su creación ha sufrido con los intereses contradictorios de sus miembros. Según Vigevani Ramazini y Junior (2009), con la devaluación del real en 1999 y la posterior recesión en Argentina, en 2001, el bloque comenzó a destacar una crisis cuyas consecuencias no son claras. Los problemas son de índole económica (comercio y políticas), dada la falta de mecanismos institucionales regionales que tratan de garantizar la dinámica de la integración y cuestiones estructurales, relativas a las economías de los miembros del bloque.

Uruguay, por ejemplo, ya amenazó innúmeras veces con salir del Mercosur y firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. E incluso la pequeña economía de Paraguay, que fue suspendido del bloque por más de un año, se queja de su irrelevancia para otros miembros más grandes del bloque. Los dos

países también se han acercado a la Alianza del Pacífico y son Estados Observadores.

El modelo de Unión Aduanera adoptado por el Mercosur desalienta el ingreso de otras naciones, porque ellos solos no podrían firmar un acuerdo de libre comercio con terceros países. Por ello, en lugar de unirse al Mercosur como miembro pleno, algunos países optan por ser países asociados, como es el caso de Chile y Colombia, beneficiándose de esta manera, de acuerdos comerciales con este acuerdo.

Sin embargo, como se dijo antes, el escenario más probable que puede ocurrir con la consolidación de la Alianza del Pacífico es la división de América Latina, entre los países de la costa del Pacífico y la costa Atlántica. Esto ocurriría debido a las diferencias en la política comercial y, en general, a las estrategias de desarrollo que impiden una acción más coordinada de las costas del Atlántico y del Pacífico (Cepal, 2014). Pero tal situación debería ser evitada, pues para América Latina, la fragmentación del continente significa perder aún más poder en las negociaciones multilaterales. Por eso, como no se puede promover una integración profunda en toda la región debido a las diferencias políticas, entonces, se deben buscar puntos de convergencia entre los bloques con el fin de acercar a los países que la conforman. Este tema será explorado en la sección quinta.

La importancia de la convergencia entre los bloques de América Latina

América Latina está pasando por un momento difícil que requiere una mayor integración regional con el fin de prepararse para el nuevo escenario internacional que comienza a formarse con la división del mundo en macroregiones, debido a la aparición de los acuerdos comerciales megaregionales, que comprenden las principales economías mundiales industrializadas.

En este contexto, podemos mencionar dos grandes bloques lanzados en los últimos años: el Acuerdo sobre la Asociación

Transpacífico, TPP, (sigla en inglés) y el Acuerdo de Asociación Transatlántico sobre Comercio y Servicios, TTIP, (sigla en inglés). Si se logran consolidar las dos iniciativas, tendrán un gran peso en la gobernanza mundial principalmente en temas económicos, como inducir nuevas reglas para el comercio internacional y las inversiones actuales, porque en conjunto representan 70% del flujo total del comercio mundial (Cepal, 2014, p. 46).

El TPP que está en curso, se compone de 12 países ubicados en Asia, Oceanía, América del Norte y América del Sur. Y desde que se unió al bloque en 2010, los Estados Unidos han tomado la delantera en las negociaciones, ya que hace parte de su dirección estratégica, buscar aumentar su presencia en la región Asia-Pacífico. El acuerdo consta de 29 capítulos, los cuales abarcan temas que van desde los más tradicionales (como los aranceles, reglas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, y el comercio de servicios e inversiones) hasta aquellos capítulos sobre la convergencia normativa y flujos transfronterizos de datos (Cepal, 2013). Por su parte, el Acuerdo Transatlántico anunciado en febrero de 2013, está integrado por los Estados Unidos y la Unión Europea y tiene como objetivo crear un mercado plenamente integrado entre sus miembros.

Mientras que el mundo se divide en regiones geográficas impulsado por la creación de acuerdos mega-regionales, en América Latina se observa el fenómeno contrario. En lugar de consolidar un amplio bloque regional para enfrentar nuevos retos, lo que se halla es un proceso de fragmentación, la proliferación de varios sistemas regionales. Sólo en América del Sur, como por citar un ejemplo, hay numerosos proyectos integracionistas, como la Comunidad Andina, el Mercosur, la Alianza Bolivariana, Unasur y la más reciente, la Alianza del Pacífico.

La división de América Latina en muchos bloques regionales está motivada por los diversos intereses de sus miembros. Las naciones tratan de participar en las iniciativas que mejor se adapten a sus necesidades económicas y motivaciones ideológicas. Sin embargo, esta fragmentación tiende a debilitar la posición de la región en las negociaciones multilaterales, especialmente en un momento en el que el escenario mundial demuestra que los países están conformando megabloques.

El resultado de este contexto es que los países de estos acuerdos megaregionales negocien previamente sus reglas para el comercio y la inversión y así llegar al sistema multilateral con tales reglas ya establecidas para negociar con pocos *global traders* pertenecientes a otros acuerdos megaregionales. Por tal motivo, para una América Latina que llegaría fragmentada, sin poder de voz, restaría solamente aceptar las reglas impuestas, aun cuando no satisfagan sus intereses.

En este escenario de fragmentación de América Latina, se observa que los países latinoamericanos están más preocupados por acercarse a sus socios comerciales fuera del continente que por crear lazos con sus vecinos. La posibilidad de consolidar el Acuerdo Transpacífico llevó a Mercosur a intentar reanudar las negociaciones con la Unión Europea para crear una asociación entre los dos bloques que no tuvo ningún progreso desde 2004.

Otros países de América Latina han unido esfuerzos para acercarse a la región de Asia-Pacífico, como es el caso de los miembros de la Alianza del Pacífico. Estos Estados, en la búsqueda de vínculos más estrechos con China, también participan en las negociaciones del Acuerdo Transpacífico, con la excepción de Colombia, que todavía no es miembro del TPP (Cepal, 2014).

Sin embargo, como ha señalado el director Osvaldo Rosales, la región de Asia-Pacífico, especialmente China, espera una aproximación de América Latina más regional, es decir, con un mayor número de países que la compongan. Por lo tanto, sin la participación de Brasil, este acercamiento tendría poco sentido. Según Rosales, basta dialogar con las autoridades de los países de Asia para observar que están buscando un diálogo más colectivo con América Latina, no sólo para fortalecer la inversión en bonos y en el comercio, sino también para entrar en la agenda global sobre el comercio, las finanzas y tecnología (Rosales, 2013).

El informe de la Cepal (2013) también indica la necesidad de una mayor convergencia económica entre Brasil y México, considerados las dos principales economías de América Latina.

Teniendo en cuenta los factores presentados, es necesario que América Latina también articule regionalmente. Si actualmente no es posible que se produzca la integración económica de América

Latina debido a las diferentes necesidades y realidades económicas de sus países, es necesario vislumbrar una forma de 'cooperación' o 'convergencia' de los bloques existentes en la región. Por lo tanto, los países podrían hablar en una sola voz en el sistema multilateral, como se propugna por varios autores, entre ellos, Ricardo Lagos (2013).

La búsqueda de convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur es necesaria porque los dos esquemas regionales tienen una importancia económica y política importante para la región. Por otra parte, los dos han creado una fuerza de atracción en otros países. Costa Rica y Panamá están en el proceso de adhesión a la Alianza del Pacífico. Además de ellos, otros países están en calidad de observadores de esta nueva iniciativa, como Ecuador, además de dos miembros del Mercosur: Paraguay y Uruguay. Por otro lado, este último bloque mencionado, aceptó el ingreso de Venezuela como Estado pleno y otros dos países de América del Sur ya han manifestado interés en unírsele: Bolivia y Ecuador, miembros de la CAN. Y a excepción de México, los otros tres miembros plenos de la Alianza del Pacífico son países asociados del Mercosur y sin embargo, dos de ellos (Colombia y Perú) son también miembros de la CAN.

Teniendo en cuenta esta configuración de varios sistemas regionales, principalmente en América del Sur en donde se observa que un país participa en un bloque al mismo tiempo o tiene interés en formar parte de otro régimen regional, es posible identificar la posibilidad de buscar una convergencia o la cooperación entre estas naciones.

Aliado a este factor y con el ascenso de la nueva presidenta de Chile, Michelle Bachelet, se empezó a discutir de manera más eficaz acerca de la posibilidad de promover la convergencia entre los dos bloques. La iniciativa es liderada por el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Heraldo Muñoz, quien también presentó la propuesta durante la Reunión Ministerial XI, celebrada en junio de 2014, en México (Torrealba, 2014).

Desafíos para una América Latina más integrada

El gran desafío en América Latina para promover la convergencia de los bloques existentes es la superación de la diversidad de intereses en lo que respecta principalmente a cuestiones económicas y de política exterior. Como se mencionó en la sección anterior, la motivación de la fragmentación de la región con la proliferación de numerosos esquemas de integración, estaría vinculada a los diversos intereses de los países de América Latina con diferentes realidades y por tanto lo tanto, con otras necesidades. Así pues, los países tratan de integrar a los que comparten intereses similares.

Partiendo de esta observación, ¿cómo entonces se podría integrar América Latina en busca de un interés colectivo: para prepararse para un nuevo escenario internacional que muestra la necesidad de una mayor unidad en la región, mismo que este movimiento significa renunciar en un primer momento, a los intereses nacionales no compartidos con otros países vecinos? ¿Cómo convencer a los países a actuar de forma conjunta para lograr solo a largo plazo los resultados llevados a cabo por esta integración regional?

El primer desafío para promover una mayor integración de América Latina sería superar los problemas por motivaciones ideológicas y dar prioridad a un enfoque pragmático entre los dos bloques, en busca de una mayor convergencia en temas económicos y de política exterior, los cuales pueden beneficiar a la región en su conjunto en un posible futuro contexto internacional de la consolidación de acuerdos megaregionales.

El peso de la cuestión ideológica se hizo evidente cuando Evo Morales, presidente de Bolivia –país candidato a convertirse en un miembro pleno del Mercosur– procedió a criticar públicamente a la Alianza del Pacífico en varias ocasiones. En una, durante una visita a Argentina, el presidente boliviano dijo que la nueva iniciativa era parte de una estrategia de Estados Unidos para dividir a la Unasur (El Economista, 2013). La crítica de Evo Morales estaría vinculada al hecho de que los cuatro países poseen acuerdos de libre comercio con los EE.UU. y también porque tres de ellos participan en el Acuerdo Transpacífico, el cual es dirigido actualmente por los Estados Unidos.

Además de Bolivia, el Gobierno brasileño también se mostró “preocupado” con la aparición del nuevo bloque. Sin embargo, de una forma más leve, el exministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Antonio Patriota, trató de reducir la importancia económica de los bloques en numerosas ocasiones declarando que la Alianza del Pacífico era más un éxito de “*marketing*” que un nuevo proyecto, ya que la mayoría de sus miembros gozan de libre comercio entre ellos (Valor on line, 2014).

A pesar de las diferencias ideológicas presentes en la región, el tema más desafiante para promover la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur sería el económico. Algunos países de la Alianza del Pacífico tienen un alto grado de apertura comercial, sobre todo en comparación con Brasil. Mercosur, por su parte, está luchando para avanzar en el proceso de eliminación de aranceles entre sus propios miembros. Argentina, por ejemplo, trata de proteger su mercado sistemáticamente al recurrir a medidas administrativas para proteger la industria nacional (Amaral Jr, 2013).

Con la excepción de México, los otros miembros de la Alianza del Pacífico son países con economías mal diversificadas, ellos son principalmente exportadores de productos primarios, por lo tanto, no tienen una industria para proteger. De este modo, en el corto plazo, no parece la posibilidad de convergencia entre las tarifas aplicadas por los dos bloques.

Uno de los principales obstáculos es la cuestión del Arancel Externo Común del Mercosur (AEC). En Chile, por ejemplo, el arancel promedio es más bajo que el AEC. Este sería uno de los factores que obstaculizó el ingreso de Chile al Mercosur como miembro pleno (Lagos, 2013).

Pero a pesar de ser sólo un miembro asociado del bloque del Cono Sur, 98% de los productos chilenos ingresan al Mercosur sin arancel, gracias al Acuerdo de Complementación Económica (ACE-35), firmado en 1996. Colombia y Perú, a su vez, a pesar de haber firmado los Acuerdos de Complementación Económica con el Mercosur están aún lejos de alcanzar el libre comercio con este bloque.

El otro miembro de la Alianza del Pacífico, México, firmó con el Mercosur en 2002 un Acuerdo de Complementación Económica (ACE-55) para la implementación del libre comercio en el sector

automotor. Sin embargo, desde entonces, los protocolos adicionales fueron firmados para cambiar el alcance del acuerdo. En 2012, Argentina suspendió por un período de tres años, el ACE-55 con México alegando que este país no había cumplido con los compromisos del acuerdo para establecer un nuevo protocolo adicional con Brasil. Este nuevo protocolo preveía la incidencia de arancel cero sólo a las cuotas anuales de importación, y únicamente después de un período de tres años, los dos países gozarían el sector de libre comercio (Notimex, 2012).

En 2010, México y Brasil también anunciaron la negociación de un Acuerdo Estratégico de Integración Económica (AEIE), lo que podría agilizar el proceso de integración latinoamericana. Sin embargo, debido a los obstáculos creados en ACE-55, la relación comercial entre este país y el bloque sólo ha empeorado desde 2012 (Cepal, 2013).

Por lo tanto, como se ha presentado en esta parte, dadas las dificultades de una convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur con respecto a la formación de una zona de libre comercio, lo más factible sería buscar la cooperación entre los dos bloques en otros temas también de gran importancia, elemento que será explorado en la siguiente sección. Así, mientras que las dos iniciativas no avanzan en la integración económica, la región tiene por objeto llevar a cabo esfuerzos de otras maneras para una mejor inserción en el nuevo contexto global.

Caminos para la convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico

El primer paso para futuras negociaciones en busca de una convergencia entre los bloques, es educar a los gobiernos sobre la importancia de emprender esfuerzos en conjunto, con el fin de prepararse para el nuevo mundo con la formación de acuerdos megarregionales, aunque este enfoque significa abdicar en un primer momento de algunos intereses nacionales en favor de las necesidades compartidas por toda la región.

En América Latina, hay un esfuerzo inicial en esta dirección. Con la asunción de la presidenta chilena, Michelle Bachelet, en marzo de 2014, el debate generado en torno a la Alianza del Pacífico frente a Mercosur comenzó a recibir un nuevo enfoque. En lugar de simplemente analizar el impacto del nuevo bloque en la región, como una “fragmentación” del proyecto o un “contrapunto al Mercosur”, se empezó a hablar de la necesidad de promover una convergencia entre las dos iniciativas integracionistas.

El artículo publicado por el canciller Heraldo Muñoz (2014) en el diario español *El País*, fue el primer paso en la búsqueda de una convergencia entre los dos bloques. La publicación trata de mostrar lo que será una prioridad para el gobierno de Bachelet en materia de política exterior. El país tiene la intención de dar prioridad a América Latina, sobre todo a América del Sur. Muñoz explica que Chile tratará de fortalecer su presencia en distintos mecanismos de integración existentes, a fin de avanzar de manera pragmática a una región integrada con identidad propia. El texto del Canciller de Chile demuestra la preocupación por el proceso de fragmentación de América Latina, lo que ha llevado a la región a perder influencia en el mundo organizado en bloques regionales. Por lo tanto, para superar este efecto es necesario que exista convergencia y coordinación en toda la región.

Pero si no somos capaces de concertarnos para impulsar respuestas como bloque, la agenda de desarrollo post-2015 de Naciones Unidas, ya en plena elaboración, no reflejará adecuadamente nuestros intereses comunes (Muñoz, 2014).

El ministro de Asuntos Exteriores propone la convergencia en la región reconociendo que hay una variedad de maneras para avanzar en el desarrollo. Por lo tanto, la propuesta de Chile busca promover un acercamiento entre las iniciativas regionales con el fin de construir un proyecto más amplio y más inclusivo de la integración latinoamericana, respetando las diferencias entre países.

Seremos respetuosos con esas diferencias, entendiendo, sin embargo, que es posible construir un todo integrado de partes distintas y desiguales. Hay espacio para proyectos subregionales que pueden ser ladrillos para la construcción de un proyecto mayor y más incluyente de integración latinoamericana (Muñoz, 2014).

La búsqueda de integrar la diversidad latinoamericana propuesta en el artículo por el canciller chileno, ya estaba presente en el artículo 3 del Tratado de Montevideo de 1980, que creó la Asociación Latinoamericana de Integración, Aladi, de la cual todos los países miembros del Mercosur y de la Alianza del Pacífico son miembros:

En la aplicación del presente Tratado y en la evolución hacia su objetivo final, los países miembros tomarán en cuenta los siguientes principios:

- a) Pluralismo, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región;*
- b) Convergencia, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano;*
- c) Flexibilidad, caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración;*
- d) Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres*

categorias de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico - estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo; y

- e) Múltiple, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional.*

Por lo tanto, la propuesta del canciller chileno no sería algo totalmente nuevo, ya que el Tratado de Montevideo reconoce la diversidad entre los países y la necesidad de buscar la convergencia. Sin embargo, los principios contenidos en el documento siguen siendo válidos, porque hasta ahora lo que se observa en América Latina es sólo la tendencia a la fragmentación regional, sin un esfuerzo más eficaz para promover la convergencia entre los numerosos proyectos integracionistas.

En una entrevista con el periódico *Folha de S. Paulo* en mayo de 2014, el canciller explicó que Chile aspira a servir de puente a los países del Atlántico. Estos, por ejemplo, podrían utilizar los puertos chilenos para exportar sus producciones con destino a la región de Asia-Pacífico. En otras palabras, se observa en el discurso del gobierno de Bachelet la conducción de los esfuerzos para promover la integración de América del Sur, la prevención de intensificar la división del continente en dos partes: al oeste, los países del Océano Pacífico y al este, los países en el Océano Atlántico.

Esta preocupación por la división de América Latina en dos partes aparece en los últimos estudios de la Cepal, que desde su creación en 1948, defiende la necesidad de promover la integración de la región en su conjunto. En su estudio “Integración regional: una estrategia de cadenas de valor inclusivas”, la comisión advierte que se debe evitar la formación artificial de un eje de división de las regiones del Atlántico y del Pacífico. Esto porque la consolidación de los lazos con

Asia no sería de interés exclusivo de los países latinoamericanos en la costa del Pacífico, ni podría obtenerse solo a partir de éstos.

Ademais, a eficácia desta aproximação dependerá não só da qualidade das políticas e propostas, mas também da massa crítica (econômica, demográfica e de recursos) que a região possa oferecer. Portanto, é óbvio que nenhuma das margens costeiras pode prescindir da outra. Ambas se necessitam, ambas contam com vantagens específicas e ambas deveriam coordenar-se para aproveitá-las ao máximo (CEPAL, 2014).

Al proponer el diálogo entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, el canciller Heraldó Muñoz afirma que la convergencia debe ocurrir en la región como ocurrió en la Unión Europea: en diferentes velocidades. Por lo tanto, los países que fueran capaces y lo desearan, podrían moverse más rápido al proceso de integración. El ministro concluyó su artículo haciendo hincapié en la convergencia de la política de diversidad que Chile tiene la intención de promover en América Latina. “Es una opción que combina realismo y voluntad política de avanzar hacia una región más integrada y autónoma” (Muñoz, 2014).

Como Heraldó Muñoz ha señalado en otro apartado de su artículo, a pesar de las diferencias entre los países de América Latina, éstos tienen mucho en común. La mayoría de ellos son países de renta media, cuyas prioridades serían las de reducir las desigualdades, mejorar la calidad de la educación, aumentar la inversión en ciencia y tecnología, entre otros temas.

Por lo tanto, aún con la diversidad observada en la región habría espacio para avanzar en la convergencia o la cooperación en temas de interés compartido por la mayoría de los miembros de la Alianza del Pacífico y el Mercosur.

Para buscar la aproximación entre los dos bloques la primera acción concreta debe ser el inicio de un diálogo entre ellos para identificar complementariedades y así desarrollar una agenda concreta de temas que tratarán de trabajar juntos.

En este sentido, Chile ya dio el primer paso al llevar la propuesta a la XI Ministerial Alianza del Pacífico, que se celebró en junio, en México. Representantes de los países miembros acordaron promover una reunión con el Mercosur para presentar los objetivos de la nueva iniciativa y cómo los dos bloques pueden trabajar juntos para promover la convergencia entre ellos (Alianza del Pacífico, 2014).

Hay varios temas posibles en donde los dos bloques pueden actuar juntos sin la necesidad de avanzar en la liberalización del comercio en este momento. Entre los asuntos de mayor importancia pueden mencionarse: la integración física y energética, la convergencia aduanera, la cooperación sanitaria y fitosanitaria, el intercambio de estudiantes, la cooperación tecnológica y la facilitación del comercio.

El avance en la integración física es una gran necesidad para la región. Los buenos servicios de infraestructura facilitan la conectividad, reducen los costos de transporte y servicios logísticos, mejoran la movilidad de personas y mercancías. Además, aumentan la productividad de los factores y la competitividad, permitiendo el crecimiento de las economías (Cepal, 2013).

Para avanzar en esta área, los dos bloques podrían aprovechar los programas existentes de la integración física de la región, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, IIRSA, y la Mesoamericana. La IIRSA es un mecanismo para la cooperación y el diálogo entre los 12 países de América del Sur, y para coordinar las políticas y proyectos de inversión sectoriales. El objetivo de esta iniciativa es promover la integración física de transporte, comunicaciones y energía. Ya el Proyecto Mesoamérica tiene como objetivo promover la cooperación, desarrollo e integración de Belice, Colombia, México, Panamá, República Dominicana y los cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Las principales áreas de enfoque de esta iniciativa son: el desarrollo de proyectos en áreas como el transporte, la energía, las telecomunicaciones, la facilitación del comercio y el medio ambiente, entre otros (Cepal, 2013).

Un ejemplo que se puede mencionar a este respecto y que trajo buenos resultados para la región, fue la construcción de la Carretera Interoceánica, que atraviesa parte de Brasil y Perú. La carretera

estimuló el comercio, el turismo y el empleo en los Estados de Acre, Rondonia y Mato Grosso, y en los departamentos de Arequipa, Cuzco y Madre de Dios (Cepal, 2014).

La facilitación del comercio es otro tema importante para promover la convergencia entre los dos bloques. Por lo tanto, mientras que la Alianza del Pacífico avanza en este sentido, puede buscar un diálogo con el Mercosur en conjunto para promover una mayor coordinación de las actuaciones en este ámbito. Otros temas muy importantes que pueden ser negociados son la armonización o reconocimiento mutuo de normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias.

Los esfuerzos para promover el acercamiento entre los dos bloques también se deben fortalecer en la coordinación de su posición en los principales foros de debates globales ante los otros actores relevantes del sistema multilateral. En este sentido, la región debe aprovechar el hecho de que tres países (Argentina, Brasil y México) forman parte del G-20 para definir posiciones comunes, es decir, hablar con una sola voz y por lo tanto tener una mayor representación en los principales debates sobre la gobernanza global. De lo contrario, la región corre el riesgo de perder oportunidades de influir, por ejemplo, en el establecimiento de la agenda internacional que responda a las necesidades de los países de América Latina.

Además de los temas que se destacaron en este artículo, hay otras posibles áreas por explorar en forma conjunta por los dos bloques. Sin embargo, para lograr la convergencia entre ellos es necesario primero tener la voluntad política de ambas partes para permitir una mayor flexibilidad en las negociaciones y conseguir avanzar en cuestiones de interés mutuo. Y así, en el futuro, avanzar en un proyecto más ambicioso que se ocupe de la integración de América Latina.

Consideraciones finales

Con la creación de la Alianza del Pacífico, se intensificó el debate académico acerca de las consecuencias que podría tener América Latina con el surgimiento del fenómeno de la fragmentación

regional, causada por la proliferación de numerosos esquemas subregionales.

El caso específico de esta nueva iniciativa llamó la atención por el dinamismo en el proceso de negociación entre sus miembros y también porque su consolidación implicaba constituir una división geográfica de la región, con una clara separación entre los países de la costa del Pacífico y los que limitan con el Océano Atlántico. Y en el actual escenario mundial, con la intensificación de los acuerdos megaregionales, no sería aconsejable para América Latina continuar profundizando el proceso de fragmentación observada en los últimos años. En contraste, la región debe unirse para garantizar una mejor integración en el ámbito internacional.

A partir de la comprensión de la necesidad de una mayor integración de América Latina, este artículo buscó analizar cómo se podría promover la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, respetando las diferencias entre los dos bloques. Esto es porque la propuesta no es promover la fusión de los dos sistemas regionales, ya que sus miembros tienen diferentes realidades y por lo tanto, presentan diferentes necesidades. Pero sí, identificar qué cuestiones pueden trabajar juntas con el fin de proporcionar una unidad más grande de la región.

Como se mostró en este estudio, se puede avanzar en varios temas como: la integración física, la cooperación energética, la facilitación del comercio, entre otros que fueron mencionados, sin que sea necesario promover la integración económica entre ellos mediante la eliminación de los aranceles. Obviamente, a largo plazo, sería importante construir una convergencia también en los aspectos comerciales de la región e intensificar sus flujos intrarregionales y diversificar su producción. Sin embargo, dada la complejidad del tema, los dos bloques deben centrarse inicialmente en metas alcanzables a corto y mediano plazo.

La propuesta de convergencia entre los bloques de América Latina no es un tema nuevo. Como se puede ver en el Tratado de Montevideo, en la constitución de la Aladi, ya había una preocupación para promover la convergencia entre las iniciativas integracionistas entonces existentes. Pero aún después de tres décadas, el tema sigue siendo actual, ya que América Latina no pudo avanzar en esta dirección.

Por lo tanto, para que los dos bloques sean capaces de lograr la convergencia, entre ellos debe haber, en primer lugar, la voluntad política de ambas partes para permitir una mayor flexibilidad en las negociaciones y así avanzar sobre temas posibles. Y para que este esfuerzo se materialice en el largo plazo en un proyecto más amplio de integración latinoamericana, es importante que la integración sea tratada como una política de Estado para que no sea amenazada con el estancamiento o retroceso en las negociaciones, en cada cambio de gobierno en la región.

Referencias

- Acordo de Complementação Econômica* n°55 celebrado entre o MERCOSUL e Os Estados Unidos Mexicanos. *Quarto Protocolo Adicional ao Apêndice II “Sobre o Comércio no Setor Automotivo entre o Brasil e o México”*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/eb3595ff8f4b915003256aa9005ce6d6/77cdaad0d042effb03257906004af8c1?OpenDocument>.
- Acordo de Complementação Econômica* n° 35 - Mercosul/Chile. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=461>.
- Acordo de Complementação Econômica* n°59 Mercosul/México. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=466&refr=405>.
- Acordo de Complementação Econômica* n° 59 (ACE 59): *Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=468&refr=405>.
- Acordo Estratégico de Integração Econômica Brasil-México (AEIE)*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/aladi/acordo-estrategico-de-integracao-economica-brasil-mexico-aeie.
- Alianza del Pacífico. (2014) *Comunicado Conjunto – XI Reunión Ministerial de la Alianza del Pacífico*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://alianzapacifico.net/comunicado-conjunto/>.
- Alianza del Pacífico. (2013). *Informaciones sobre cooperación*. Recuperado el 20 de diciembre de 2013 desde: <http://alianzapacifico.net/cooperacion/>.
- Alianza del Pacífico. (17 de julio de 2013). *Con la aceptación de Turquía, Corea del Sur, China y Estados Unidos la Alianza del Pacífico suma 20 Países Observadores*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://alianzapacifico.net/con-la-aceptacion-de-turquia-corea-del-sur-china-y-estados-unidos-la-alianza-del-pacifico-suma-20-paises-observadores/>.

- Amaral Júnior, A. (2013). Fragmentação e integração na América do Sul. En R. Lagos (Coord.), *América Latina no mundo: desenvolvimento regional e governança internacional* (pp.51-62). São Paulo: EDUSP.
- Bergamo, M. (29 de mayo de 2014). Aliança do Pacífico e Mercosul não são blocos excludentes, diz chanceler do Chile. *Folha de S. Paulo*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/05/1461586-alianca-do-pacifico-e-mercosul-nao-sao-blocos-excludentes-diz-chanceler-do-chile.shtml>.
- Cepal. (2013). *Comercio internacional y desarrollo inclusivo: construyendo sinergias*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/49724/ComercioInternacionalyDesarrolloInclusivo.pdf>.
- Cepal. (15 de octubre de 2010). *El Arco del Pacífico Latinoamericano: construyendo caminos de complementación e integración con Asia. Sexta Reunión Ministerial del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano*. Cuzco, Perú: Naciones Unidas.
- Cepal. (2014). *Integração Regional: por uma estratégia de cadeias de valor inclusivas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/52743/Integracaoregional.pdf>.
- Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico*. (2011). Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf.
- Declaración de Cartagena de Indias*. (2014). Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://alianzapacifico.net/documentos-de-interes-de-la-viii-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico/>.
- Diario 16. (14 de junio de 2011). *Humala busca afianzar integración con Mercosur*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://diario16.pe/noticia/6223-humala-busca-afianzar-integracion-con-mercosur/>.
- El Economista América. (14 de octubre de 2014). *Evo Morales dice que Alianza del Pacífico es una conspiración contra Unasur*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://www.eleconomistaamerica.pe/politica-eAm-pe/noticias/5225134/10/13/>

- Evo-Morales-dice-que-Alianza-del-Pacifico-es-una-conspiracion-contra-Unasur.html#.Kku8C4wcepwXht0.
- Guimarães, S. P. (30 de agosto de 2012). O desafio sul-americano. *Carta Maior*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://outrapolitica.wordpress.com/2012/09/03/samuel-pinheiro-guimaraes-o-desafio-sul-americano/>.
- Magalhães, M. (8 de mayo de 2014). Ministro diz que Mercosul apresentará proposta de acordo à União Europeia até junho. *Agência Senado*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/05/08/ministro-diz-que-mercosul-apresentara-proposta-de-acordo-a-uniao-europeia-ate-junho>.
- Lagos, R. (2013). América Latina que queremos. *Política Externa*, 22 (1), 45-56.
- Muñoz, H. (13 de marzo de 2014). Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile. *El País*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html.
- Notimex. (27 de junio de 2012). Gobierno argentino confirma suspensión de ACE 55 con México. *Excelsior*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://www.excelsior.com.mx/2012/06/27/dinero/843757>.
- Protocolo Adicional del Acuerdo Marco*. (2014). Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://alianzapacifico.net/documentos-de-interes-de-la-viii-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico/>.
- Rosales, O. (24 de mayo de 2013). Entrevista concedida al *Diario Financiero TV*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://www.youtube.com/watch?v=BDaZ00PmvHQ>.
- Ruiz, José B. (2010). La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano: Un nuevo actor en el escenario de la integración regional. *Revista Nueva Sociedad*, 228, 44-59.
- Torrealba, F. (31 de mayo de 2014). Herald Muñoz: "Chile debería promover puentes por sobre las diferencias de América Latina". *La Tercera, Chile, Política*. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/05/674-580457-9-heraldo-munoz-chile-deberia-promover-puentes-por-sobre-las-diferencias-de.shtml>.

Vigevani, T. y Ramazini JR, H. (2009). Mudanças da inserção brasileira na América Latina. *Lua Nova, São Paulo*, 78, 35-75.

Valor On line. (20 de junio de 2013). *Para Patriota, Aliança do Pacífico é mais êxito de marketing*. Recuperado el 14 de junio de 2014 desde: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/06/para-patriota-alianca-do-pacifico-e-mais-exito-de-marketing.html>.



***IV. La Alianza del Pacífico
frente al globo***

La Alianza del Pacífico y los foros multilaterales: ¿perspectivas de birregionalismo?

Henry Cancelado Franco

La Alianza del Pacífico nace como un proyecto comercial más dentro de la supernova de acuerdos comerciales que han suscrito los Estados latinoamericanos, sobre todo desde los años noventa, aunque también se le ha dado una dimensión política como un acuerdo que buscaba oponerse al eje dominante en la región, el cual era de tendencia abiertamente de izquierda, basado en un proyecto de corte socialista con tintes programáticos propios para estas latitudes. Tal antípoda ideológica era la pared frente a la cual se levantaba el nuevo proyecto regional, motivo por el cual queda inscrito como un nuevo intento de cooperación y libre mercado para enfrentar al sistema internacional, en oposición a los proyectos de cooperación interna que se habían consolidado bajo el manto del chavismo en América Latina.

Cada vez menos es un secreto que Asia se expande sobre América Latina con gran fuerza y que parte de su expansión depende de los recursos que este último le pueda dar cuando se exploran las posibilidades de los sectores agrícola y energético de la región. Bajo esta concepción del cambio del eje del sistema internacional, al menos en cuanto a economía y comercio se refiere, los países latinoamericanos buscan acercamientos con la

región del Asia-Pacífico por medio de acuerdos bilaterales, solicitudes ante el Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) o iniciativas multilaterales como las que intenta la Alianza del Pacífico.

Cuando se habla de “inserción” se busca determinar el nivel de participación de un país en los procesos de desarrollo económico e intercambio comercial a nivel mundial. De tal manera, se deben entender, en este caso específico, las necesidades comerciales, especialmente del continente asiático en su extremo pacífico, con el fin de determinar las oportunidades comerciales que pueda tener América Latina, aprovechando geopolíticamente algunos países del extremo oriente para su inserción en la economía mundial.

Latinoamérica tiene la potencialidad de participar en el comercio mundial y ha crecido al respecto, pero tiene una demanda que todavía no ha sabido conquistar y esa participación en el mercado aún la tienen otros países, algunos tradicionales pero otros emergentes, con los que la región está llamada a competir en ciertos sectores que se pueden suplir perfectamente desde este lado del Pacífico, como algunos productos agrícolas, hidrocarburos y energía.

La cuenca del Pacífico es la última etapa de cambio en el eje de desarrollo del sistema internacional. La evolución del sistema ha sido desde la cuenca del Mediterráneo, a la del Atlántico y ahora a la del Pacífico y su capacidad comercial, pero también la creciente relevancia en términos de influencia política y en cuanto a la seguridad del sistema internacional hace que se convierta en el centro de la política internacional contemporánea. Hoy todas las regiones tienen que ver con esta parte del globo, con China, Rusia, las Coreas, Japón o el Sudeste. El interés de América Latina en general es elevar el nivel de relacionamiento que tienen estos países con esa zona.

Este capítulo pretende auscultar las posibilidades estratégicas y la importancia de un foro multilateral como la Alianza del Pacífico en el tablero del Asia-Pacífico. Para esto se deberá estudiar las posibilidades reales de estos países de lograr influir en el amplio esquema de lo que es el Pacífico y lo que dicha alianza representa en términos de posibilidades para los países asiáticos.

Política exterior e inserción internacional

Las relaciones internacionales nunca han sido un tema fácil de abordar, pues siempre se han caracterizado por su complejidad y dinamismo. Actualmente estas características se han hecho más intensas de acuerdo a los procesos de regionalización, las integraciones fronterizas y las dinámicas financieras y comerciales mundiales, la aparición de nuevos actores internacionales no estatales y la ampliación de los temas de la agenda internacional en aspectos que van más allá de la soberanía o el equilibrio de poder.

Sin embargo, si bien es cierto que el proceso de organización internacional alcanzó a fines del siglo pasado un desarrollo extraordinario, en gran parte como consecuencia del proceso de interdependencia compleja entre las unidades estatales del sistema internacional, esto no ha supuesto que el Estado haya sido relegado como actor preponderante en las relaciones internacionales. Aún en el mundo globalizado, los Estados siguen dictando las reglas para el funcionamiento del sistema internacional que se imponen al resto de los actores. Por esta razón, es un error tratar de relegar al Estado a un segundo orden o pretender que sea sustituido totalmente por otros actores no estatales.

Según las tendencias visibles en las últimas décadas, el lado asiático del Pacífico ha acelerado su proceso de desarrollo comercial e integración económica, atrayendo miradas del resto del mundo. Se perfila entonces Asia-Pacífico como el mayor bloque en términos de expansión y estimulación productiva y de comercio hacia muchas otras regiones del planeta, lo cual abre posibilidades de interacción y apertura hacia otros actores. En este sentido, los primeros países beneficiados son aquellos que poseen bienes transformados a nivel industrial o que exportan alimentos, en donde el grupo latinoamericano ocupa una posición de privilegio.

No obstante, el acceso a los mercados asiáticos por parte de América Latina, desde los intentos de inserción internacional a partir de una serie de aperturas y reformas, ha sido un proceso lento que no ha generado los mejores resultados. Hoy a pesar de dicha apertura económica que autorizaba la internacionalización

de la economía y la inserción en un mundo globalizado, no se han generado las condiciones necesarias para posicionarse a través del comercio internacional y mucho menos en torno al presente y futuro del escenario económico que representa el Pacífico.

Si bien la geografía por sí sola no determina el destino de la región, sí es una variable crucial para definir una estrategia de desarrollo económico y social, especialmente en un mundo que se transforma a grandes velocidades. De esta manera, el reto es apropiarse de las oportunidades que se están generando en este mundo globalizado, a través de una inteligente combinación de reformas internas que permitan modernizar las bases productivas y la conciencia sobre sus ventajas comparativas y competitivas, mejorando el nivel de vida de la sociedad como lo han logrado la mayoría de países del Asia-Pacífico.

Desde el otro lado del océano, países similares a los latinos hasta hace unos años, con un grado de desarrollo económico parecido, ricos en recursos naturales, con un tamaño cercano al nuestro, como Tailandia o Malasia, por medio de una intensa actividad internacional han penetrado los mercados extranjeros con una oferta múltiple, en un circuito regular que a su vez traslada cuantiosas inversiones desde los centros hacia esas naciones menores, según el análisis de García (1989, p. 7).

Sin duda, y de acuerdo con García (2012, p. 234), estos cambios profundos ocurridos en el Pacífico no solo tienen efectos significativos en la configuración interna de los países sino también sobre el contexto global. Así, cualquier instancia nacional responsable de la política exterior no puede prescindir del factor asiático; más aún, dada la vinculación física de América Latina con la cuenca del Pacífico.

En este orden de ideas, las economías de Asia y América son complementarias por el proceso de industrialización; es decir, unas economías intensivas en capital y tecnología, frente a economías agrícolas y extractivas como las latinas. Por este motivo, se puede plantear el perfecto ajuste de los procesos comerciales y se esperaríamos que se pudieran establecer unas relaciones de negocios más continuas que las actuales.

Por esta razón, la presencia de América Latina, en este caso de la Alianza del Pacífico en la cuenca del Pacífico y en Asia en general, requiere aún de sustanciales esfuerzos. En los últimos años, la movilización masiva de empresarios a las ferias comerciales en Asia y principalmente en China, la gran demanda de información en las oficinas y organizaciones asiáticas en América, así como el estudio creciente de idiomas asiáticos se han intensificado, lo cual revela un claro interés por conocer mejor esas sociedades y por encontrar los medios para desarrollar negocios.

La participación de América Latina en el sistema mundial, en gran parte volcada hacia el Pacífico, ha sido discreta cuando no caótica. En consecuencia, una visión estratégicamente replanteada sobre la cuenca del Pacífico, en términos de política exterior y de arquitectura institucional de la diplomacia estatal, ayudaría a sortear el reto planteado por Asia-Pacífico, región que se ha constituido como una zona mucho más lanzada a la consecución de mercados y la aplicación de medidas de transformación productiva e integración regional que América Latina. Esa renovada visión hacia la cuenca del Pacífico le facilitaría a Latinoamérica arraigar la actividad industrial con miras al mejoramiento en innovación en los procesos y en el componente de tecnología propia. Así pues, es indudable que el acercamiento con esta región debe ser parte de una estrategia de implementación y profundización de relaciones con geografías poco exploradas.

Bajo este panorama, el inmenso mercado que representa la región del Asia-Pacífico y la poca penetración latina en él, son aspectos atractivos y oportunidades que la AP a través de una estrategia de acción internacional debe aprovechar, por lo que es imprescindible que se siga fortaleciendo la Alianza en términos institucionales y de ampliación de los observadores, que permitan sostenerla en el tiempo, superando los obstáculos de la integración interna latinoamericana en términos comerciales y políticos.

A principios del siglo XX, han surgido una serie de elementos que hacen necesario revitalizar la manera en que se maneja la política exterior por parte de todos los países. En primer lugar, la complejidad a la que se asiste hoy en el sistema internacional, la redefinición de los polos de poder y del mismo fenómeno de la globalización, donde los capitales y los flujos comerciales

se ubican en zonas diferentes a las que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, una tendencia hacia una relativa fragmentación del poder político mundial, la formación de una economía transnacional y la conversión del cambio tecnológico en el motor del crecimiento, han obligado a todos los países del mundo a desenvolverse en un conjunto de escenarios más diversificados, a incluir entre sus intereses externos un mayor número de temas cada vez más entrelazados, y a interactuar con un mayor número de actores, muchas veces de una naturaleza muy diversa de la que aquellos que dominaron la vida internacional en el pasado (Stiglitz, 2010).

En cada Estado la política exterior difiere en cuanto su contenido e intensidad, así como la urgencia con la que se deben alcanzar, la flexibilidad y el riesgo que el poder político está dispuesto a correr para lograrlos y las expectativas de que puedan ser efectivamente alcanzados. En la práctica los objetivos se establecen de modo somero e inconsistente y en pocos casos son definidos correctamente. Por lo tanto, una política exterior coherente requiere la elaboración de un programa en el que se establezcan claramente los objetivos de la acción exterior, los mecanismos para su logro y los medios disponibles para su implementación.

En este sentido, solo hay política exterior cuando las acciones hacia el exterior responden a un plan elaborado, cuando existen coherencia y continuidad en las acciones que se suceden en el tiempo. Lo anterior materializado a través de sistemas de cooperación o integración desarrollados en forma bilateral respecto de cada uno de los miembros de la comunidad internacional, o de forma multilateral en el caso de las organizaciones internacionales. De lo contrario, simplemente se generarán respuestas reactivas a acciones externas.

Se trata de la identificación de los asuntos que pueden ser periódicos, recurrentes o emergentes, seguida del estudio de los medios disponibles que tienen los gobiernos para desarrollar sus relaciones y alcanzar sus intereses, en función de la relativa importancia que los dirigentes otorguen a un asunto determinado en relación con los restantes objetivos tanto internos como internacionales, donde

la variable económica medida en términos de crecimiento y desarrollo representa un elemento fundamental para valorar el poderío estatal y, por ende, la capacidad para influir en otros actores y en la estructura internacional.

En otras palabras, la debilidad de la estrategia de la política exterior regional se ve reflejada en la insuficiente presencia institucional en Asia-Pacífico, tanto a nivel diplomático mediante embajadas y oficinas comerciales, como en la consecución de vínculos bilaterales a través de acuerdos de libre comercio con esta región, dejando a Colombia muy por debajo en comparación con la situación de otros países de América Latina, como Brasil, México, Argentina, Chile y Perú.

Es preciso pues, teniendo en cuenta las atractivas oportunidades que ofrecen las economías del Asia-Pacífico para los sectores exportadores y productivos de América Latina, establecer mecanismos gubernamentales de alto nivel que faciliten el diálogo entre ambas regiones, buscando mecanismos que permitan consolidar y fomentar, mediante la identificación y el aprovechamiento de sus complementariedades, alianzas comerciales tendientes a estimular la internacionalización, la cooperación y la integración económica con dicha región.

América Latina debe redoblar los esfuerzos para identificar y aprovechar las nuevas oportunidades y ampliar las potenciales complementariedades de cada país con el mercado que representa Asia-Pacífico, a través de la institucionalización del diálogo político de alto nivel y programas de cooperación dirigidos al fortalecimiento de los lazos económicos, políticos y culturales entre ambas regiones.

Así pues, es necesario que a nivel de la política exterior de todos los miembros de la AP se examine la integración productiva que se está gestando en Asia-Pacífico, en torno a China, y que se busque la incorporación a las cadenas de valor y suministro que allí se van formando, estimulando inversiones asiáticas en cada país, así como alianzas de comercio e inversión intrarregionales orientadas a aprovechar las oportunidades de comercio e inversión que surjan entre ambos mercados.

También es ineludible propiciar acercamientos oficiales, empresariales y culturales, abriendo canales para el comercio y la

inversión. Ello implica un acercamiento de cada país en su conjunto, y no sólo de una región, de la misma manera como sucede respecto de Estados Unidos o Europa.

A pesar de que el sector empresarial poco se ha vinculado con dicha región ya que no ha logrado interpretar los mercados asiáticos como una alternativa de doble vía, los países latinoamericanos tienen que aprovechar su capacidad industrial e invitar a los empresarios a asumir mayores riesgos y a no temerle al comercio con Asia-Pacífico insertándose de manera permanente para equilibrar los flujos con la región.

De este modo, a nivel empresarial, algunos de los retos que tiene la Alianza son: la creación de una oferta exportable, la formación de capital humano, el aprendizaje de idiomas y la realización de visitas frecuentes a la región, con el fin de dinamizar las relaciones y aumentar el conocimiento de las dos regiones en ambos sentidos.

En este marco, un factor clave será la capacidad de la Alianza de ampliar la capacidad de negociación, la oferta exportable y el acceso a la región Asia-Pacífico a través de países involucrados desde hace mucho tiempo allí, facilitando así el imperioso cumplimiento de nuestra agenda asiática.

En el caso colombiano, por ejemplo, el gobierno Santos a través de la Cancillería en cumplimiento de la Directiva Presidencial 09 de 2010, definió el Plan Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el cual establece los principales objetivos y metas para los próximos cuatro años de su política exterior y que nos permiten identificar la participación y el esfuerzo que debemos hacer con la región con el tema Asia-Pacífico:

- Generar y aprovechar escenarios para el posicionamiento de Colombia en las dinámicas y temáticas mundiales.
- Avanzar en la inserción efectiva en los ejes de integración y desarrollo.
- Impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio al ciudadano.
- Fortalecer institucionalmente a la Cancillería.

- Implementar herramientas y modelos que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad del Sistema Integral de Gestión.
- Desarrollar y fortalecer las habilidades, las aptitudes y el conocimiento de los funcionarios con el fin de lograr la pertinencia, el compromiso y la competitividad de los mismos, con miras a enfrentar los retos y oportunidades que ofrece el Sistema Internacional.

En consecuencia de lo anterior, a fin de desarrollar unas relaciones internacionales constructivas con los principales actores de dicha región, podemos proponer como diseño de estrategia de acción internacional que se articule adecuadamente con el interés nacional y que, por consiguiente, cuente con un adecuado proceso de coordinación institucional, el siguiente esquema de Política Exterior hacia Asia-Pacífico, una planeación de una política que parte del concepto de interés nacional, principio y fin de la política exterior, mediante la identificación e interpretación de los factores internos que comprenden la situación del Estado así como la realidad internacional, esto es, las tendencias del sistema que finalmente determinan las relaciones del Estado con el exterior.

Por lo tanto, una vez interpretadas estas configuraciones en las que se desarrollan las relaciones internacionales, el proceso permite establecer los objetivos concretos y que logran definir los parámetros y la hoja de ruta deseable, así como los posibles escenarios adversos con el fin de minimizarlos.

Así pues, mediante la elaboración de las estrategias al identificar y organizar los medios disponibles conforme sus capacidades, se planean las acciones necesarias para cumplir a cabalidad estos objetivos de manera coherente tanto a nivel nacional como internacional, lo que recae en la toma de decisiones determinando la ejecución de la política exterior per se. En esta última etapa, se espera la consecución de los objetivos y la mayor satisfacción del interés nacional, lo cual podrá ser valorado mediante una evaluación de los resultados obtenidos para una nueva reformulación del proceso por cambios en alguna de sus variables o por cumplimiento de las metas propuestas.

Asia frente a Latinoamérica

Para entender el fenómeno de la Alianza del Pacífico hay que entender el interés de Asia frente a Latinoamérica. Este naciente interés estratégico de ambas regiones obedece a un cambio en los flujos comerciales del sistema internacional, pero también al constante empoderamiento de algunos países en Asia y en América Latina. Después de la Segunda Guerra Mundial, el eje de poder se constituyó entre Estados Unidos y Europa y el comercio se cerró en estos bloques, eventualmente Japón compartió la suerte de participar en este eje de desarrollo. China era para ese momento un país recientemente comunista, objeto de la política de contención estadounidense, y Asia era en general un continente que se debatía entre los conflictos de la Guerra Fría, desde India hasta Corea.

El ascenso de Asia en el sistema contemporáneo se puede entender a partir de lo que Kaufman (2010, p. 116) llamaría el “espectro de la consolidación del sistema”, dentro del cual se puede entender la transición de un poder hegemónico hacia sistemas internacionales fragmentados, todo a partir del cambio de polaridad del sistema hegemónico de un imperio. En el caso de Asia, se puede observar cómo la Guerra Fría permitió la eclosión de pequeños subsistemas dentro de los bloques de poder y, dentro de estos subsistemas, la aparición de algunos polos de poder, los cuales al terminar la confrontación bipolar asumieron el poder en sus respectivas regiones. El claro ejemplo puede ser China, la cual, a partir del ascenso del régimen comunista, logró un juego importante dentro del sistema asiático. No es que antes del régimen de Mao Tsé Tung el país no fuera importante, sino que a partir de su transformación hacia el comunismo, potencia de nuevo sus características geopolíticas y estratégicas para convertirse en un actor importante dentro del sistema internacional.

Con la transformación de Asia, desde la caída de la Unión Soviética (URSS), China asume el liderazgo de la región. De acuerdo al realismo político, el sistema internacional se apropia una forma anárquica entre un imperio y otro, con diferentes grados de hegemonía de algunos países, se puede entender el cambio contemporáneo

y la visible anarquía contemporánea. Sin embargo, el péndulo del poder gira en este intervalo de tiempo en que la anarquía redefine las hegemonías y proyecta un nuevo imperio. Cuando se analizan los poderes nacientes y subversivos del orden hegemónico, es evidente que los tentáculos primigenios de estructuración de su supremacía están en su región de influencia inmediata, dando como resultado un polo regional con proyección global. Este ha sido el caso de China, acompañada de la renaciente Rusia, aprovechando el declive de la influencia japonesa en el Asia-Pacífico.

Aparece así un fenómeno de globalización extensiva e intensa (Held, 1999, LVI) desde Asia para con el resto del mundo, el cual golpea las estructuras del sistema internacional y amenaza con un fragmentación y redistribución del poder mundial. Para Kaufman (2010) son cuatro las “fuerzas” que conducen al sistema internacional a una fragmentación y a una nueva consolidación. En primer lugar, está un comportamiento de tipo “autoayuda” motivado por la postura de anarquía del sistema internacional, lo cual promueve la inestabilidad, pero contribuye a la consolidación de procesos que pueden ser entendidos como de regionalización. Es el caso de la inestabilidad del subsistema asiático frente al ascenso poderoso de Occidente en los últimos cien años casi como civilización hegemónica a nivel global. Otra fuerza es la interdependencia económica, la cual promueve la expansión del Estado y la consolidación del sistema; esto puede entenderse a partir de procesos de integración regional a todo nivel, desde los mercados comunes hasta experimentos más amplios como la Unión Europea. La tercera fuerza radica en la inestabilidad que contiene el concepto de identidad única, lo que tiende a desestabilizar imperios y a fragmentar el sistema; es decir, la falta de reconocimiento de la diversidad identitaria dentro de los Estados impulsa un proceso que muchas veces conlleva la implosión de los poderes internacionales y fragmenta el poder regional en unidades menores, por ejemplo, se puede pensar el caso de Yugoslavia y sus subsecuentes divisiones. El cuarto factor es la capacidad administrativa, el desarrollo y la tecnología para lograr niveles aceptables de gobernabilidad a nivel internacional; o sea, un fortalecimiento en la gestión pública y en las comunicaciones a nivel internacional.

El sistema posterior a la Guerra Fría se puede definir como un sistema bipolar rígido, el cual mantenía unos principios de unidad en torno a los dos ejes de poder. Sin embargo, al terminar la Guerra Fría, la fragmentación del poder en el sistema internacional ocasionó la redefinición de los polos de poder y acarreó consigo que el tablero mundial tuviera nuevas piezas para ser movidas.

La eclosión de nuevos actores poderosos, como los de Asia, sobre el vacío del poder que dejaba la Unión Soviética y que ahora parece estar dejando Estados Unidos, hace que los países asiáticos aprovechen la fragmentación y busquen establecer una unidad en nuevos compañeros políticos, militares y comerciales, que les permitan consolidar nuevos polos de poder o al menos una estructura que les permita una supervivencia, alejados de la estructura tradicional, la cual ya no existe. Por eso, en menos de cien años, Asia pasa de ser colonia de Occidente a manejar procesos importantes del sistema internacional y a construir nuevos ejes de poder en África y América Latina.

Gracias a este fenómeno interno en Asia, que desafía las bases del sistema internacional de los últimos setenta años, aparecen nuevos actores internacionales, ya sea por necesidad de los nuevos polos o porque estos nuevos actores se convierten en sí mismos en polos de poder. Es el caso de Latinoamérica y dentro de esta región países como Brasil, por ejemplo, se convierten en sí mismos en polos y en receptores de la influencia de los otros.

La Alianza al interior

Creada en 2011, la Alianza del Pacífico (AP) se planteó como objetivos los siguientes:

- *Construir de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.*
- *Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr mayor bienestar;*

superar la desigualdad socioeconómica, e impulsar la inclusión social de sus habitantes.

- *Convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico.* (Alianza del Pacífico, 2013).

De esta manera, la AP responde a unos intereses que tiene en general la región, pero se articula con la nueva estructura del sistema internacional. En este momento, ese foro multilateral tiene la opción de lograr la sinergia necesaria para que sus economías funcionen de manera articulada y logren la inserción necesaria en el Asia. Sin embargo, cuando se analizan los 30 países observadores –que van desde Marruecos hasta Finlandia y desde Uruguay hasta Japón–, cabe preguntarse si tiene tanto alcance la AP como tal o si es otra forma más de lograr el fortalecimiento multilateral de intereses comerciales que no va más allá de los acuerdos firmados anteriormente, pero sí demuestra un interés geoestratégico de muchos países de mantener relaciones y aliados en la zona del Pacífico y alguna cercanía con los países de América Latina, como es el caso de India o Israel.

El debate sobre la regionalización, en este caso a partir de la Alianza del Pacífico, no trasciende realmente el tema político, es decir, no se ha de suponer un proceso de integración política más allá de lo necesario para el comercio. En tal sentido, estos acuerdos de regionalización aportan a la liberalización del comercio y profundizan un proceso de globalización (Dollar, 2010, p. 7) más que a una integración política-institucional. Eso le permite a esta Alianza tener observadores por todo el globo que, a final de cuentas, son socios comerciales y potenciales inversionistas en la región.

La Alianza frente a la región demuestra una fortaleza económica y política importante y busca hacerle frente a algunas potencias emergentes como Brasil, y atraer mayores socios comerciales hacia sus países. Una de las características que tienen los cuatro países que la conforman (México, Perú, Colombia y Chile) es el crecimiento económico que han tenido, un promedio de 5% para 2012 (Analdex, S.F.), lo que los convierte en un bloque importante

para negocios en la región. Si se analiza la estrategia de la AP, se entiende que quiere llegar con fuerza al mercado chino, fortaleciendo sus relaciones con otros socios, haciendo un acercamiento a las necesidades de la gran economía asiática y trayendo la inversión de países como Japón y Corea del Sur. Eventualmente China priorizará el mercado y la cercanía con la AP, dejándola como interés estratégico de penetración en América Latina, por supuesto detrás de Brasil. De esta manera, la Alianza del Pacífico lograría un doble fin: por un lado, centrar el interés de los grandes económicos de Asia en ella y, por otro, fortalecer el comercio y quizás la cercanía política con nuevos países, desalineándose un poco del lacónico liderazgo que está demostrando Estados Unidos en la región.

Al interior de sí misma, la AP debe fortalecer la cercanía de los países miembros, debe sortear las inestabilidades posibles en términos políticos de sus integrantes y, en ese sentido, constituirse hacia el resto de América como un interlocutor válido. No queda claro si pretende constituirse en una nueva Comunidad Andina de Naciones, en un reencauchado G3, o si pretende ir más allá y sustituir a escenarios como Unasur, ser subsidiaria de la misma, o bloquear económicamente iniciativas como Mercosur. Es decir, más allá de reunir a quienes en un momento no cupieron en las iniciativas integracionistas latinoamericanistas, no se ve la necesidad de este nuevo escenario. Sin embargo, al ser países con una estabilidad económica relativa, puede ayudar a su desarrollo. Lo novedoso es su objetivo enfocado directamente al Asia-Pacífico, aquí sí hay una diferencia marcada con otros acuerdos de integración y de cooperación.

Hasta ahora, a partir de la declaración de Lima en 2011, las reuniones han permitido el avance técnico y jurídico para un marco necesario en los intereses económicos, comerciales y tecnológicos de la AP. Es decir, si debe valorarse hasta ahora en términos documentales y de lo que se pretende a partir del análisis comparado de sus objetivos, los cuatro países han sido juiciosos en buscar la cercanía entre ellos, aprovechar sus potencialidades y buscar el acercamiento a todo el Pacífico, tanto asiático, como oceánico y americano.

La AP y Focalae y APEC

La globalización económica involucra una creciente interdependencia entre las economías de los países y las estructuras del comercio global, es decir, el comercio, las finanzas, las inversiones y los flujos de personas de mano de obra. Además, presiona la liberalización de las economías nacionales, y las obliga a enfrentarse a otras economías en términos de competencia y a reformular todas sus estructuras económicas internas con el fin de insertarse en el sistema internacional.

La liberalización del comercio genera controversia respecto a que puede traer o no prosperidad a una economía determinada, pero presiona para que los países sean cada vez más competitivos en términos de su participación en el comercio global. Cuando un país es insuficiente como unidad del sistema internacional, busca hacerse de aliados que le permitan enfrentar sus desafíos políticos, militares o económicos. En lo económico, esto genera procesos de regionalización que le dan la sensación de tener fortaleza a nivel internacional para participar en el gran proceso de la globalización. En los países en vías de desarrollo, con los ajustes y las alianzas necesarios, la inversión y el desarrollo pueden crecer más rápido que en países desarrollados (Dollar, 2010, p. 18)

Esta búsqueda de complementariedad estimula a la AP en dos niveles:

- A nivel de sus miembros y observadores, para complementarse entre sí y lograr una dinámica económica favorable.
- A nivel de las relaciones con otras regiones y foros, para fortalecerse en bloque y enfrentar un proceso de inserción internacional supuestamente exitoso.

La AP también busca, dentro de sus intereses, estimular la integración no solo entre sus miembros, sino apoyarse también con otros escenarios de integración. Uno de esos es el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (Focalae). La iniciativa de la

AP es aprovechar la estructura institucional de la Focalae y lograr aumentar la integración con esta región. La importancia que reviste para América Latina radica en el crecimiento de estas economías de Asia, las cuales pueden proveer servicios y tecnología para la región.

El aprovechamiento de la experiencia del desarrollo de las economías de Asia sirve de marco de referencia en el desarrollo de América Latina, de esta manera la AP busca aprovechar el conocimiento y la posibilidad de cooperación con el fin de lograr las mejores experiencias y aprender sobre el desarrollo asiático. A su vez, los países de la Alianza buscan, inicialmente cada uno, fortalecer el acercamiento con la Focalae, intentando intercambio comercial y atrayendo inversión. Cada país de la Alianza busca esencialmente lo mismo y es que en términos de regionalismo y de cooperación económica o de comercio internacional, América Latina siempre ofrecerá, al menos por ahora, bienes agrícolas y algo de tecnología. La posibilidad de la integración está amarrada a la posibilidad de desarrollo de las economías internas; en este sentido, la estrategia de inserción individual no funciona a ciertos niveles donde los términos de intercambio son desiguales.

Por otro lado, el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) se acerca a la región a partir de la inclusión de Chile y Perú, lo que hace que para la AP sea estratégico mantener las relaciones internas entre sus miembros y buscar que los dos países suramericanos le permitan acercamientos efectivos en términos de foro multilateral. Este deseo de ser puente entre América Latina y Asia quedó expresado en el discurso de la presidenta de Chile Michelle Bachelet, cuando el 7 de mayo de 2014 señaló ante el *APEC Business Advisory Council*, en Santiago, la importancia de su país para la economía latinoamericana y la posibilidad del acercamiento de las dos regiones a partir de la fortaleza chilena (Secretaría APEC, 7 de mayo de 2014).

Si bien la AP ha seguido una estructura similar a la APEC, la diferencia entre los miembros de ambos foros, el dinamismo de sus economías y el tamaño de una respecto a la otra, hacen pensar que la Alianza del Pacífico eventualmente se convertirá en una plataforma de Colombia para acceder al foro del Asia-Pacífico. La relación

de la AP y la APEC hacen pensar en una estrategia de negociación gremial para la integración total de las economías de la zona que abarcan los dos foros, constituyendo así un eje fundamental dentro del desarrollo económico y de poder del sistema internacional. Es decir, una estrategia que fortalece al Pacífico como nueva cuenca de desarrollo de los asuntos mundiales.

Conclusiones

La importancia de la cuenca del Pacífico en el sistema internacional del siglo XXI hace que todos los países quieran participar de los beneficios que ofrece la integración de la misma. Los países más poderosos como Estados Unidos, China y Rusia, se encuentran ahí y a su vez son acompañados por países relevantes en términos económicos como Japón, Corea, Australia y los del Sudeste asiático. De este lado del océano, se encuentran también algunas economías emergentes atractivas para la inversión y el comercio global. Es el caso de los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico, pero también de otros como Brasil.

La situación de América Latina frente a la región Asia-Pacífico es muy precaria. Desde los tomadores de decisiones y políticos, los gobiernos de turno han contado a su favor con escasa oposición interna en materia de relaciones exteriores, ya que la manera en que se ha trazado la política exterior a lo largo de los años no ha estado sometida ni a debate ni a consenso alguno, debido a que este tipo de exigencias no hacen parte de los discursos de las organizaciones políticas ubicadas en la oposición.

Al ser una región emergente con estabilidad económica, grandes recursos naturales y energéticos así como una ubicación geoestratégica importante en el sistema internacional, América Latina resulta estratégica y necesaria como aliada para la región Asia-Pacífico. En este sentido, es imperante dejar de lado los esfuerzos aislados e intensificar el desarrollo conjunto de gestiones diplomáticas en el ámbito bilateral y multilateral, así como coordinar al sector empresarial con el fin de diversificar el portafolio que ofrece la región.

En consecuencia, los países de la AP, entre ellos Colombia, han buscado un acercamiento importante a la economía asiática. En esa vía, un foro como el aquí analizado pretende seguir profundizando, a partir de un acuerdo de desarrollo comercial más que político o militar, su cercanía con los países y foros asiáticos como la APEC y Foclae. Con estructuras institucionales similares y con intereses comunes, la Alianza del Pacífico es parte de la estrategia de inserción de sus miembros, no solamente a la economía asiática, sino que también busca aportar al proceso de globalización a partir de la regionalización netamente económica.

Por el lado de los países observadores, los intereses son comerciales a diferentes niveles, o buscan invertir en los países de la Alianza, o lograr beneficios derivados del libre comercio. La Alianza del Pacífico se suma a otros proyectos de integración económica en la región, pero a la vez pretende convertirse en un interlocutor válido de América Latina frente a las economías mundiales. Ahí está su verdadera diferencia, no es en lo institucional, o en la posibilidad de la regionalización, es en la posibilidad de articular, a partir de estos primeros miembros, un foro amplio que le permita a Latinoamérica dialogar sobre su desarrollo ante el sistema internacional. Primero proyectándose al Pacífico, pero con observadores de todas las demás regiones del sistema internacional.

Referencias

- Analdex. (S.F.). *Negociaciones comerciales, Alianza del Pacífico, 2013*. Recuperado el 14 de junio de 2014 de: <http://www.analdex.org/index.php/negociaciones-comerciales/alipacifico>.
- Alianza del Pacífico. (2013). *La Alianza del Pacífico y sus objetivos*. Recuperado el 14 de junio de 2014 de: <http://alianzapacifico.net>.
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Secretaría APEC. (7 de mayo de 2014). *Bachelet: Chile a port and bridge between Latin America and Asia-Pacific*. Recuperado el 14 de junio de 2014 de: http://www.apec.org/Press/News-Releases/2014/0507_Chile.aspx.
- Cooper, A., Hughes, C. & De Lombaerde, P. (2008) *Regionalisation and Global Governance The taming of globalisation?* Nueva York: Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation – Economic and Social Research Council.
- De Soto, G. *El Pacífico: La inserción aplazada*. Bogotá: Consejo Colombiano de Relaciones Internacionales. Recuperado el 15 de junio de 2014 de: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/c9/c9effd5f-4a5f-4ca4-b509-a0b2bb2b36c7.pdf.
- Dollar, D. (2010). Does trade liberalization contribute to economic prosperity? En P. Haas & D. Hird (Eds.), *Controversies in globalization* (pp. 1-38). Washington D.C.: University of Massachusetts.
- Held, D. (1999). *Transformaciones Globales*. México: Oxford University Press.
- Forum for East Asia and Latin America Cooperation, Fealac. *Latin America projects*. Recuperado el 8 de julio de 2014, de: <http://www.fealac.org/projects2/Latin.jsp>.
- García, P. (1994). Asia en la mira. *Revista Colombia Internacional*, 27, 9-13.
- Hernández, R. (2008). *El “nuevo” regionalismo en el este de Asia y sus implicaciones comerciales para México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Recuperado el 20 de mayo de 2011, de: <http://www.cucsh.udg.mx/sitios/bdees/doctos/nregasia.pdf>.

- Hinestrosa, R. (2001). Presentación. En P. García (Ed.), *El regreso del dragón: geopolítica de Asia y el Pacífico*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Kaufman, S. (2010). The fragmentation and consolidation of international systems. En H. Nau, *International Relations in Perspective* (pp. 72-97). Washington D.C.: George Washington University.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (S.F.). *Estrategia de inserción de Colombia en Asia Pacífico – Resumen ejecutivo proyecto de inversión 2013*. Recuperado el 15 de junio de 2014 de: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-insercion-colombia-asia-pacifico.pdf>.
- Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico. *Agenda*. Recuperado el 8 de julio de 2014, de: http://www.iberiasia.org/agendaactiv.html?reload_coolmenus.
- Restrepo, E. (2007). ¿APEC o no APEC? Esta no es la cuestión: Elementos de juicio sobre las posibilidades del ingreso de Colombia al APEC. En P. García & I. Robles (Eds.), *Asia hoy: nuevos desafío para Colombia* (pp. 305-337). Bogotá: FESCOL, Fondo Editorial CEREC.
- Stiglitz, J. (2010). From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asian Experience. En H. Nau (Ed.), *International Relations in Perspective* (pp. 509-526). Washington D.C.: George Washington University.

China y la Alianza del Pacífico: los limitantes de los roles en el proceso de construcción mutua

Eduardo Velosa Porras

Introducción

Las relaciones entre la República Popular de China y América Latina y el Caribe, en múltiples dimensiones, han venido creciendo a ritmo importante durante los últimos años. En lo económico, por ejemplo, China se ha convertido en el principal socio de Latinoamérica en Asia del Este y ha desplazado a Japón como tradicional socio de la región (Rosales & Kuwayama, 2012, p. 76). En el ámbito militar, Ellis afirma que las relaciones se han dado e incrementado en cinco esferas, que incluyen venta de armas, reuniones entre altos oficiales militares y presencia de personal militar chino en territorio latinoamericano o caribeño (2011). En lo político, las visitas de alto nivel han sido reiteradas en los últimos años, siendo Argentina y Venezuela, con cinco visitas desde 2006, seguidas de Brasil y Cuba, con cuatro, los destinos principales de los mandatarios chinos en la región (Myers, 2014).

Del otro lado del Pacífico, la República Popular de China ha hecho esfuerzos para institucionalizar su presencia permanente en la región. Desde lo multilateral, por ejemplo, en el año 2004 se

unió a la Organización de Estados Americanos (OEA) como miembro observador y cinco años más tarde se integró al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), además de establecer diálogos con organizaciones o grupos de países en la región. De igual manera, hace presencia, al utilizar la diplomacia cultural, a través de sus 32 Institutos Confucio ubicados en 14 países de la región (Han-Ban-Confucius Institute, 2014). Y busca, de otro lado, incrementar sus relaciones de toda índole en detrimento de las de la República de China Taiwán, toda vez que en la región se encuentran 12 de las 22 embajadas que tiene esta última en el globo (Republic of China [Taiwan], 2014).

Este incremento en los intercambios entre la región y China muestran cómo muchos países de América Latina y el Caribe han empezado a fijar como una de sus prioridades de política exterior a China; algunos de ellos, como Chile y Perú, de hecho, iniciaron este proceso hace más de una década. Como una expresión de este interés surgen también organizaciones regionales que buscan proyectar los intereses de la región en Asia-Pacífico. El Arco del Pacífico Latinoamericano fue creado para cumplir con este objetivo, al constituirse como un foro de convergencia y diálogo entre los Estados de la región y que esto permitiera su inserción en Asia-Pacífico. Precisamente de esta iniciativa se va a desprender la Alianza del Pacífico, escenario que propende por convertirse, de manera clara de acuerdo a sus objetivos fundacionales, en una plataforma de proyección internacional, con especial énfasis en Asia-Pacífico (Alianza del Pacífico, 2013).

Dada esa prioridad geográfica que tiene la Alianza, el objetivo de este texto es, de un lado, describir el grado de desarrollo de las relaciones entre los miembros de la Alianza y China y, de otro, analizar cómo tanto China como los miembros de la Alianza se han venido construyendo mutuamente desde una perspectiva regional a partir de los roles que conciben y desempeñan. Para ello, en una primera instancia, se hará un breve repaso sobre el estado de las relaciones que China sostiene con cada uno de los estados de la Alianza, el cual abarca lo económico y lo político. Luego, se abordará la manera en que China le da un sentido particular a la región de Latinoamérica y el Caribe y qué intereses mueven sus acciones de

política exterior en la región. A continuación, se realizará el mismo ejercicio pero en la dirección contraria, esto es, cómo los países miembro de la Alianza construyen a Asia-Pacífico y a China y la potencialidad que tiene la Alianza de convertirse en un “puente” entre las dos orillas del Pacífico. Finalmente, se harán unas conclusiones y recomendaciones.

El estado de las relaciones entre los miembros de la Alianza y China

Los cuatro Estados miembro de la Alianza del Pacífico tienen hoy relaciones diplomáticas oficiales con la República Popular de China. Como la mayoría de países de la región, una vez se dio la diplomacia del “ping-pong” entre Estados Unidos y China y hubo, posteriormente, el encuentro entre el presidente Nixon y Mao Tse-Tung, estos países procedieron a cambiar su posición en cuanto a la representación oficial del pueblo chino que hasta ese momento le asignaban a la República China Taiwán y se acercaron a Pekín. Sin embargo, las relaciones políticas y económicas no se comenzaron a desarrollar de una manera importante hasta mediados de la década de los noventa del siglo anterior. Y estas relaciones han cambiado, principalmente, en lo económico.

La República Popular de China ha ido consolidándose como un socio comercial importante para los cuatro Estados miembros de la Alianza. De acuerdo a la Organización Mundial de Comercio¹, con datos de 2012, China es el principal destino exportador de Chile y el segundo en materia de importaciones, producto, en parte, de la vigencia de un Tratado de Libre Comercio entre los dos países desde 2006. De los cerca de 78 mil millones de dólares que los chilenos recibieron por sus ventas internacionales, 23,3% provino de la RPC, con una distancia importante de los destinos segundo y tercero, la Unión Europea y Estados Unidos, con 15,3% y 12,3%,

1. Esta sección se ha elaborado con los datos provistos por la OMC para cada uno de los miembros de la Alianza y China (Organización Mundial del Comercio, 2014).

respectivamente. En cuanto al origen de las importaciones chilenas, China, con 18,2%, se ubicó detrás de Estados Unidos (22,9%) pero delante de la Unión Europea (13,4%).

Colombia, por su parte, logró exportar en 2012 alrededor de 60 mil millones de dólares. De estos, la mayoría provinieron de Estados Unidos (36,9%) y de la Unión Europea (15,1%). En tercer lugar se ubicó China, con 5,5% del total de los ingresos de las exportaciones colombianas. Esta distribución denota una alta concentración en los destinos tradicionales, pero es significativo que el tercer lugar sea ocupado por este país asiático, por encima de destinos más cercanos. En materia de importaciones, su principal socio también fue Estados Unidos (24,3%) y la RPC ocupó el segundo lugar con 16,5%, en una posición mejor que la Unión Europea (12,6%).

México, dado el peso que tiene en su comercio internacional el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), destinó 77,6% de sus exportaciones al mercado de Estados Unidos mientras que a China, ubicada en el cuarto lugar, solo exportó 1,5%. El origen de sus importaciones estuvo liderado por Estados Unidos (50,1%), seguido por China, con 15,3%. Tal situación le generó a México, en 2012, un déficit en la balanza comercial con este país de alrededor 51 mil millones de dólares.

Por último, en el caso de Perú, China y la Unión Europea compartieron, con 17,1%, el primer lugar como destino de sus productos. Estados Unidos se ubicó en el tercer lugar de las exportaciones peruanas con 14,2%. En cuanto a las importaciones, Estados Unidos lideró el escalafón, seguido por China por apenas 0,5%: Estados Unidos representó 19% de compras a otros países, mientras que la RPC obtuvo 18,5%. La presencia de China en los niveles más altos de los socios comerciales de Perú se debe, en parte, a que tienen un Tratado de Libre Comercio vigente desde octubre de 2010.

El incremento en las transacciones comerciales con la RPC ha sido constante para cada uno de los Estados de la Alianza². En los

2. Esta información fue recopilada de las diferentes agencias que manejan los asuntos de comercio internacional de los miembros de la Alianza: en Chile, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, 2014); en Colombia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Colombia,

últimos cinco años (2009-2013), Colombia ha sido el país que más ha aumentado sus exportaciones hacia la RPC, con 437%, seguido de México (193%), Perú (80%) y Chile (47%). No obstante estos crecimientos, en términos totales, Chile es el principal exportador porque, en 2013, vendió a China productos por un total de 19 mil millones de dólares, seguido de Perú (7.300 millones), México (6.400 millones) y Colombia (5.100 millones).

Las importaciones, de otro lado, también han crecido en este periodo de manera significativa. Colombia lidera este escalafón del mayor aumento de las compras al país asiático: sus importaciones entre 2009 y 2013 han crecido 179%. Le siguen Perú y Chile, con un crecimiento de 157% y 153%, respectivamente. En el último lugar se encuentra México, cuyas importaciones en este periodo crecieron 89%. No obstante, este último es el mayor comprador de productos chinos pues sus compras ascendieron en 2013 a un poco más de 61 mil millones de dólares. En segundo lugar, con una diferencia importante en términos de valor, se encuentra Chile, quien hizo compras por 15.600 millones de dólares y le siguen Colombia con 10.300 millones de dólares y Perú con cerca de 8.400 millones de dólares.

Estas dinámicas crecientes en los intercambios comerciales entre China y los miembros de la Alianza, sin embargo, no resultan favorables para los últimos. Salvo Chile, los restantes miembros tienen una balanza comercial negativa con China. El caso más dramático es México, en donde el balance para 2013 fue de alrededor -54.000 millones de dólares, seguido por Colombia, con un poco más de -5.000 millones. Perú, por su parte, había tenido un desempeño favorable en el periodo 2009-2012, pero en 2013 su balance no fue positivo y su comercio con China tuvo un saldo negativo de mil millones de dólares.

Los intercambios tampoco son halagadores en términos del tipo de producto que componen las canastas exportadora e importadora de la Alianza, pues en su mayoría los países de la Alianza venden en el mercado chino productos primarios o *commodities*

Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2014); en México, la Secretaría de Economía (México, Secretaría de Economía, 2014); y en Perú, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Perú, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2014).

y le compran a la RPC productos manufacturados o con altos grados de componentes tecnológicos. En Perú, las exportaciones tradicionales dominaron las ventas a China, de las cuales 95% en 2013 fueron productos mineros, mientras que sus compras estuvieron dadas, principalmente, por bienes de consumo y bienes y materiales de construcción. Colombia, por su parte, en 2012 le compró a la RPC, en su mayoría, productos industriales, en donde se destacan la maquinaria y los productos provenientes de la industria liviana, mientras que exportó productos tradicionales entre los que se destacaron los productos minero-energéticos. Chile logró posicionar en 2013 productos relacionados con el cobre en el mercado chino mientras que le compró a los empresarios de ese país, principalmente, productos tecnológicos como teléfonos celulares y computadores. El único que se sale, en algo, de esta regla de intercambio es México, pues no sólo vendió a China el año pasado productos minero-energéticos, sino que incluyó también carros.

Este breve panorama de las relaciones comerciales entre los miembros de la Alianza y China muestra la profundización de los intercambios a lo largo del Pacífico y, en especial, la tendencia que se ha venido creando en los últimos años. Los países de la Alianza exportan principalmente productos primarios que abastecen el crecimiento industrial chino, y no atienden con productos manufacturados el mercado de la RPC a partir de la urbanización creciente³ que ha experimentado ese país en los últimos años. Esto a pesar de que, por ejemplo, en el año 2005, se exponía, precisamente, una visión de China como “un enorme mercado potencial de 1.250 millones de habitantes traducibles en posibles consumidores, de los cuales el 40% vive en grandes ciudades cercanas a la costa” (Oliva, 2005, p. 213). Las cifras arriba mencionadas demuestran lo contrario y este tipo de intercambio comercial ha conducido a una “reprimarización” de las

3. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2014 para 2010, el trabajo en el sector primario había descendido a 37% de la fuerza laboral, cuando en 1990 era de 60%. Esta mano de obra se ha trasladado a los centros urbanos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014, p. 96).

exportaciones (Rosales & Kuwayama, 2012, p. 96) y a una dependencia en la volatilidad de los precios de los *commodities* en el mercado internacional.

No obstante lo anterior, las relaciones no se limitan o no se pueden ver, sólo desde un punto de vista comercial. El ámbito político también se encuentra en el centro de las relaciones entre los miembros de la Alianza y la RPC, aunque no está tan desarrollado como el comercial.

Un elemento central de estas relaciones políticas es la asociación estratégica. Esta figura, creada por China desde el fin de la Guerra Fría para priorizar sus relaciones y dinamizarlas, funciona como un mecanismo de relacionamiento en el marco del reacomodamiento de las fuerzas internacionales en el orden internacional. Este instrumento diplomático responde a las necesidades del ascenso de la RPC como un actor global y a los propios intereses que debe proteger y mantener en el sistema internacional. De ahí que tenga una connotación tanto defensiva como asertiva (Huang & Feng, 2014). De acuerdo a estos autores, hoy la lógica defensiva tiene que ver con la necesidad de defender los intereses planteados en el Libro Blanco “Desarrollo Pacífico de China en 2011”, y la asertiva, de crear las condiciones apropiadas para continuar con su ascenso (ibíd.).

Sin embargo, no es clara la ventaja que supone esta denominación para las partes, pues la naturaleza o el desarrollo de estas asociaciones desde China es dispar y no sigue un proceso estandarizado para su creación y mantenimiento. De un lado, se encuentra la posibilidad de construir escenarios de diálogo y consulta que generen las sinergias necesarias para un aprovechamiento de la relación más allá de los intercambios económicos. De otro, la relación se puede estancar y hacer que la asociación sólo les permita mantener ese relacionamiento comercial (Oviedo, 2006, p. 402).

Tres miembros de la Alianza tienen este tipo de mecanismo⁴: México (2003), Chile (2004) y Perú (2005). En el caso de México, la relación comenzó a profundizarse en 1997, cuando ambas partes declararon que constituirían una asociación integral. Seis años más

4. Esta información proviene de Feng & Huang, 2014.

tarde, elevaron esta relación al denominarla como una asociación estratégica de cooperación. Finalmente, en 2013, definieron que sería una asociación estratégica integral. Chile inició esta profundización en 2004 con la creación de una asociación integral entre ambas partes que en 2012 fue elevada a la categoría de asociación estratégica. Perú partió de tener una asociación integral en 2004, la cual fue potenciada en 2008 con la asociación estratégica y luego, en el mismo año que México, fue denominada como una asociación estratégica integral. De otro lado, Colombia ha manifestado en varias ocasiones su interés por ser parte de este club de países⁵, sin que hasta el momento se haya definido algo al respecto.

En el marco del desarrollo de estas asociaciones, y como se mencionó arriba, el carácter de las relaciones entre la RPC y los miembros de la Alianza sobrepasa un escenario netamente económico y algunos han podido trascender la barrera comercial para construir espacios de interacción política. México, por ejemplo, cuenta con una Comisión Binacional y mecanismos de diálogo estratégico y de planeación política (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013). Chile, por su parte, en 2013 logró la creación de la Comisión Binacional Permanente y el Mecanismo de Diálogo Estratégico en Materia de Cooperación y Coordinación Económica (Muñoz, 2014). Perú y Colombia, por el contrario, no cuentan aún con este tipo de escenarios de intercambios binacionales regulares de alto nivel, aunque el TLC entre Perú y China ha hecho que en el marco de su aprovechamiento se haya incrementado el diálogo bilateral.

Por último, la cooperación china más la inversión apoyada por su gobierno en América Latina ha crecido sustancialmente en los últimos años y fue la región que más dinero recibió (o se anunció que recibiría) en el periodo 2001-2011, incluso por encima de África (Wolf, Wang & Warner, 2013). De acuerdo a esta investigación, tal cooperación, que traspasa la frontera netamente económica y

5. Por ejemplo, el exembajador colombiano ante la República Popular de China, en su primera presentación oficial en la sede de la Embajada, afirmó: "Nuestra intención es que China se convierta en el primer socio comercial y estratégico de nuestro país" (Dinero, 2011). Por su parte, la canciller colombiana, María Ángela Holguín, en su visita en febrero de 2012 a China, manifestó la misma intención (Bermúdez, 2012).

se adentra en terrenos de la geopolítica, se enfoca en proyectos concentrados en recursos naturales, especialmente en petróleo y recursos minerales, y en proyectos de infraestructura, que incluyen plantas generadoras de electricidad y vías de comunicación⁶. De hecho, entre los diez países que más recibieron dineros derivados de esta política exterior se encuentran Venezuela, Brasil y Argentina, Estados que no pertenecen a la Alianza. En cuanto a los países de la Alianza, Chile ha recibido dinero relacionado con el desarrollo del sector minero e infraestructura (Lum, Fischer, Gomez Granger & Leland, 2009) y Perú, junto con Brasil, buscan recibir cooperación para construir un ferrocarril transcontinental que comunique los océanos Atlántico y Pacífico.

China y su visión de América Latina y el Caribe

Ante el panorama de las relaciones actuales entre los miembros de la Alianza y China, no es difícil establecer que el epicentro está en los temas económicos y tiene su mayor intensidad en el intercambio comercial. En adición a que estas dinámicas estén guiadas por las necesidades que tanto China como la Alianza tienen en materia de desarrollo económico, en las páginas siguientes se argumenta que la manera en que las dos partes se han construido en los últimos años tiene dos consecuencias importantes: de un lado, legitima el modo de relacionarse, y genera limitantes a la profundización de las relaciones en ámbitos más complejos, de otro. Es decir, los roles que se atribuyen implican una manera particular de relacionamiento y una gama de alternativas de política exterior que deben emplear. Y dado que prevalece un enfoque librecambista, las posibilidades de profundizar las relaciones y desarrollar unas políticas exteriores coordinadas en el sistema internacional disminuyen en cuanto se ven satisfechas las necesidades inmediatas de las partes.

6. En adición, como señala Strüver, los “proyectos de cooperación y la provisión de armas le permiten a China comprar la influencia de los países receptores [en escenarios multilaterales]” (2012, p. 21).

Esta tesis se desprende de la lógica constructivista de Relaciones Internacionales, de los desarrollos en la teoría del rol en el análisis de política exterior y en los estudios sobre regionalismo⁷. El sistema internacional es un escenario socialmente construido (Wendt, 1999). Esta construcción es el resultado de las diversas interacciones de los actores inmersos en el sistema y de los significados que se dan a sí mismos, a los otros y sus acciones, así como de las estructuras resultantes en este proceso. De ahí que el sistema internacional, además de sus claros componentes materiales, sea también “un conjunto de ideas que escapan a la intencionalidad de un solo actor” (Velosa, 2012, p. 673). Bajo esa lógica, un elemento central de estas interacciones es la construcción del rol, el cual puede ser definido como “las expectativas actitudinales y conductuales que tienen aquellos que se relacionan con el que lo posee y las expectativas que este tiene de sí mismo” (Rosenau, 1990, p. 220). Los roles permiten reducir la incertidumbre frente al comportamiento del otro en el sistema y, al mismo tiempo, le permitirán al actor reafirmar su propia identidad en el marco de este relacionamiento. Por último, la regionalización, esto es, la materialización de una región es un ejercicio de poder que supera los criterios puramente geográficos dado que la región “está constituida a través de prácticas significantes de los actores sociales que, cuando son repetidas de un modo similar y regular en periodos largos de tiempo, adquieren un sentido de estabilidad y durabilidad” (Pace, 2006, pp. 37-38). Este proceso, entonces, involucra “prácticas e intercambios formales e informales que algunas veces reflejan ‘sociedades en red’” (Riggirozzi & Tussie, 2012, p. 2).

Ahora bien, un primer elemento que sirve para ilustrar esto es la manera en que China construye la región de América Latina y el Caribe. Para Pekín, esta región se enmarca, en la tipología de Kaim, como un orden interdependiente (2008, p. 3), en cuanto “los países latinoamericanos y caribeños están enfrascados en la promoción de la paz, la estabilidad y el desarrollo regionales, lo que resulta en el constante robustecimiento del poderío integral y la influencia

7. No es la intencionalidad de estas páginas abordar esa discusión teórica. Sin embargo, se dan las premisas generales a manera de orientación.

internacional de la región” y le asignan a la relación entre las partes la posibilidad futura de contribuir “a la noble causa de la paz y el desarrollo de la humanidad” (República Popular de China, 2008). Esta imagen se corresponde con el desarrollo histórico de la región, que aunque ha vivido (y aún vive) tiempos de violencia intraestatal, no ha sufrido de grandes guerras interestatales en el último siglo. En el caso de Suramérica, por ejemplo, “ha sido el área más pacífica del mundo [con excepción de Norteamérica] en el siglo XX en el nivel interestatal (aunque ha habido un nivel excesivo de violencia al interior de muchos estados regionales al menos hasta los 80)” (Miller, 2009, p. 111). Esta característica le permite a China ver que la región es una zona estable, en donde existen unas normas, formales e informales, que le dan una configuración particular y que, ante el estado de relaciones en otras regiones del mundo, le dan un peso en el sistema internacional como un todo.

Esta característica se ve acentuada en la medida en que en América Latina y el Caribe se encuentran algunos Estados que no están satisfechos con el orden internacional imperante. Los casos de Venezuela y Cuba son los más claros, pero Brasil⁸ con sus aspiraciones globales también podría ubicarse en esta categoría. En esa medida, estos países ven una alternativa con la presencia de China en la región y en los asuntos globales:

En distantes países en desarrollo en África y América Latina, especialmente aquellos alienados por las políticas de Estados Unidos o marginalizados por el actual sistema internacional, no solo la ansiedad sobre el ascenso de China se diluye, sino que la idea de una China poderosa que rete el estatus dominante de Estados Unidos se vuelve más atractivo (Sheng, 2008, p. 210).

8. La relación que sostienen China y Brasil rompe un poco estos esquemas, pues mediante el grupo BRICS han logrado llegar a acuerdos que tienen una incidencia directa sobre el sistema internacional al alterar sus roles y mostrarse como alternativas al *status quo* en ciertos temas económicos y políticos. El ejemplo más reciente de esto es la creación de un banco y un fondo de desarrollo por fuera del esquema de algunas de las instituciones de Bretton Woods: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Ver *El Mundo* (8 de julio de 2014).

Con base en esa imagen, este documento plantea unos pilares básicos que son el eje del relacionamiento: de un lado, los principios de la coexistencia pacífica y, del otro, el principio de una sola China. La coexistencia pacífica resume, desde el nivel estratégico⁹, la hoja de ruta y la visión de la política exterior de China. Dado su carácter público y explícito, estos principios son parte del rol que China quiere ocupar y, en tanto ideas¹⁰, les permite a los otros Estados reducir su incertidumbre frente al posible comportamiento de la RPC. El caso más claro de la implementación de estos principios es la cooperación al desarrollo que otorga China, la cual no está atada a ningún tipo de condicionamiento político más allá de las exigencias propias del desarrollo de los proyectos y la utilización apropiada de los recursos. Esto difiere significativamente con la cooperación de Estados Unidos o Europa, la cual, generalmente, está atada a unos principios como la democracia o el libre mercado.

El principio de una sola China es central dentro de la política exterior de ese país y es una condición para establecer cualquier tipo de relacionamiento positivo con otros Estados. Y dado que en América Latina y el Caribe aún se encuentran Estados que sostienen relaciones diplomáticas con Taiwán, la región se convierte en una prioridad en su relacionamiento externo. El ejemplo más claro de esto ocurrió en 2007 cuando Costa Rica, que ya oficializó su intención de convertirse en miembro de pleno derecho de la Alianza, decidió normalizar sus relaciones con la República Popular y, por ello, debió romper las relaciones diplomáticas que sostenía con Taiwán hasta ese momento. Como contraprestación a esta decisión, Costa

9. Este nivel estratégico es parte de un modelo de análisis de política exterior propuesto por Gyngell y Wesley para explicar la política exterior australiana. En ese modelo, además de otros tres niveles (contextual, organizacional y operacional), el nivel estratégico hace referencia a aquellos elementos del proceso de elaboración de la política exterior que sirven como una hoja de ruta para la toma de decisiones, en cuanto a que se involucran los diversos intereses del Estado (como Estado, como gobierno y como sociedad) y se dirige a tres audiencias específicas: el propio aparato estatal y gubernamental, los otros miembros de la comunidad internacional y la sociedad (Gyngell & Wesley, 2003).

10. De acuerdo a Goldstein y Keohane, las ideas sirven como hojas de ruta, como un elemento coordinador que permite la obtención de resultados en ausencia de un equilibrio único o como fuente de opciones de acción en espacios en donde no cabe la innovación (1993).

Rica recibió 130 millones de dólares en cooperación (Costa Rica República Popular de China, 2007) y ahora tiene un Tratado de Libre Comercio con la RPC.

Luego, el documento sobre la política exterior de China hacia América Latina y el Caribe señala las múltiples áreas, los instrumentos y los canales a través de los cuales el país promoverá sus intereses en la región. Es decir, se plantea una política exterior amplia, con diversos contenidos y no limitada a la propia región, en cuanto incluye la aproximación a la paz y la seguridad internacionales. En el área política, por ejemplo, se plantean los contactos entre los legislativos y los partidos políticos y entre los gobiernos locales. En el área económica, se incluye la cooperación turística y aduanera, además de la industrial, agrícola y en infraestructura. En el ámbito social y cultural, está el intercambio deportivo y educativo, y en el área militar y de seguridad, están la cooperación judicial y policial y la colaboración militar. Por último, se plantea el canal multilateral en el relacionamiento, en donde China encuentra un espacio adicional de interlocución con los Estados de la región a manera de bloques. Este canal permite desarrollar una red intrincada de relaciones que, de un lado, disuelve cualquier disputa bilateral y, de otro, le permite generar espacios en donde “componentes funcionales distintivos del estado chino interactúen con sus contrapartes extranjeras” (Sohn, 2011, p. 82). Así mismo, este tipo de diplomacia multilateral les permite a los Estados de la región encontrar escenarios de interlocución con líderes chinos sin incurrir en los mismos costos, políticos y económicos, que conlleva ejecutar una diplomacia bilateral.

Esta visión que tiene China de América Latina y el Caribe, como se puede observar, es amplia, tanto en temas como en mecanismos de desarrollo regional. Para la RPC, además de la provisión de sus necesidades en materia de recursos naturales, la región representa uno de los espacios en los que, desde el punto de vista diplomático, busca condicionar el mantenimiento de Taiwán como una unidad política separada de la China continental. Aunado a esto, dada la diversidad en materia de desarrollo y de poder que se presenta en América Latina y el Caribe, la política exterior de China hacia esta región es suficientemente amplia para abrigar diferentes tipos de

interlocutores. Por ello, no privilegia un canal sobre otro y se mueve en los ámbitos bilaterales y multilaterales de acuerdo a sus propios intereses.

Los estados de la Alianza del Pacífico y su visión del Asia-Pacífico, de China y de la Alianza

En marcado contraste, los miembros de la Alianza construyen a Asia-Pacífico de manera distinta. Si se observa la definición que estos países hacen de esa región desde un plano netamente organizacional¹¹, se encontrará que en ella involucran Estados que no tienen una salida al Pacífico. Por ejemplo, para Colombia, de acuerdo a la página web de la Cancillería, esa región está constituida por Asia del Este, Oceanía y Asia del Sur, con lo cual incluye a India¹². Perú, por su parte, tiene una Dirección de Asia y Oceanía en la que también incluye a India (Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014a). La Dirección de Asia-Pacífico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile se encarga de las relaciones con todos los Estados de Asia y Oceanía, en los que se incluyen a Afganistán e India (Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014). Por último, si se observa la estructura organizacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en la Dirección General para Asia-Pacífico se encargan de los Estados de Asia del Este y del Pacífico Sur y, de manera reiterativa con los casos anteriores, India se encuentra bajo la atención de esta dirección (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014).

Más allá de los diseños organizacionales, un tema de fondo es recurrente en la construcción de la región por parte de los países de la Alianza: su marcada unidimensionalidad en la caracterización

11. Las razones por las cuales esto ocurre no se abordan acá. A manera de especulación, se puede plantear que la carencia de recursos y la necesidad de optimizar el servicio exterior, aunados a la falta de una tradición histórica de relacionamiento con esta región, son razones para definirla de manera distinta.

12. En la página del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia se observa el mundo dividido en seis regiones, de las cuales una es Asia-Pacífico y se encuentra bajo la Dirección de Asia, África y Oceanía (Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).

de los rasgos principales que la componen. Asia-Pacífico, de acuerdo a estas visiones, es un lugar para hacer negocios, por encima de cualquier criterio político. En el caso de Chile, la Dirección de Asia-Pacífico debe fortalecer la presencia del país en esta región para crear “un escenario favorable para la inversión, el intercambio comercial y la cooperación técnica, científica y académica” (Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014). De igual manera, para Colombia el objetivo de la inserción en la región es “fortalecer las relaciones económicas, facilitar los flujos de inversión y diversificar los temas de la agenda positiva” (Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).

El caso peruano es un poco distinto, pues los objetivos de su política exterior incluyen los intereses político-diplomáticos en la región. Sin embargo, su caracterización sigue la lógica unidimensional de la economía y la búsqueda de la satisfacción de los intereses comerciales y de inversión siguen presentes:

El traslado del centro de gravitación del escenario internacional hacia la Cuenca del Pacífico, atraído por la emergencia de los estados asiáticos y su consolidación como potencias económicas [...] en busca de mayores oportunidades de desarrollo a través del acceso a nuevos mercados, recursos de inversión, transferencia de tecnologías y cooperación en diversos ámbitos (Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014b).

México, por el contrario, guarda una estrecha relación en su visión de la región y de sus objetivos de política exterior frente a Asia-Pacífico, diferente que la que sostienen Colombia y Chile, pues “México deberá otorgar especial atención a la vinculación económica, de cooperación y de diálogo con Asia-Pacífico, la región más dinámica del mundo en términos económicos, financieros y tecnológicos” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013, énfasis en el original).

Estas lógicas mercantilistas y financieras han sido reproducidas por los gobernantes de la región en su aproximación a China.

Sebastián Piñera, en 2010, afirmó que “podemos desarrollar una relación, entre China y Chile, cada vez más fructífera en el terreno económico, del comercio, de las inversiones, que es muy importante” (CNTV en Español, 2010). En el mismo sentido se expresó el presidente Humala en 2013, cuando en el marco de su visita al Foro Boao dijo que “para nosotros China constituye hoy día un importante socio comercial y creemos que, como se van desarrollando los acontecimientos, el Perú puede ser el primer centro de inversiones chinas en Latinoamérica” (Perú, Presidencia de la República, 2013). Para el presidente Peña Nieto, de México, “en los años por venir gran parte de las oportunidades económicas estarán en la región Asia-Pacífico, donde China tiene un papel relevante y fundamental” (México, Presidencia de la República, 2013). Y Juan Manuel Santos, en una de sus últimas alocuciones con respecto a China, sostuvo que “nos interesa que la China esté presente en todas estas propuestas de infraestructura, de financiación de los proyectos que estamos sacando a licitación. Y por supuesto, cualquier aporte que China quiera hacer al desarrollo colombiano, más que bienvenido” (Colombia, Presidencia de la República, 2014).

Esta construcción que hacen los miembros de la Alianza sobre Asia-Pacífico y sobre China, en la cual predominan los conceptos y los valores económicos, permea también la manera en que ellos mismos se definen frente a China y la región del otro lado del Pacífico. En un proceso intersubjetivo, en donde el *alter* es fundamental para reafirmar la identidad a través del rol que esperar que desempeñe el *ego*, y en donde el *ego* debe pensar sobre lo que piensa el *alter* para definirse a sí mismo y actuar en correspondencia, ninguno de los cuatro miembros de la Alianza piensa a China como un actor global que puede incidir, más allá de su poderío económico, en los procesos de construcción del sistema internacional. Tampoco piensan la región desde un punto de vista geopolítico o incluso como un proceso nuevo de regionalización que acerque a las dos orillas en un nuevo orden internacional. Por ello, esperan “ofrecerle” a China y los demás países de Asia-Pacífico lo que ellos creen que necesitan, precisamente en esos términos.

Así, México le propone “un punto logístico privilegiado para exportar sus productos a Norteamérica, Europa, Latinoamérica y el

Caribe” (Vargas, 2013). Ante un auditorio tailandés, el Presidente peruano afirmó que su país quiere convertirse en “una plataforma de oportunidades, una puerta de ingreso a América Latina, hay muchas puertas y entradas como en toda casa, pero aspiramos a ser la principal” (La Prensa, 5 de octubre de 2013). En otro escenario de negocios, el presidente Santos afirmó que “[por su posición geográfica y los tratados de libre comercio firmados hasta el momento por el país] Colombia se ha convertido en una muy interesante plataforma para exportar desde nuestro país” (Colombia, Presidencia de la República, 2012). Y Chile, por su parte, en una dirección opuesta pero bajo la misma idea, se define como “el puerto de proyección de América Latina hacia el Asia Pacífico” (Montes, 2011).

Por estas razones, y con base en las declaraciones de los mandatarios de los países de la Alianza, la construcción discursiva de Asia-Pacífico, y específicamente de China, queda limitada a un “gran mercado” y un “gran proveedor” de recursos en inversión, aunque como se mostró en la parte inicial del texto, las exportaciones todavía están centradas en alimentar la industria china y no su mercado interno y, en materia de inversión, si bien Pekín ha girado bastantes recursos, en su mayoría están concentrados en proyectos que satisfacen las mismas necesidades industriales. En un sentido más amplio, por su parte, China construye a la región no solo como una proveedora de recursos naturales sino que logra incorporar una visión global del papel que pueden jugar América Latina y el Caribe en los asuntos internacionales.

Este tipo de discrepancias en las ideas que crean y recrean estos actores hace que las relaciones entre los miembros de la Alianza y China giren en torno a los intereses de la primera, pues la manera en que se conciben y la conciben limitan las opciones de relacionamiento. Esto se da en la medida en que los roles, como ideas, generan unas hojas de ruta, de un lado, y ayudan a encontrar acuerdos en ausencia de un equilibrio único, de otro. Y es, precisamente, en el terreno comercial y de inversión en donde los miembros de la Alianza y China se encuentran. Caso contrario, por ejemplo, ocurre con Brasil. Estos dos Estados abarcan muchos más temas en la agenda bilateral y se plantean intereses globales en donde el “otro” se convierte en piedra angular de sus respectivas aspiraciones globales.

La propia Alianza del Pacífico no se escapa a este rol creado a partir de unas lógicas comerciales y financieras. De manera individual, entonces, los miembros de la Alianza se muestran como la puerta de entrada al mercado latinoamericano o estadounidense. Ese es el rol que quieren desempeñar en su relacionamiento con China. Y la Alianza, en este esfuerzo, les permite mejorar este rol al fomentar, nominalmente, sus potencialidades como puertas de entrada, pues ninguno puede catalizar todos los intereses que tiene China en América Latina y el Caribe. El exministro de Comercio, Industria y Turismo de Colombia lo dejó ver de una manera muy clara en términos de la razón para emprender el esfuerzo de la integración en el marco de la Alianza:

[...] debemos unir nuestras fortalezas y nuestros esfuerzos para poder llegar en conjunto a los países asiáticos, ya que individualmente ninguno de los países que actualmente integran la Alianza, Colombia, Perú, México y Chile, podrían llegar con impacto al Asia, en términos de comercio, turismo o inversión (El Nuevo Siglo, 26 de abril de 2012).

De igual modo, en las distintas declaraciones presidenciales no hay una referencia al rol de la Alianza en el sistema internacional, más allá de la insistencia en que debe ser una plataforma de proyección hacia otras naciones. Es decir, no hay un análisis político-contextual del orden internacional, de la región de Asia-Pacífico o un proyecto de establecer un mecanismo permanente de coordinación de sus políticas exteriores que trascienda la búsqueda de oportunidades comerciales o financieras, o que permita optimizar recursos del cuerpo diplomático en el exterior de cada uno de los miembros¹³. La Alianza, entonces, se convierte en un instrumento al

13. Ha habido unos acuerdos bilaterales (Chile y Colombia para compartir embajadas en Argelia y Marruecos; Colombia y Perú para compartir la embajada en Vietnam) y uno entre los cuatro (en Ghana) para compartir sedes diplomáticas y para brindar asistencia consular en caso de que un connacional de un Estado miembro se encuentre en un lugar donde no exista la representación adecuada de su país de origen.

servicio de los Estados individuales y todavía no se presenta un rol grupal para incidir en los asuntos internacionales.

Sin embargo, esta potencialidad que posee la Alianza es limitada por el momento, pues no cuenta con los mecanismos institucionales formales necesarios para coordinar estos esfuerzos individuales y canalizarlos en ganancias grupales. De hecho, el acuerdo Marco solo le atribuye, en su artículo 7, inciso 2 (e), la capacidad de representación delegada a la Presidencia Pro Tempore en los asuntos y actos de interés común (Alianza del Pacífico, 2012). Es decir, en materia de coordinación de política exterior, la Alianza queda a merced de los posibles acuerdos a los que sus miembros puedan llegar en las cumbres presidenciales y no cuenta con las herramientas para concebir, y mucho menos desempeñar, un rol autónomo.

Conclusiones y recomendaciones

La presencia de China en América Latina y el Caribe ha aumentado notablemente en los últimos años. El intercambio comercial, la inversión extranjera directa y la cooperación al desarrollo, las diplomacias presidencial y cultural, entre otros factores, demuestran el interés que Pekín tiene en la región en el marco del desarrollo de sus intereses domésticos e internacionales. La presencia de la RPC, entonces, es hoy más palpable que hace una década.

Sin embargo, esta presencia, para el caso de los países de la Alianza del Pacífico es limitada. Si bien tres de los miembros de la Alianza cuentan con asociaciones estratégicas con China, el factor económico prima sobre el político en este relacionamiento. Esto se debe, principalmente, a la manera en que estos Estados construyen a China. El rol que le han asignado es el de proveedor de recursos, máxime cuando la crisis económica global de 2008 hizo que algunos mercados tradicionales se cerraran. En este ejercicio de relacionamiento dialógico, los países de la Alianza se muestran como “puertas de entrada” o “puentes” al resto de la región para los negocios chinos y ninguno plantea un tipo distinto de construcción regional. En ese aspecto, sobresale una debilidad importante para

alcanzar tal objetivo, pues otros Estados de la región pueden cumplir esta función. Es decir, la Alianza, por ser Alianza, no genera, para ponerlo en los mismos términos que los Estados miembros, un valor agregado importante para China en materia económica.

Por este motivo, la materialización de unas prácticas diferentes que den lugar al nacimiento de una región política con China es algo que todavía necesita constituirse al interior de los miembros de la Alianza. En la medida en que ellos se piensen como socios políticos de la RPC, las opciones de política exterior se ampliarán, lo que redundará en un nuevo ejercicio de acción internacional.

De acuerdo a este análisis, las relaciones entre la Alianza y China, por el momento, se limitarán a la búsqueda de oportunidades económicas, mientras que otros Estados de la región, principalmente Brasil, han encontrado en ese país asiático un socio para potencializar su presencia internacional y sus aspiraciones globales. Por este motivo, es necesario que los estados de la Alianza empiecen a repensarse en su relacionamiento externo. Los ministerios de Relaciones Exteriores deben darle prioridad a China en el marco de sus visiones e intereses globales. Esto quiere decir que la inclusión de China como un socio realmente estratégico pasa por el hecho de verla como algo más que un gran mercado o la fuente de recursos cuando los socios tradicionales se encuentran en situaciones económicas difíciles. Otros Estados de la región han profundizado este aspecto y han logrado obtener, además de beneficios económicos, réditos políticos en el ámbito internacional. Por ello, y de acuerdo a las potencialidades de los miembros de la Alianza, no pueden quedarse atrás en la diversificación de sus socios.

Otro aspecto importante y relacionado con lo anterior es la necesidad de darle un sentido claro a la Alianza. Por ahora, este espacio de integración ha generado unas expectativas interesantes en el sistema internacional, si se mide solo con el número de Estados que han solicitado su ingreso como miembros observadores. Esto debe ser aprovechado con la creación de un rol claro en materia internacional, que permita a los demás entender hacia dónde va el proceso, más allá de lo que se da en la integración entre los cuatro miembros plenos. Y esto debe ser dotado de mecanismos institucionales formales que le den el impulso y la continuidad necesarios para que

se haga efectivo el desempeño de este rol. Con esto, se abrirán las opciones de política exterior de los Estados individualmente hablando, y de la propia Alianza, lo que la convertiría, realmente, en un actor internacional.

Referencias

- Alianza del Pacífico. (2012). *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*. Recuperado el 1 de julio de 2014 de: http://alianzapacifico.net/documents/2014/Acuerdo_Comercial.pdf.
- Alianza del Pacífico. (2013). *La Alianza del Pacífico y sus objetivos*. Recuperado el 1 de agosto de 2014 de: http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/.
- Bermúdez, A. (19 de febrero de 2012). *Colombia busca entrar a exclusivo club de socios estratégicos de China*. Recuperado el 25 de julio de 2014 de: <http://www.china-files.com/es/link/15197/colombia-busca-entrar-a-exclusivo-club-de-socios-estrategicos-de-china>.
- Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. (2014). *Fichas país*. Recuperado el 22 de julio de 2014 de: <http://www.direcon.gob.cl/fichas-pais/>.
- Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). *Dirección Asia Pacífico*. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080722/pags/20080722121249.html>.
- Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2014). *Comercio exterior de Colombia*. Recuperado el 22 de junio de 2014 de: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=10422>.
- Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). *Asia Pacífico*. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: <http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/asia>.
- Colombia, Presidencia de la República. (10 de mayo de 2012). *Colombia se ha convertido en una plataforma para exportar*. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Mayo/Paginas/20120510_02.aspx.
- Colombia, Presidencia de la República. (17 de julio de 2014). *Declaración del Presidente Juan Manuel Santos al término de la reunión con mandatarios de la región*. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Julio/Paginas/20140717_06-palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-de-la-reunion-con-mandatarios-de-la-region.aspx.

- CNTV en Español. (17 de noviembre de 2010). *Sebastián Piñera elogia relaciones bilaterales entre China y Chile*. Recuperado el 15 de julio de 2014 de: <http://espanol.cntv.cn/program/Noticiario/20101117/104360.shtml>.
- Costa Rica & República Popular de China. (7 de junio de 2007). *Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Popular China sobre el Establecimiento de Relaciones Diplomáticas*. Recuperado el 18 de julio de 2014 de: <http://www.rree.go.cr/?sec=relaciones%20bilaterales&cat=relaciones%20bilaterales%20por%20pais&cont=522&codpais=CN>.
- Dinero. (14 de septiembre de 2011). *Colombia apuesta a convertirse en «socio estratégico» de China*. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: <http://www.dinero.com/economia/articulo/colombia-apuesta-convertirse-socio-estrategico-china/135401>.
- Ellis, R. E. (2011). *China-Latin America military engagement good will, good business, and strategic position*. Carlisle, Pa.: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Recuperado el 1 de julio de 2014 de: <http://purl.fdlp.gov/GPO/gpo12286>.
- El Mundo. (8 de julio de 2014). *Los BRICS fundarán un banco y un fondo de desarrollo alternativos al Banco Mundial y al FMI*. Recuperado el 21 de julio de 2014 de: <http://www.elmundo.es/economia/2014/07/08/53bc398ae2704e91618b456c.html>.
- El Nuevo Siglo. (26 de abril de 2012). *Colombia se abre al mercado de Asia-Pacífico*. Recuperado el 15 julio de 2014 de: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/4-2012-colombia-se-abre-al-mercado-de-asia-pac%C3%ADfico.html>.
- Goldstein, J. & Keohane, R. O. (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. En J. Goldstein & R. O. Keohane (Eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change* (pp.3-30). Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Gyngell, A. & Wesley, M. (2003). *Making Australian Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HanBan-Confucius Institute. (2014). *About Confucius Institutes*. Recuperado el 21 de julio de 2014 de: http://english.hanban.org/node_10971.htm.

- Huang, J. & Feng, Z. (2014). *China's Strategic Partnership Diplomacy*. Disponible en SSRN. Recuperado el 21 de julio de 2014 de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2459948.
- Kaim, M. (Ed.). (2008). *Great powers and regional orders: the United States and the Persian Gulf*. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate.
- La Prensa. (5 de octubre de 2013). *Ollanta Humala: «El Perú busca ser la mejor puerta de ingreso a América Latina para Tailandia»*. Recuperado el 7 de agosto de 2014 de: <http://laprensa.peru.com/actualidad/noticia-ollanta-humala-peru-busca-mejor-puerta-ingreso-america-latina-13638>.
- Lum, T., Fischer, H., Gómez Granger, J. & Leland, A. (2009). *China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*. Washington D.C.: U.S. Congress. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: <http://fas.org/sgp/crs/row/R40361.pdf>.
- México, Presidencia de la República. (5 de junio de 2013). *México es hoy un destino serio, confiable y atractivo para invertir: Enrique Peña Nieto*. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mexico-es-hoy-un-destino-serio-confiable-y-atractivo-para-invertir-enrique-pena-nieto/>.
- México, Secretaría de Economía. (2014). *Información estadística y arancelaria*. Recuperado el 22 de junio de 2014 de: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria>.
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores. (2013). *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018*. Recuperado el 1 de agosto de 2014 de: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/dof131213-p.pdf>.
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores. (2014). *Dirección General para Asia-Pacífico*. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: <http://www.sre.gob.mx/index.php/oficinas-centrales/direccion-general-para-asia-pacifico>.
- Miller, B. (2009). Between the Revisionist State and the Frontier State: Regional Variations in State War-Propensity. *Review of International Studies*, 35 (S1), 85-119.

- Montes, R. (14 de diciembre de 2011). Piñera defiende el potencial de Chile como nexo con Asia Pacífico. *El País*. Recuperado el 1 de agosto de 2014 de: http://economia.elpais.com/economia/2011/12/14/actualidad/1323851587_850215.html.
- Muñoz, H. (2 de junio de 2014). *Discurso durante la apertura del Seminario Internacional Chile-China*. Recuperado el 8 de julio de 2014 de: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20140602/pags/20140602103028.html>.
- Myers, M. (15 de julio de 2014). *In Latin America Tour, China's Xi Shows Maturing Approach to Region*. Recuperado el 1 de agosto de 2014 de: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13925/in-latin-america-tour-china-s-xi-shows-maturing-approach-to-region>.
- Oliva, C. V. (2005). Inversiones en América Latina: la inserción regional de China. En S. Cesarin & C. Moneta (Eds.), *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda?* (pp. 203-233). Argentina: BID-INTAL.
- Organización Mundial del Comercio. (2014, marzo). *Trade profiles*. Recuperado el 21 de julio de 2014 de: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=CL,CN,CO,MX,PE>.
- Oviedo, E. D. (2006). China: Visión y Práctica de sus llamadas «Relaciones Estratégicas». *Estudios de Asia y África*, 41 (3), 385-404.
- Pace, M. (2006). *The Politics of Regional Identity. Meddling with the Mediterranean*. Londres: Routledge.
- Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014a). *El Perú en Asia y Oceanía*. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Paginas/Peru_en_Asia_y_Oceania.aspx.
- Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014b). *El Perú en Asia y Oceanía*. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Paginas/El_Peru_en_Asia_y_Oceania.aspx.
- Perú, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2014). *Reportes de comercio bilateral*. Recuperado el 22 de junio de 2014 de: <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=793>.

- Perú, Presidencia de la República. (Abril de 2013). *Presidente Ollanta Humala: «El Perú puede ser el primer centro de inversiones chinas en Latinoamérica»*. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: <http://www.presidencia.gob.pe/presidente-ollanta-humala-el-peru-puede-ser-el-primer-centro-de-inversiones-chinas-en-latinoamerica>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Human Development Report 2014 Sustaining Human Progress - Reducing Vulnerability and Building Resilience*. New York: United Nations.
- República Popular de China. (2008). *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. Recuperado el 5 de junio de 2014 de: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html>.
- Republic of China (Taiwan). (2014). *Ministry of Foreign Affairs*. Recuperado el 21 de julio de 2014 de: <http://www.mofa.gov.tw/en/CountryAreaInfoEn.aspx?CASN=ABBF62618F53F8DE&n=097B4BFD39463954&sms=A76B7230ADF29736>.
- Riggirozzi, P. & Tussie, D. (2012). The Rise of Post-hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi & D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 1-17). Londres, Nueva York: Springer.
- Rosales, O. & Kuwayama, M. (2012). *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Sheng, D. (2008). To Build A «Harmonious World»: China's Soft Power Wielding in the Global South. *Journal of Chinese Political Science*, 13 (2), 193-213.
- Sohn, I. (2011). After renaissance: China's Multilateral Offensive in the Developing World. *European Journal of International Relations*, 18 (1), 77-101.
- Strüver, G. (2012). *What Friends are made of: Bilateral Linkages and Domestic Drivers of Foreign Policy Alignment with China* (No. 209). GIGA. Recuperado el 22 de abril de 2014 de: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp209_struever.pdf.

- Vargas, R. E. (8 de abril de 2013). En Asia, Peña Nieto ofrece un clima de negocios «con estabilidad económica». *La Jornada*. Recuperado el 7 de julio de 2014 de: <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/08/politica/011n1pol>.
- Velosa, E. (2012). Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales. *Papel Político*, 17 (2), 655-677.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolf, C., Wang, X. & Warner, E. (2013). *China's foreign aid and government-sponsored investment activities: scale, content, destinations, and implications*. Santa Mónica, CA: Rand Corporation.

Perspectivas del interregionalismo entre la Alianza del Pacífico y la Unión Europea

.....
Maik Zarandi

Introducción

Desde la fundación de la Alianza del Pacífico, AP, en el año 2011, conformada por Colombia, Chile, Perú y México –con Costa Rica y Panamá en proceso de adhesión–, el nuevo sistema de integración latinoamericano se ha desarrollado de manera rápida, mostrando ya varios resultados concretos. La AP ha atraído mucha atención en el plano internacional, como en el caso de Europa. Esta alianza está conformada por Estados con democracias estables, en comparación regional, altamente integrados en los mercados globales, que en primera línea aspiran a construir con la nueva forma de integración regional una plataforma comercial con proyección en los mercados del Asia-Pacífico. Con el crecimiento económico alto de estos cuatro países en los últimos años, uniendo una parte considerable de las exportaciones de Latinoamérica y un gran número de habitantes de la región, con la AP está surgiendo un bloque económico fuerte. Porque todos los miembros de la AP, por un lado tienen TLC con la Unión Europea, UE, y por el otro lado mantienen estrechas relaciones políticas bilaterales formalizadas con ese bloque, además muestran una gran congruencia en varios temas políticos, el nuevo sistema de integración abre la posibilidad de construir un nuevo interregionalismo entre la Alianza del Pacífico (AP) y la Unión Europea (UE). En este capítulo se examinan las posibilidades que existen para un birregionalismo para los próximos años.

Diseño del análisis

En el primer apartado se elaborarán las bases teóricas para el tema del interregionalismo. El acceso teórico se hará integrando planteamientos neoinstitucionalistas, realistas y constructivistas y se establecerá una relación entre los planteamientos teóricos y el concepto de la Unión Europea para realizar sus relaciones interregionales. Basado en esto, en el apartado dos se examinará cómo se presenta la Alianza del Pacífico en su estado actual en relación con el tipo específico de integración regional, en comparación con la UE y otros sistemas de integración subregionales en Suramérica. Con este fundamento teórico, en el apartado tres, después de dar un breve panorama general del marco formal de las relaciones políticas y económicas entre los cuatro miembros de la AP con la UE; se hará un análisis empírico de la evolución de las relaciones entre estos dos bloques; cómo se han desarrollado hasta el momento y cómo se está presentando la dinámica de estas evoluciones. Luego del plano birregional, en el apartado cuatro se cambiará al plano global, donde se analizará por medio de los conceptos de *geoeconomía* y *geopolítica*, desde la perspectiva de la Unión Europea, qué efectos puede tener la Alianza del Pacífico en el escenario global, en qué áreas se presentan las mayores coincidencias entre las metas de la UE y de la AP en el nivel global y en el nivel latinoamericano, y cómo se presentan las oportunidades que surgen de esto para un birregionalismo AP-UE. En el último apartado, se analizará, con ayuda de los conceptos de *soft balancing* y *binding*, de la teoría realista, cómo se relaciona la AP con otros sistemas de integración suramericanos, y cuáles perspectivas existen en este contexto para una profundización de las relaciones entre la Alianza del Pacífico y la Unión Europea de cara a un birregionalismo.

Acercamiento teórico al tema del interregionalismo

En los últimos años se ha establecido un consenso en las relaciones internacionales (RI), en el sentido de que las regiones

ocuparán un lugar cada vez más relevante para el orden internacional (Nolte, 2012, p. 20). El regionalismo figura como respuesta de los Estados para enfrentar los desafíos de la globalización, que cada vez menos pueden resolverlos por sí mismos (Shaw, Grant y Cornelissen, 2011, p. 10). Interregionalismo se define como un proceso de interacción entre dos regiones (Söderbaum y Langenhove, 2007, p. 9). La relación institucionalizada entre dos conjuntos de Estados, donde cada grupo coordina sus acciones hacia el interior de sí mismo, representa el tipo más desarrollado del interregionalismo (Doidge, 2011, p. 2). Para la gestión de *global governance*, en el sistema posbipolar, se supone en las RI que el interregionalismo tiene una relevancia elevada (Doidge, 2011, p. 2).

Acerca de la pregunta del por qué se forman regiones, las principales teorías de las RI ofrecen diferentes explicaciones. La regionalización, desde la perspectiva de las teorías realistas, se da porque los representantes del Estado esperan poder realizar de mejor manera los intereses nacionales por medio de interacciones regionales (Doidge, 2011, p. 19). Las teorías constructivistas ven la regionalización como un proceso de socialización, donde los factores más importantes son la evolución de una identidad común dentro de la región y las percepciones de roles (Söderbaum y Langenhove, 2007, p. 4). La forma de interregionalismo, que describe las relaciones entre dos regiones a nivel estatal es el birregionalismo” (Söderbaum y Langenhove, 2007, p. 10). En el presente análisis, el birregionalismo ocupa el lugar central.

Cuando se examinan las relaciones de una región con la Unión Europea –la que en las RI se contempla como el tipo de integración regional más avanzado a nivel internacional (Gaens, 2011, p. 69)–, parece ser importante la integración de la perspectiva neoinstitucionalista.

Desde una perspectiva neoinstitucionalista, un interregionalismo basado en instituciones puede figurar como un catalizador para un tipo más transparente de gobernanza global, por medio de facilitar la “legalización” de las relaciones internacionales (Doidge, 2011, p. 18). Para la UE estas dos metas tienen una alta relevancia en la gestión de sus relaciones exteriores. La teoría neoinstitucionalista destaca que las instituciones, reduciendo los costos de transacción

y produciendo una mayor transparencia, pueden mejorar las condiciones para una cooperación permanente y duradera, por medio de producir confianza y una expectativa más segura de comportamiento (Keohane, 1984, pp. 245 y ss.).

La Unión Europea, desde la fundación de su Política Exterior y Seguridad Común, (PESC) con el tratado de Maastricht en 1992, ha mostrado una preferencia para gestionar sus relaciones con otras regiones mediante tipos de interregionalismo institucionalizados y formalizados (Doidge, 2011, p. 2). Por tal motivo la UE apoya el regionalismo y la integración regional en Latinoamérica:

The EU has consistently supported the regional integration process as a key factor in the region's development by encouraging countries in Latin America and the Caribbean to create strong ties with their neighbours, and to organise themselves in institutionalized regional organizations (Comisión Europea, 2008, p. 20).

En el caso de la UE y sus relaciones interregionales, también parece ser importante integrar el concepto de *actorness*. Organizaciones regionales desde la perspectiva constructivista pueden desarrollar *actorness* por medio de procesos sociales. Uno de los factores centrales del interregionalismo, según el constructivismo, consiste en transferir el propio modelo de rol de una región a otra con la cual coopera (Söderbaum y Langenhove, 2007, p. 4). La Unión Europea, como *actor* en el escenario internacional, en sus relaciones interregionales por un lado, tiene el fin de transferir su modelo de integración a la otra región; por el otro lado, la cooperación interregional fortalece el propio modelo de rol hacia adentro de la UE. Pero la cooperación de la UE con otra organización regional también puede causar el efecto de fortalecer el *actorness* de esta misma (Söderbaum y Langenhove 2007, pp. 3, 4 y 11).

La Comisión Europea acerca de estos puntos argumenta:

Because its own integration process has brought many positive developments — not least peace, stability and economic growth — the

EU is able to contribute real added value and help its LAC partners to reap the substantial benefits of regional integration: political and social stability, sustainable economic growth and social inclusion, and greater influence on the international scene (Comisión Europea, 2008, p. 20).

La AP por el momento todavía se concentra sobre todo en temas comerciales y económicos, hasta lo actual, solo en segundo plano en la integración política y en la construcción de instituciones comunes o supranacionales. Con esto la AP en su modelo de integración difiere notablemente del modelo de integración de la UE. Por tal motivo, para el análisis de las perspectivas del interregionalismo, en un primer paso parece ser necesario examinar qué es la Alianza del Pacífico en su estado actual con respecto al tipo específico de integración regional.

La Alianza del Pacífico como nuevo tipo latinoamericano de integración regional

El tipo específico de integración regional de la Alianza del Pacífico se categoriza como “regionalismo abierto” (Nolte y Wehner 2013, p. 1; Bernal Meza 2013, p. 17). El “regionalismo abierto” no es un fenómeno completamente nuevo. En los años 90 del siglo veinte, el enfoque de la integración regional en Latinoamérica ya había sido basado en la liberalización, el comercio libre, la privatización, la desregulación y la integración de las economías latinoamericanas al mercado internacional (Bernal Meza 2013, p. 3). Después de la suspensión de las negociaciones del ALCA (proyecto que había sido impulsado por Estados Unidos, en la primera década del siglo 21), el tipo de la integración regional en América Latina se ha movido hacia proyectos de integración más enfocados en construir un consenso político regional, la promoción de independencia regional y en la cooperación en áreas que iban más allá de asuntos comerciales y económicos. Temas centrales de estos proyectos de integración han sido entre otros la infraestructura, la

energía y la seguridad regional (Nolte y Wehner, 2013, p. 3, Bernal Meza, 2013, p. 11).

La Alianza del Pacífico define sus metas de la siguiente manera: En primer lugar se aspira a construir un área “de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”. En el centro de atención figuran en primera línea metas comerciales y económicas, como “impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr mayor bienestar”, así mismo pretende “superar la desigualdad socioeconómica e impulsar la inclusión social de sus habitantes”¹. La integración política apenas se menciona en tercer lugar, lo que muestra una clara priorización de los campos de integración. Respecto a esta cuestión, en noviembre de 2013, la ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, y en este tiempo Presidenta pro *témpore* de la Alianza del Pacífico, María Ángela Holguín Cuéllar, dijo: “no somos un mecanismo de concertación política, sino económica”².

Otra particularidad de la Alianza del Pacífico en comparación a las otras formas de integración regional en América Latina y en Suramérica, es el explícito enfoque geográfico en una región mundial, “el énfasis en la región Asia-Pacífico”³ ⁴. Por su concentración en el comercio y la economía, y porque Colombia, Chile, México y Perú antes de la creación de la AP ya habían sido conectados por acuerdos comerciales bilaterales, algunos observadores consideran a la AP más como una zona de libre comercio que un proyecto de integración regional (Tvevad, 2014, p. 21). Por un lado, hasta el momento la Alianza se percibe sobre todo en el contexto comercial y económico, áreas que también ocupan un papel central en la presentación de la AP para afuera.

1. Alianza del Pacífico. La Alianza del Pacífico y sus Objetivos (2014). Recuperado de http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/.

2. Miembros de la Alianza de Pacífico en Alemania: somos un “mecanismo que llegó para quedarse” (2013). Recuperado de <http://americaeconomia.com/node/104381>.

3. Alianza del Pacífico. La Alianza del Pacífico y sus objetivos (2014). Recuperado de http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/.

4. Para información más detallada de los objetivos y valores de la Alianza del Pacífico véase también: Acuerdo Marco de la AP, recuperado de http://alianzapacifico.net/documents/2014/Acuerdo_Comercial.pdf.

No obstante, la Alianza cada vez más se hace activa en áreas que van más allá del comercio y de la economía, como por ejemplo la eliminación de visas dentro de la AP, la aceptación de diplomas y la instalación de programas de becas. También el establecimiento de embajadas conjuntas en terceros países⁵ es un paso que muestra claramente, que la AP también contiene aspectos políticos, lo que la acerca a alcanzar el objetivo de ser más que una zona de libre comercio ampliada (Posada, 2014, p. 76). El enfoque de la AP en la región Asia-Pacífico se puede ver desde el contexto en el que el centro del crecimiento económico mundial se ha movido de la región atlántica hacia el pacífico (Stipo y Thorhaug y Simion, 2013, p. 42). También para el futuro, la relevancia de los mercados en EE.UU. y en Europa como “impulso dinamizador” (Foxley, 2014, p. 13), para los países latinoamericanos, seguirá decreciendo. Por eso, para las naciones de la AP se hace más importante enfocarse en mercados que tienen un crecimiento más dinámico, como es el caso de los países asiáticos (Foxley, 2014, p. 14).

A los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico les une la localización geográfica en el Pacífico, los cuatro son democracias estables en comparación regional, con datos macroeconómicos sólidos y “ambientes de negocios favorables” (Echebarría y Estevadeordal, 2014, pp. 27, 28). La AP representa, con 212 millones de personas, 38% de la población de Latinoamérica y 38% del PIB de la región, pero a la vez 51% de las exportaciones totales de la región y 45% de la IED total de Latinoamérica (Echebarría y Estevadeordal, 2014, p. 28, Tvevad, 2014, p. 16). Con esto, la AP en conjunto, es la octava potencia en dos aspectos: el económico y en términos de exportaciones a nivel mundial⁶.

El crecimiento económico promedio entre 2003-2013 de Chile y Colombia fue de 4,7% y el de Perú 6,5%. México (que ha sido afectado fuertemente por la crisis financiera y por la debilidad económica

5. Países de la Alianza del Pacífico compartirán sedes de sus Embajadas (2013). Recuperado de <http://alianzapacifico.net/paises-de-la-alianza-del-pacifico-compartiran-sedes-de-sus-embajadas-2/>.

6. Alianza del Pacífico. Valor estratégico (2014). Recuperado de http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/valor-estrategico/.

de EE.UU., destino principal de sus exportaciones) para este periodo ha tenido un crecimiento de 2,6%. Para 2014 se espera que el crecimiento de la AP supere el 4%, mientras para Brasil, Argentina y Venezuela se estima que su crecimiento quede bajo 2,5%. La tasa de inflación de la AP en el 2012 ha sido 3,7% (Deutsche Bank, 2013). Estos datos macroeconómicos muestran claramente por qué la AP ha causado tanto interés en el ámbito económico internacional, y por qué la Alianza es tan interesante para inversores. En 2012 la IED llegó a 3,5% del PIB de la Alianza del Pacífico, mientras en Brasil solo alcanzó en el mismo año 2,7% (Deutsche Bank, 2013). En el “*Index of economic freedom 2014*” de la *Heritage Foundation*, Chile está listado en lugar 7, Colombia en el 34, Perú en el 47 y México en el lugar 55; mientras los países del Mercosur y del Alba toman lugares más bajos: Brasil en el 114, Bolivia en el 158, Ecuador en el 159 y Argentina en el 166 (Heritage Foundation, 2014).

La primera finalidad de la AP es establecer “una plataforma comercial” (Echebarría y Estevadeordal, 2014, p. 27) para una mejor proyección comercial y prometedoras posibilidades de ganar terreno con sus productos de exportación en los competidos mercados de Asia-Pacífico. Su carácter, como tipo de regionalismo abierto, también se basa en el papel importante que ha jugado el sector empresarial en la formulación de la agenda de la AP. Especialmente el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, CEAP, ha ocupado un destacado rol en este sentido (Francke, 2014, p. 115). Los vínculos empresariales entre los cuatro países, que se han venido construyendo durante varios años, han sido un motor fuerte para la construcción de la Alianza del Pacífico, “que le han dado al proceso un sello diferente de una integración construida *bottom up* y de un carácter más pragmático y flexible” (Echebarría y Estevadeordal, 2014, p. 33).

Para la AP los elementos centrales para construir esta plataforma son primero, una complementación productiva de sus economías, aprovechando las ventajas comparativas de los miembros de la Alianza por medio de establecer redes regionales de producción y de fortalecer las cadenas de valor dentro de la AP (Echebarría y Estevadeordal, 2014, pp. 31, 32, 37). Aquí parece importante destacar que la AP incorpora áreas de cooperación que en los TLC bilaterales

no estaban incluidos o han sido muy básicos, como servicios financieros, telecomunicaciones y transporte marítimo (Francke, 2014, p. 112). Que la AP también en el mismo campo comercial va más allá de un TLC, queda claro con la armonización de reglas dentro de la Alianza, que antes del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco⁷ –que era suscrito el 12 de febrero de 2014 en la VIII Cumbre de la Alianza del Pacífico, en Cartagena de Indias– habían puesto claros límites a la cooperación de los cuatro países, que se han logrado armonizar como las importantes reglas de origen (Francke, 2014, p. 113). El Protocolo Adicional es el primer ejemplo de armonización de normas y estándares comunes concretos entre los miembros de la AP. El Protocolo va más allá que un TLC común de los cuatro países, porque “complementa, mejora, actualiza y profundiza las normas que ya estaban contenidas en los acuerdos bilaterales” (Echebarría y Estevadeordal, 2014, p. 35). Con este acuerdo se eliminan un 92% de los aranceles dentro de la AP y las áreas restantes se han planeado eliminar en los años siguientes. Esta armonización de normas y estándares en un alto nivel no solo puede llevar a aumentar el comercio intrarregional –que con cifras actuales de entre 2% y 10% (Echebarría y Estevadeordal, 2014, p. 29), aunque con una tendencia positiva, todavía se encuentra en un nivel bajo comparado con otras regiones del mundo (Asia alrededor de 50%, UE alrededor de 70%) (Foxley, 2014, p. 18)– sino que también puede llevar a atraer a las empresas más competitivas del mundo.

La Alianza del Pacífico actualmente está definida por una baja institucionalización de un claro carácter de tipo intergubernamental. El máximo órgano de decisión son los presidentes de los cuatro Estados miembros que toman las decisiones en las cumbres. Hasta el momento no existe un secretariado permanente. El segundo nivel institucional es el Consejo de Ministros, que está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y los de Comercio de cada país, quienes desarrollan los objetivos y las acciones definidos en el Acuerdo Marco y en las declaraciones de las cumbres presidenciales. El Grupo de Alto

7. Presidentes de la Alianza del Pacífico suscribieron el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco (2014). Recuperado de <http://alianzapacifico.net/presidentes-de-la-alianza-del-pacifico-suscribieron-el-protocolo-adicional-al-acuerdo-marco/>.

Nivel, conformado por los viceministros de Exterior y Comercio, supervisa y evalúa el trabajo de los grupos y subgrupos técnicos⁸. Para casos de diferente interpretación, de parte de los Estados miembros, existe un “mecanismo de solución de controversias”⁹. La Presidencia pro *témpore*, con un sistema de rotación de un periodo de un año, cambia entre los miembros. El primero de enero de 2014, la Presidencia pasó de Colombia a México. El Consejo Empresarial también es una institución importante de la AP, presentando propuestas para acciones conjuntas. Un paso interesante en la institucionalización de la Alianza es la creación de la “Comisión de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo de la Alianza del Pacífico”, que se inauguró en julio de 2013, en Chile. La Comisión se compone de 8 miembros de cada Congreso nacional y se reúne por lo mínimo dos veces al año, para después hacer recomendaciones al Consejo de Ministros y al Grupo de Alto Nivel (Tvevad, 2014, p. 9).

La AP, aparte de ser un modelo de *regionalismo abierto*, referente a su modelo comercial y económico, en otro sentido se puede definir como una *integración regional abierta* por las siguientes razones:

1. Los criterios para el ingreso de nuevos miembros a la Alianza, en primera línea, son: que el país que pretenda entrar a la AP como miembro pleno debe tener TLC vigentes con todos los miembros de la AP (Nolte y Wehner, 2013, p. 3). En este sentido, la Alianza, por el momento, todavía difiere fundamentalmente de una forma de integración como la de la Unión Europea, que con los criterios de Copenhague¹⁰ tiene un reglamento complejo para la adhesión de nuevos Estados miembros, los que antes de ingresar, deben cumplir

8. Alianza del Pacífico. Estructura y Organigrama (2014). Recuperado de http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/estructura-y-organigrama/.

9. Alianza del Pacífico. Asuntos Institucionales (2014). Recuperado de http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/estructura-y-organigrama/.

10. European Commission (2012b)– Enlargement – Accession Criteria. Recuperado de http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm. Los criterios de Copenhague en forma detallada: EUROPEAN COUNCIL IN COPENHAGEN - 21-22 JUNE 1993- CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY - European Council - DOC/93/3 22/06/1993 (1993). Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm?locale=en.

con gran cantidad de requisitos. En total son 35 campos políticos que se negocian en diferentes capítulos.

2. Los miembros de la AP mantienen la libertad de negociar acuerdos con terceros países (Echebarría y Estevadeordal, 2014, p.28), lo que distingue a la Alianza de tipos de integración como el Mercosur, donde la negociación de acuerdos con terceros solo es posible como bloque entero. La AP no puede concluir acuerdos en nombre de sus Estados miembros, por no ser una persona jurídica (Tvevad, 2014, p. 17).
3. A diferencia de formatos como Unasur, la AP no tiene una limitación regional. El ingreso de Estados, fuera de América Latina, a la Alianza, es posible.
4. En comparación con otras formas de integración regional en Latinoamérica o con la Unión Europea¹¹, la cuestión de la finalidad de la Alianza del Pacífico, al momento queda más abierta, con carácter de “un proceso abierto” (Posada, 2014, p. 77).

Como lo expresó la canciller de Perú, Eda Rivas: “La alianza es un movimiento abierto, no hay que verla como un tema político que niegue la entrada”¹².

De todas formas, por lo prematuro, parece difícil hacer comparaciones entre la AP y otras formas de integración regional, porque la Alianza del Pacífico como proyecto de integración todavía se encuentra en sus principios y se pueden esperar próximos pasos de integración. En la novena cumbre de la AP, celebrada en junio de 2014, en Punta Mita, México, el Presidente de ese país, Enrique Peña Nieto, declaró: “es tiempo para la segunda fase de la

11. En la UE también existen diferentes ideas acerca de su finalidad (más supranacional o más bilateral), pero en general existe un consenso básico político acerca de la integración política.

12. Alianza del Pacífico prepara cumbre abierta y diálogo con Mercosur (2014). Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/print/256050>.

evolución y de la profundización”¹³ [traducción del autor, fuente en alemán].

Las relaciones interregionales entre la Alianza del Pacífico y la Unión Europea: primeros pasos

Desde antes del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, las relaciones entre los cuatro países que conforman la AP han sido estrechas en el área comercial y política. Pero con el surgimiento de la Alianza se puede observar una intensificación de los vínculos, lo que será examinado en este capítulo, después de un vistazo general al marco formal de las relaciones políticas y comerciales entre México, Chile, Colombia y Perú con la UE.

Entre México y la UE, en el año 2000, entró en vigencia un Acuerdo de Asociación, incluyendo un TLC; y en 2008 se estableció la “Asociación Estratégica” con la UE (Delegación de la Unión Europea en México, 2014). Por su parte, Chile firmó un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en 2003, cuya parte comercial entró en vigencia ese mismo año y la parte política en 2005 (Delegación de la Unión Europea en Chile, 2014). Ambos países también mantienen relaciones destacadas con la UE en los “Comités Parlamentarios” UE-México y UE-Chile. En 2007 la UE empezó las negociaciones de un Acuerdo de Asociación, AA, con la Comunidad Andina. Por las grandes diferencias políticas y económicas dentro de la CAN, donde Ecuador y Bolivia exigían excepciones para sí en el AA, la UE decidió en 2008 abandonar el marco birregional concluyendo las negociaciones con Colombia y Perú (Diedrichs, 2008, p. 273). El TLC entre la Unión Europea y los dos países andinos entró en vigencia en 2013. Con esto se ve que entre los países miembros de la Alianza y la Unión Europea se han establecido estrechas relaciones políticas durante varios años.

Las relaciones comerciales entre la Unión Europea y la AP (incluyendo los candidatos de adhesión Costa Rica y Panamá, cuyo

13. Pazifik-Allianz will Zusammenarbeit ausweiten (2014). Recuperado de <http://www.handelsblatt.com/politik/international/freihandelszone-pazifik-allianz-will-zusammenarbeit-ausweiten/10078994.html>.

ingreso se considera como seguro), representan 46% del comercio total de la UE con Latinoamérica (Tvevad, 2014, p. 27). Para Colombia, la UE es el segundo socio comercial. Las importaciones a la EU desde Colombia, entre 2009 y 2012, han aumentado 115%, y las exportaciones de la UE a Colombia en éste periodo, crecieron 67% (Delegación de la Unión Europea en Colombia, 2014). El comercio entre México y la UE, desde 1999 aumentó 236%, pero China ya ha desplazado a la UE como segundo socio comercial (Delegación de la Unión Europea en México, 2014). Para Chile, la Unión Europea es el tercer socio comercial, con un crecimiento en volumen de 129%, entre 2003 y 2013 (Delegación de la Unión Europea en Chile, 2014). En el caso de Perú hubo un crecimiento en volumen comercial fuerte (se duplicó) entre 2009 y 2011, pero desde 2011 el volumen bajó 10% entre 2012 y 2013 (Delegación de la Unión Europea en Perú, 2014).

En la primera cumbre con la Unión Europea, celebrada en el formato EU-Celac, que tuvo lugar el 26 y el 27 de enero de 2013, en Santiago de Chile, y cuyo tema central eran las inversiones (Jung, 2013, p. 5), los países de la AP se presentaron frente a la Unión Europea como una entidad unida, haciendo publicidad de su integración regional frente a los países europeos. Los países del Alba se presentaron como otro bloque, mientras el Mercosur, por las diferencias entre Brasil y Argentina, no logró hablar con una sola voz (Gratius y Nolte, 2013, pp. 4, 6). Mientras los países del Alba impidieron en Santiago una declaración final, que condenara de forma estricta medidas proteccionistas, y del lado europeo –en contexto de nacionalizaciones en Bolivia, Venezuela y en Argentina– se exigió más seguridad jurídica en algunos países latinoamericanos (Jung, 2013, p. 5), los miembros de la AP mostraron una gran convergencia con las metas de la UE. El presidente de la Unión Europea, Herman Van Rompuy, en la cumbre de Santiago, después de su encuentro con los presidentes de Colombia y Perú, hizo destacada referencia a la importancia y a lo atractiva que resulta la AP para la UE, señalando que:

Colombia and Peru have demonstrated impressive economic performance and social progress over the last decade – and continue to perform in the same manner. Their participation in the Alianza del

*Pacífico will reinforce their position regionally and internationally and make them even more attractive partners to European Actors*¹⁴.

Si se examinan las declaraciones centrales del capítulo siete del “Plan de Acción CELAC-UE 2013-2015”¹⁵ (“Inversiones y emprendimiento para el desarrollo sustentable”), destacan las convergencias con las metas de la Alianza del Pacífico referente a la importancia de libre comercio, inversiones, innovaciones y tecnología:

En consonancia con la Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC-UE, los objetivos principales en este ámbito son: i) promover inversiones birregionales de calidad social y medioambiental para lograr un crecimiento económico sostenido, además de promover la inclusión social y la protección del medio ambiente. Dichas inversiones contribuyen, entre otros a: mayores flujos comerciales, creación de trabajo, transferencia de tecnología, fomento de la innovación, ingresos fiscales, apoyo y desarrollo de industrias auxiliares; ii) promover el emprendimiento como fuerza motriz del desarrollo económico y social, y iii) facilitar las condiciones que propicien el emprendimiento y la innovación, remover obstáculos (Plan de Acción CELAC-UE 2013-2015. Nuevos capítulos, p. 3).

Para la Unión Europea sobre todo desde su crisis económica y de deuda, se ha hecho más importante fortalecer sus relaciones con las regiones en el mundo, que muestran un fuerte crecimiento

14. Consejo Europeo (2013). Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy after his meeting with President of Colombia Juan Manuel Santos and President of Peru Ollanta Humala, Santiago de Chile, 27 January 2013. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-35_en.htm.

15. Plan de Acción CELAC-UE 2013-2015. Nuevos capítulos. Recuperado de http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20130220/asocfile/20130220173254/plan_de_accion_final_27_enero.pdf. (En la cumbre de Santiago de Chile no se había elaborado un plan de acción completamente nuevo, sino se añadió dos capítulos a los seis capítulos del plan de acción del 2010, que se había despedido en la cumbre anterior entre la Unión Europea y Latinoamérica, en esta fecha todavía celebrado en el formato EU-LAC.)

económico. Como indica la Comisión Europea en su “*Progress report on EU trade and investment relationship with key economic partners*”¹⁶ de julio de 2012: “*To be sustainable, economic recovery will therefore need to be consolidated by stronger links with the new global growth centres*” (Comisión Europea 2012a, p. 3). “*The rise of emerging economies is one of the most important economic facts of our time*” (Comisión Europea 2012a, p. 5).

Estas declaraciones del lado europeo explican un motivo importante, por qué la Alianza del Pacífico resulta tan llamativa para la Unión Europea, por qué en la UE se está mostrando un interés tan destacado en la AP, y por qué se presenta una congruencia tan grande en el campo comercial y económico entre los dos sistemas de integración. El Consejo Europeo, en sus “*Conclusiones del 28/29 de junio de 2012*”¹⁷, acerca del tema de comercio libre constata que: “*The European Union is determined to promote free, fair and open trade whilst at the same time asserting its interests, in a spirit of reciprocity and mutual benefit especially in relation to the world’s largest economies*” (Consejo Europeo 2012, p. 14). Del lado de la UE, entre otros países, Alemania, Francia, Reino Unido y España tienen el estado de países observadores en la Alianza del Pacífico¹⁸.

En el seminario “*The European Union and the Pacific Alliance – Joint Opportunities*”, organizado por la “*Fundación EU-LAC*”¹⁹, que tuvo lugar en Hamburgo, Alemania, el 6 de noviembre de 2013, del lado de la UE se destacó el elevado rol de la AP para la Unión

16. Comisión Europea (2012a). Commission Staff Working Document - External sources of growth Progress report on EU trade and investment relationship with key economic partners. Julio 2012. Recuperado de http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149807.pdf.

17. Consejo Europeo (2012). European Council Conclusions, 28/29 June 2012. Recuperado de http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf.

18. Alianza del Pacífico. Países observadores (2014). Recuperado de <http://alianzapacifico.net/paises/paises-observadores/>.

19. La Fundación EU-LAC se creó en mayo de 2010 en la VI Cumbre EU-LAC, celebrada en Madrid, e inició su trabajo en noviembre de 2011. Sus miembros son los 28 Estados de la UE y los 33 Estados de Latinoamérica, así como las instituciones de la UE. Sus tareas consisten en profundizar y dinamizar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Para más información sobre el trabajo de la fundación EU-LAC véase: <http://eulacfoundation.org/es>.

Europea. En el discurso de inauguración²⁰ de la presidenta de la Fundación, Benita Ferrero Waldner, excomisaria de la Unión Europea, se puede leer que:

To begin with, EU-Pacific Alliance relations should be considered under the general context of a changing world most notably marked in recent years by the emergence of new concentrations of power [...] In this regard, the EU and the Pacific Alliance could be said to share a similar approach: both share goals, values, and methods for international insertion in the global economy (Ferrero Waldner, 2013).

La UE, aparte de compartir valores políticos y económicos con la AP, también muestra un claro interés en la Alianza del Pacífico, porque la considera como un nuevo centro de poder en el mundo.

El “Lateinamerikaverein de Hamburgo” (LAV), (la Asociación para Latinoamérica de la Industria Alemana) en 2013 escogió como tema para su conferencia anual de Latinoamérica (“Día de Latinoamérica 2013”), celebrada el 5 de noviembre en Hamburgo “La Alianza del Pacífico – Valores Comunes”, lo que también muestra qué grande es el interés europeo por la AP. En esta conferencia, donde participaron altos funcionarios políticos y económicos de Europa y América Latina, el ministro de Relaciones Exteriores de Alemania en este tiempo, Guido Westerwelle, en su discurso manifestó que: “Celebramos el compromiso de la Alianza del Pacífico para la eliminación de obstáculos comerciales y su compromiso para el comercio libre” [traducción del autor]²¹. El interés central de esta conferencia fue, como lo expresó el ministro de Economía de México, Ildefonso

20. Del discurso solamente existe una versión escrita, publicada en la página web de la fundación EU-LAC (accedido en junio del 2014) con el suplemento “Únicamente será auténtica la versión pronunciada”. Por eso se hace referencia al documento en su modo de publicación. El documento se puede acceder en: http://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/addressbybfw_openingsession_eupajointopportunities6nov.pdf.

21. Lateinamerika-Tag 2013: Eröffnungsrede von Guido Westerwelle (2013). Recuperado de <http://latina-press.com/news/166112-lateinamerika-tag-2013-eroeffnungsrede-von-guido-westerwelle/>.

Guajardo: “El interés de los europeos, y el nuestro, es seguir integrando mercados”²².

Como temas de cooperación concretos entre la UE y la AP, en el discurso de la Presidenta de la Fundación EU-LAC, para el Seminario mencionado arriba “*The European Union and the Pacific Alliance – Joint Opportunities*” se alude el desarrollo de la infraestructura, la educación y la capacitación vocacional, la tecnología y la investigación, el soporte de empresas pequeñas y medianas, y la investigación en el campo del cambio climático (Ferrero Waldner, 2013). El Embajador de la UE en México, Angelos Pangratis, en el “*EU statement at the Trade Policy Review of Mexico*” el 17 de abril de 2013, hizo destacada referencia a la AP, expresando que “[...] *The EU welcomes the aim of this Alliance [...]*”²³. En diciembre de 2013, altos representantes de la Alianza del Pacífico visitaron Londres, y participaron en un evento organizado por la Oficina de Asuntos Exteriores y de la Mancomunidad Británica (FCO), para discutir temas de inversión, comercio y desarrollo económico²⁴. En marzo de 2014 los embajadores de Chile, Colombia, México y Perú, en un evento organizado por la Universidad *Sciences Po*, discutieron, entre otros temas, sobre áreas como el turismo y la propiedad intelectual²⁵. En julio de 2014 altos funcionarios de la AP, por invitación de la Fundación Konrad-Adenauer se reunieron en Alemania con altos representantes políticos, para un intercambio en temas de economía, clima y energía²⁶.

La pura frecuencia y cantidad, pero también la calidad de estos encuentros entre actores de la AP y la UE, muestra que tanto en el

22. Miembros de la Alianza de Pacífico en Alemania: somos un “mecanismo que llegó para quedarse” (2013). Recuperado de <http://americaeconomia.com/node/104381>.

23. EU statement at the Trade Policy Review of Mexico, 17/04/13 - Statement by Angelos Pangratis, Ambassador of the European Union (2013). Recuperado de http://eeas.europa.eu/delegations/wto/documents/press_corner/statement_mexico.pdf.

24. Alianza del Pacífico. Presentan a la Alianza del Pacífico en Londres (2013). Recuperado de <http://alianzapacifico.net/presentan-a-la-alianza-del-pacifico-en-londres/>.

25. Alianza del Pacífico. París reunió a los embajadores de la Alianza del Pacífico (2014). Recuperado de <http://alianzapacifico.net/paris-reunio-a-los-embajadores-de-la-alianza-del-pacifico/>.

26. Deutschlandseminar für hochrangige Politiker und Wirtschaftsvertreter aus Ländern der Pazifik-Allianz (2014). Recuperado de <http://www.kas.de/wf/de/33.38246/>.

lado europeo como en el lado de la AP existe un destacado interés para fortalecer los contactos entre los dos sistemas de integración regional. Si en el capítulo 2 se planteó, que la UE tradicionalmente tiene una preferencia para gestionar sus relaciones con otras regiones mediante tipos de interregionalismo institucionalizados y formalizados, a primera vista se observa un obstáculo para establecer relaciones interregionales más profundas entre la AP y la UE, por ser la Alianza del Pacífico un tipo de integración poco institucionalizado y por no tener el carácter de persona jurídica, que podría negociar acuerdos con la UE como bloque. Por otro lado, si se examina la política de la UE de los últimos años y cómo ha gestionado sus relaciones interregionales con Latinoamérica, se puede notar una clara postura para flexibilizar sus relaciones con ésta región por las fragmentaciones políticas y político-económicas en América Latina en los últimos años (Zarandi, 2014, pp. 372 y ss.). Esto también con el fin de evitar que los resultados concretos sean bloqueados por los vetos de Estados particulares (Gratius y Nolte, 2013, pp. 4 y 7). En este contexto general cambiado, la AP con su carácter de integración abierta y su orientación hacia “el pragmatismo”²⁷ abre lugar para ser un socio prometedor de la Unión Europea.

El significado de la Alianza del Pacífico en el contexto global desde la perspectiva europea: implicaciones geoeconómicas y geopolíticas

Detrás de la declaración de 2012, del Consejo Europeo, acerca de que la Unión Europea está determinada para promover el comercio libre, remover obstáculos para el comercio, y para proteger derechos de origen, así como en la declaración de la Presidenta de la Fundación EU-LAC, en torno a que las relaciones EU-AP se tienen que ver en un contexto de un mundo con nuevos centros de poder, no solo se evidencia un interés compartido de la UE y la AP por el

27. Alianza del Pacífico (2014). Valor Estratégico. Recuperado de http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/valor-estrategico/.

libre comercio, sino que la relevancia que encierra la Alianza del Pacífico parece ir más allá. La AP podría jugar un importante rol dentro de la geoeconomía global, también con efectos para la Unión Europea.

Si la AP constituye una plataforma, en primera línea, comercial con un claro énfasis en la región Asia-Pacífico, y tiene como principal objetivo proyectar a países latinoamericanos –tradicionalmente enfocados en sus relaciones hacia Europa y Estados Unidos– hacia Asia Pacífico, ¿cómo se puede explicar que la UE tenga un interés tan destacado en la Alianza?

Queda claro, que con la entrada en vigencia del Protocolo Adicional del Acuerdo Marco, la Alianza del Pacífico ganó en atractivo para inversores europeos, por las mejoradas condiciones que ofrece la nueva arquitectura económica y comercial de la AP, y por los óptimos escenarios de cadenas de valor compartidas entre la UE y la AP. Pero ¿qué papel podría jugar la Alianza del Pacífico para la Unión Europea en sus fines geoeconómicos y de una gobernanza global económica orientada en sus propios valores? ¿Qué importancia tiene en este contexto la participación de tres de los cuatro miembros de la AP (Chile, México y Perú), y probablemente en un futuro cercano también Colombia²⁸, en las negociaciones del Trans Pacific Partnership (TTP)?

En las R.I. desde el ensayo de Luttwak “*From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*”, publicado en 1990, el concepto de *Geoeconomía* ha ganado importancia para el estudio de la política internacional. El escenario internacional, según Luttwak, también después del conflicto Este-Oeste: “*is still primarily occupied by states and blocs of states*” (Luttwak 1990, p. 125), pero “*Now, however, as the relevance of military threats and military alliances wanes, geoeconomic priorities and modalities are becoming dominant in state action*” (Luttwak, 1990, p. 127). Aunque no se debería subestimar el factor militar en la política internacional actual –lo que de nuevo se muestra con los conflictos en Siria y Ucrania–, existe un consenso en las R.I., que en

28. Colombia se mostró interesado en entrar a las negociaciones.

el sistema posbipolar la *geoeconomía* cada vez está ganando más importancia.

Geoconomía se puede definir como “*A fusion of geography and economics, spatial and political aspects of economics and resources, dependence on the existence of territorial entities of the world economy and their economic interest*” (Ciderová y Repásová, 2013, p. 29). Junto con la *Geopolítica*, la *Geoconomía* forma los dos pilares de la *Geoestrategia* (Ciderová y Repásová, 2013, p. 29). Otra definición sostiene que “*Geoeconomics may be defined [...] as the relationship between economic policy and change on national power and geopolitics*” (Baru, 2012, p. 2). Un crecimiento alto económico, tendencias demográficas positivas acompañadas por inversiones en capital humano (los dos criterios son cumplidos por los miembros de la AP) y sobre todo el tipo de gobernanza económica pueden tener repercusiones en el poder geoeconómico (Baru, 2012, p. 8).

Para el tema de las relaciones entre la AP y la UE, el concepto de la *geoconomía* obtiene una alta relevancia en el contexto del fin declarado de la Unión Europea, de promover el comercio libre y abierto (Consejo Europeo, 2012), especialmente cuando la UE concretiza la manera de cómo realizar estos fines: Mientras las negociaciones en el nivel multilateral para la UE siguen quedando importantes, el nivel bilateral ha ido ganando importancia para la Unión Europea:

Whilst strengthening the multilateral system remains a crucial objective, the ongoing and potential upcoming bilateral negotiations have a particularly high economic importance. More efforts should in particular be geared to the removal of trade barriers, better market access, appropriate investment conditions, the protection of intellectual property and the opening up of public procurement markets (Consejo Europeo, 2012, p. 14).

La crecida importancia, que le otorga la Unión Europea a las negociaciones bilaterales también se puede entender en el contexto de las negociaciones de la ronda Doha de la OMC, donde en los

últimos años no se han manifestado los logros acerca de la eliminación de obstáculos para el comercio libre y para acordar estándares altos, que desde el comienzo de la ronda Doha se habían esperado realizar²⁹. Durante la crisis financiera mundial se ha mostrado hasta una tendencia para introducir adicionales medidas proteccionistas. En Latinoamérica han sido, sobre todo Brasil y Argentina, los Estados para introducir estas medidas. A nivel global, importantes actores han sido China, India y Rusia (Ciderová y Repásová, 2013, p. 42), que por medio del bloque de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y África del Sur), favorecen un modelo más estado-céntrico, con más protección para sus industrias y sus mercados.

Para la UE el comercio libre a nivel global es un factor de destacada importancia, porque, como declaró la Comisión Europea, en 2012: “*The EU is at the centre of global trade and supply chain logistics [...]*” (Comisión Europea, 2012b, p. 8). Para la Unión Europea, desde su posición en el centro del comercio global, tanto como desde su posición en el centro de las cadenas de valor globales, la *geoeconomía* está siendo cada vez más relevante (Ciderová y Repásová, 2013, p. 27). El *balancing* global geoeconómico ya no depende tanto de Estados particulares como antes, sino depende en mayor parte de rivalidades entre bloques o redes comerciales (Ciderová y Repásová, 2013, p. 27) La política de expansión del libre comercio se considera como prueba empírica para la elevada importancia de la *geoeconomía*.

Las negociaciones del TTP, que actualmente comprenden 12 Estados: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malaysia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, los EE.UU y Vietnam, habían empezado en 2004 entre Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur con el fin de liberalizar el comercio y las inversiones. Asia-Pacífico, para

29. La ronda Doha, que se abrió en 2001, había sido estancada y paralizada varias veces desde que se iniciaron las negociaciones. En julio del 2014, los Estados miembros de la OMC hasta lo actual no pudieron llegar a un acuerdo para despedir el protocolo de “*Trade Facilitation Agreement*”. El Director-General de la OMC, Roberto Azevedo, habló de un “*setback*” e incitó a los miembros de la OMC “*to reflect long and hard on the ramifications of this setback*”. La mayoría de los analistas hablan en este contexto de una paralización de la Ronda de Doha y la OMC. Recuperado de http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/tnc_infstat_31jul14_e.htm. Varios analistas hablan de un severo golpe para la ronda Doha y la OMC.

Chile y Perú, es destino número uno de sus exportaciones, pero también para Colombia y México, cuyo primer destino para sus exportaciones todavía es EE.UU., la región Asia-Pacífico está ganando cada vez más relevancia (Deutsche Bank, 2013, Echebarría y Estevadeordal, 2014, p. 29). Por lo tanto, para los Estados de la AP la primera ventaja del TTP es integrarse en las cadenas de valor emergentes de Asia-Pacífico y aumentar sus flujos comerciales con esta región.

La entrada de EE.UU. al TTP en el año 2008, se considera como una respuesta al estancamiento de la ronda Doha. Con la emergencia de nuevos centros de poder económicos, como los BRICS, el sistema mundial de comercio no solo ha crecido considerablemente, sino que las economías del “Quad” (Estados Unidos, Unión Europea, Japón y Canadá) han perdido peso relativo en la estructuración de la arquitectura comercial global (Rashish, 2014, p. 8). El TTP desde la entrada de Estados Unidos está considerablemente influido por los principios de EE.UU. (Huang, 2014, p. 1), y por los otros países “occidentales”³⁰. El TTP se considera más ambicioso que la ronda Doha en varias áreas. EE.UU. con el TTP pretende establecer nuevas reglas de una gobernanza económica global basada en la libertad de comercio e inversiones, junto con altos estándares, con el fin de que estas reglas sean respaldadas por una amplia coalición de Estados (Rashish, 2014, p. 3).

La gran importancia de los Estados de la AP para EE.UU., consiste en el hecho de que los miembros de la AP en el pasado más reciente han dado pasos más rápidos hacia la desregularización y el libre comercio, que Estados Unidos (Roberts, 2014, pp. 2, 3). Por lo tanto, de parte de EE.UU., los miembros de la AP se consideran como elementos importantes para aumentar el peso de lo que se podría llamar la “pierna americana” de las negociaciones, en comparación con la pierna asiática. Entre los actores occidentales y algunos países asiáticos, en concreto Brunei, Malaysia y Vietnam, todavía existen diferencias acerca del papel que ocupa el Estado en

30. Japón por su política de comercio y económica, en este contexto se categoriza en el grupo de Estados que siguen un modelo occidental.

el campo del comercio y la economía. En este sentido, la AP con su claro enfoque en el sector privado, puede figurar como un fuerte respaldo para las metas de Estados Unidos dentro de TTP frente a los países más estado-céntricos, y con esto como un fuerte respaldo para las metas occidentales de una gobernanza global, que también son compartidas por la Unión Europea. En este contexto también se puede entender el interés de Estados Unidos en la participación de Colombia, Costa Rica y Panamá en el TTP (Rashish, 2014, pp. 4, 8).

Si se añade a este cuadro el *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP, negociado entre la Unión Europea y Estados Unidos, y si se toma en cuenta que el TTP junto con el TTIP cuentan con un volumen de aproximadamente un 60% de la economía global (Rashish, 2014, p. 8), queda evidente que en el caso de realizar los dos acuerdos existiría una “masa crítica” de Estados a nivel global, con sus futuros efectos para las metas occidentales dentro de la gobernanza global económica. En este sentido se podría deducir un gran interés de la Unión Europea en la AP (como promotora de intereses comerciales occidentales), de figurar como un “vehículo” o un “catalizador” para realizar una gobernanza global comercial y económica, basada en las ideas y metas occidentales.

El TTP también podría figurar para los actores occidentales como un mecanismo en Asia-Pacífico en el sentido de fortalecer el modelo comercial occidental frente a las negociaciones del Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP, que es dominado por China, de tipo más estado-céntrico y con estándares más bajos que los de TTP (Huang 2014, p. 2). A la vez el TTP puede ofrecer para los participantes asiáticos la oportunidad de balancear sus relaciones con China (Rashish 2014, p. 9).

El TTP y RCEP se pueden entender como una competencia de dos diferentes modelos comerciales y económicos, el modelo occidental por un lado y el modelo estado-céntrico, respectivamente estado-capitalista por el otro lado. Para la Unión Europea, la Alianza del Pacífico además de ser una contribución para el fortalecimiento del comercio libre, con estándares altos en la región Asia-Pacífico, podría aumentar las posibilidades del desarrollo de cadenas de valor entre Europa, Latinoamérica y Asia-Pacífico.

As partners in international insertion, the EU and the Pacific Alliance stand to benefit both from a strong relationship between its Member States and, ultimately, a connection between the EU, Latin America and Asia via the Pacific Alliance, which could lead to the emergence of joint opportunities, such as the development of global value chains encompassing these geographical areas and gaining competitiveness (Ferrero Waldner, 2013).

Para empresas europeas la AP puede ser un “puente” con Asia, por ofrecer buenas condiciones para la producción industrial dentro de la AP y la exportación hacia los mercados asiáticos. Dada la gran congruencia entre la AP y la UE, y la creciente cercanía de la AP con Estados Unidos por medio de TTP, a un largo plazo esto podría abrir una posibilidad de acercar la AP también a TTIP y con esto reforzar las relaciones entre la Unión Europea, la Alianza del Pacífico y EE.UU.

De parte de China, en cambio, el TTP se está observando con cierto escepticismo, considerándolo en el contexto del “*Asian Pivot*” de Estados Unidos (Huang, 2014, p. 2). Por esta razón en China se comprende el TTP en primera línea como una parte de la estrategia estadounidense del *containment* de China (Huang 2014, p. 1). Algunos analistas consideran RCEP como una respuesta china al TTP y ya están viendo una polarización en Asia-Pacífico entre el TTP y el RCEP (Stipo y Thorhaug y Simion 2013, p. 43). Aquí se presenta de manera destacada la conexión entre la geoeconomía y la geopolítica, porque además del significado que tiene el TTP para una gobernanza global comercial y económica, también tiene implicaciones geopolíticas.

Desde la entrada de EE.UU. a TTP, el aspecto de que Estados Unidos –el más cercano aliado militar de la UE– por medio del TTP también sigue el fin de reasegurarse de sus socios en el área Asia-Pacífico, ha sido introducido a las negociaciones (Rashish, 2014, p. 4). EE.UU. ya tiene alianzas militares en la región Asia-Pacífico con Japón, Filipinas, Corea del Sur, Nueva Zelanda y Australia (Stipo y Thorhaug y Simion 2013, p. 45) y el deseo de algunos países asiáticos de balancear sus relaciones con China, a largo plazo, podría abrir nuevos espacios en este sentido. En Estados Unidos existe la

interpretación de que potencias emergentes podrían construir cabezas de puentes en el hemisférico occidental (Nolte, 2013, p. 593).

Mientras que la participación de EE.UU. en el comercio de Latinoamérica, entre 2000 y 2011, bajó de 59,7% a 39,6% (exportaciones latinoamericanas) y de 50,4% a 30,1% (importaciones), la participación china en América Latina creció de 1,1% a 8,9% (exportaciones latinoamericanas) y de 1,8% a 13,8% (importaciones) (Nolte, 2013, p. 589). En Estados Unidos existen preocupaciones en torno a que la crecida presencia económica de China en América Latina podría tener repercusiones negativas para la seguridad de EE.UU. (Nolte, 2013, p. 589).

Lo que causa preocupaciones desde la perspectiva europea, por un lado es la crecida competencia para las exportaciones de la UE con los productos industriales chinos que conquistan los mercados latinoamericanos, y la competencia por el acceso a importantes recursos naturales que carecen los países europeos tanto como China, y que son esenciales para las industrias de exportación de ambas regiones. Así mismo, desde la perspectiva europea también les inquieta el hecho de que la creciente influencia china en algunas áreas, parece ser poco compatible con las metas que la UE ha estado siguiendo en Latinoamérica durante los últimos años, mediante su cooperación y su ayuda al desarrollo.

Las inversiones chinas en Latinoamérica se concentran, en primera línea, en proyectos de infraestructura con el claro fin de facilitar el transporte de recursos naturales a China, asegurándose con contratos de largo plazo. Según las declaraciones del presidente chino, Xi Jinping, ante el Senado brasileño, en julio de 2014, China planea inversiones y fondos en Latinoamérica para los próximos años de un volumen de 35 billones de dólares americanos (Brühwiler, 2014).

Latinoamérica es el mayor destino de inversiones chinas afuera de Asia. En contra de los principios de la UE, los créditos que otorga China a países latinoamericanos no son condicionados políticamente (Nolte, 2013, p. 593), en el sentido de criterios de *good governance*. China al contrario de la UE o los EE.UU., en su ayuda de desarrollo para Latinoamérica no se compromete a los criterios DCA de la OCDE, lo que para la UE con su claro enfoque al desarrollo

sostenible, a la democracia, a los derechos humanos, a la protección del medio ambiente y a la inclusión social (Plan de Acción Celac-UE 2013-2015) puede ir en contra de sus conceptos para la región.

Mientras China por un lado abre nuevas posibilidades económicas para Latinoamérica, con el ejemplo de una entrevista del presidente de Perú, Ollanta Humala, concedida al diario alemán *“Die Welt”* en julio de 2014, se puede notar, cuáles son –a pesar del gran interés de los países latinoamericanos en un aumento en la cooperación con China– las preocupaciones, que a la vez surgen por parte de países latinoamericanos en el contexto de ésta cooperación: “China necesita recursos naturales –nosotros los tenemos– hasta en abundancia. Pero es importante negociar tratados bilaterales con China de manera muy precisa. Allí tienen que entrar cláusulas para sostenibilidad y la protección del medio ambiente, la transferencia de know how tecnológico y la contratación de empleados peruanos a condiciones justas” (traducción del autor) (Stausberg, 2014). La declaración ilustra con alguna claridad, cuáles pueden ser los desafíos o los riesgos de la creciente influencia china en Latinoamérica. También ilustra, que los temas que para la UE son metas centrales en su cooperación con la Latinoamérica, para China en el planteamiento de su cooperación con Latinoamérica, no figuran como prioritarios. En este contexto la cooperación económica y política con los miembros de la AP, para la UE presenta una posibilidad para reforzar sus metas políticas en Latinoamérica.

China también mantiene cooperación militar con algunos países en América Latina y los mayores recipientes latinoamericanos de exportaciones de armas chinas han sido Venezuela, Bolivia y Ecuador (Nolte, 2013, p. 594), países, que se han distanciado en los últimos años de la Unión Europea, del sistema interamericano de derechos humanos de la OEA, y que por parte de la UE frecuentemente son inculcados de retrocesos democráticos y de graves violaciones a los derechos humanos. Como lo expresó en julio de 2014, el *“Neue Züricher Zeitung”*, uno de los diarios europeos más influyentes: “Es de temer que Latinoamérica se convierta en el patio trasero de China” (traducción del autor) (Brühwiller, 2014).

Parecidos problemas se presentan de la perspectiva de la UE con la creciente presencia de Rusia en Latinoamérica. En los

últimos años se ha mostrado un acercamiento político entre Rusia y varios países de Latinoamérica. Entre Rusia y algunos países del Alba también existe cooperación militar. La creciente influencia de Rusia en Latinoamérica puede tener los mismos efectos que la creciente influencia china: el alejamiento de algunas naciones latinoamericanas de modelos económicos y políticos occidentales, y el descenso del soporte para metas globales de EE.UU. y de la Unión Europea.

Ahora, trayendo a colación la política de seguridad internacional, es preciso recordar cuando la Asamblea General de la ONU, en febrero de 2012, soportó la demanda de denuncia contra el Presidente de Siria, Assad –que es estrecho aliado de Rusia–, Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Cuba votaron juntos con China y Rusia en contra de esta demanda (Zarandi, 2012, p. 11), debilitando la alianza internacional, que se había formado contra Assad. La postura de los países latinoamericanos en la crisis de Ucrania muestra de nuevo, cuáles países son los que más cerca están de la UE y de los EE.UU, cuáles toman una posición en medio y cuáles son los países que en cuestiones internacionales toman una postura contraria a la Unión Europea y Estados Unidos. Cuando el 27 de marzo de 2014 la Asamblea General de la ONU presentó una resolución, condenando la anexión de la Crimea por Rusia, los países de la Alianza del Pacífico todos, inclusive los candidatos de adhesión a la AP, votaron en favor de la resolución, respaldando la postura de la UE y Estados Unidos. Por su parte, los países miembros de Mercosur, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay se abstuvieron, acompañados en este caso por Ecuador. Entre los 11 países, que votaron en contra de la resolución, estaban Venezuela (potencia líder de Alba), Bolivia, Nicaragua y Cuba³¹, debilitando de esta manera el peso de la alianza internacional contra la violación del derecho internacional de Rusia en Crimea. Este esquema de los grupos de países latinoamericanos, de congruencia, respectivamente oposición a la política de la Unión Europea, se puede observar durante los últimos años en múltiples casos, con ligeras variaciones.

31. Colombia apoya resolución de la ONU que condena anexión rusa de Crimea (2014). Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/CMS-13739662>.

Con estos ejemplos queda claro que la AP como socio para la UE no solamente tiene relevancia para la realización de sus metas internacionales comerciales y económicas, sino también para la realización de sus metas internacionales geopolíticas. La AP para la Unión Europea, dada la gran congruencia con las metas de la UE, puede ser un socio importante para alcanzar sus fines geoeconómicos, geopolíticos y con esto geoestratégicos. Chile y Colombia son los primeros dos países de Latinoamérica, que han firmado acuerdos de cooperación con la Unión Europea en el ámbito militar.

El “*Framework Agreement on participation in EU crisis management operations*” entre Chile y la UE se firmó el 30 de enero de 2014 (Delegación de la Comisión Europea para Chile, 2014). Entre Colombia y la UE, el mismo acuerdo se firmó el 5 de agosto de 2014 (Delegación de la Comisión Europea para Colombia, 2014). Los acuerdos (que en sus partes centrales son idénticos), presentan: “[...] *a legal basis to govern and facilitate the participation of the Republic of Colombia in the EU led civilian and military crisis management operations*” (Delegación de la Comisión Europea para Colombia, 2014). En junio de 2013, Colombia además firmó un acuerdo de cooperación con la OTAN, sobre un intercambio de información, lo que fortalece las relaciones de seguridad entre el miembro de la AP, los EE.UU y la UE (Sánchez, 2014).

Se puede resumir, que la creciente influencia china, pero también de Rusia para la Unión Europea –aunque no se considera como amenaza en el mismo grado como de parte de los EE.UU– de todas formas significa un debilitamiento para la influencia económica y para las metas y principios políticos de la UE en Latinoamérica. El gran interés de la UE en el fortalecimiento de las relaciones con la AP, también tiene que ver con ese contexto. Mientras el aumentado peso chino en la región para países que se están alejando de modelos económicos y políticos occidentales, abre la posibilidad de ganar más independencia de EE.UU. y la UE (Nolte, 2013, p. 589), la AP puede ser una posibilidad para la Unión Europea y para Estados Unidos de mantener, o hasta de reganar, influencia en Latinoamérica y aumentar el soporte latinoamericano para metas globales de la UE.

La Alianza del Pacífico en el contexto de las relaciones Unión Europea-Latinoamérica: efectos para Latinoamérica y perspectivas para un birregionalismo UE-AP

Mientras los líderes políticos de la AP, desde su fundación, en repetidas ocasiones han acentuado que la Alianza no está posicionada contra nadie (Tvevad, 2014, p. 21), queda claro, que la AP ha generado nuevas dinámicas de un *soft balancing* en la región (Nolte y Wehner, 2013, p. 5). Para la mayoría de los observadores, la AP se considera como una respuesta a las tendencias proteccionistas y estado-céntricas en América Latina, representadas por los dos sistemas regionales de integración el Alba y el Mercosur (Bernal-Meza, 2013, p. 17).

Especialmente acerca de las evoluciones en Mercosur, la AP ha contribuido a nuevas dinámicas internas. En Brasil han ido ganando peso las voces que ven un creciente peligro de un aislamiento de Brasil y del Mercosur en el escenario comercial internacional, frente a la política de comercio libre de la AP y frente a la participación de tres de los miembros de la AP en TTP. Estas preocupaciones en Brasil, de quedar afuera de las dinámicas comerciales globales, han ganado aún más peso con las negociaciones de TTIP (Tvevad, 2014, p. 23). Uruguay y Paraguay, siendo miembros del Mercosur, entraron como países observadores a la AP, y en ambos países, hay voces a favor de entrar como miembros plenos a la Alianza (Moses, 2013), lo que se puede ver como un debilitamiento de la cohesión interna de Mercosur. Ante la emergencia de la Alianza, el gran interés internacional que ha atraído la AP y ante el contexto de TTP y TTIP, organizaciones de comercio en Brasil han exigido del Gobierno brasileño negociar nuevos acuerdos comerciales, si es necesario sin los otros miembros del Mercosur (Tvevad, 2014, p. 23).

El mayor crecimiento económico de la AP en comparación con Mercosur y el gran interés internacional en la AP ha intensificado la discusión dentro del Mercosur acerca de su modelo económico y comercial. La AP puede tener efectos de erosión dentro del Mercosur, porque refuerza el ya existente debate sobre la opción de abrir,

para miembros particulares del Mercado Común, la posibilidad de negociar acuerdos comerciales con otras entidades, lo que significaría una abolición de las existentes reglas del Mercado Común y con esto una posible disolución del mismo. Es de esperar que Brasil –quien basa una parte de su hegemonía en Suramérica en su posición líder dentro del Mercosur– seguirá teniendo un interés de conservar al Mercado Común. Desde la perspectiva de la UE, quien desde 1995 está negociando un tratado de libre comercio con el Mercosur, la AP en este contexto podría servir como catalizador, en el sentido de un movimiento dentro del Mercosur hacia una acelerada conclusión del tratado de libre comercio con la UE. La AP para la UE también podría figurar como un contrapeso contra las políticas proteccionistas de Alba en América del Sur.

Dado que hay un claro interés del lado de la UE, de intensificar sus relaciones con la AP, ¿cuáles podrían ser las restricciones estructurales institucionales, que se presentan para tal birregionalismo en el contexto de los existentes sistemas de integración en Suramérica y Latinoamérica?

Los sistemas de integración, que tienen relevancia aquí son: Unasur y la CAN. Unasur, para los países de Suramérica sobre todo, tiene relevancia en el área de seguridad regional, infraestructura y la representación de la región suramericana como un actor en el nivel global. La creación del Consejo de Seguridad de Unasur, en 2008, ha contribuido de manera positiva a la seguridad regional y ha servido para la solución de conflictos intrarregionales. Unasur en primera línea significa una estrategia de la potencia regional líder, Brasil, para aumentar su liderazgo en Suramérica (Bernal-Meza, 2013, p. 6). Desde la perspectiva teórica realista, las potencias secundarias suramericanas, que son Colombia y Chile, buscan mejorar su relativa posición de poder frente a la potencia regional líder por medio de estrategias de *balancing* (Flemes, 2012, p. 20). También la integración de potencias extrarregionales (en el caso de la AP la integración de México a Suramérica) abre la posibilidad de un *balancing* frente a la potencia primaria regional (Nolte, 2012, p. 48).

Mientras la AP presenta una posibilidad de un *balancing* externo para equilibrar el poder de la potencia primaria en Suramérica,

Unasur ofrece para las potencias secundarias y para Perú la posibilidad de adoptar estrategias de enlace por medio de *binding*, mecanismo que abre la posibilidad de atar a la potencia primaria por medio de instituciones (Nolte, 2012, p. 47), y por los procesos políticos de Unasur.

Con la presidencia de Juan Manuel Santos, Colombia ha mostrado un acercamiento a Unasur (Pastrana y Vera, 2012a, p. 630). En el caso de Chile, especialmente con la presidencia de Michelle Bachelet, quien aboga por una mayor integración suramericana, también parece poco probable que Chile se aleje de Unasur. Igual como las dos potencias secundarias, Perú también mantendrá el interés en Unasur para la cooperación suramericana en algunas áreas, pero también por la posibilidad de mantener contactos políticos directos con la potencia primaria suramericana.

Para la UE, Unasur mantendrá una cierta relevancia en Suramérica, en todo caso por su avanzada arquitectura de seguridad regional. Por estas razones, Unasur por un lado presenta una restricción estructural institucional para un birregionalismo UE-AP más profundo. Por el otro lado, el establecimiento de un birregionalismo con la AP, podría plantearse paralelo a las relaciones con UE-Unasur, y podría servir a la UE –dada la gran congruencia político-económica con la AP– para que por medio de los tres miembros de la Alianza del Pacífico, que son miembros en Unasur, la relación de fuerzas dentro de Unasur se mueva más en una dirección con una mayor congruencia con el modelo político-económico de la UE. La AP podría figurar como un puente entre la UE y Unasur.

La situación con la CAN, respecto de las restricciones estructurales institucionales para un birregionalismo UE-AP, presenta diferencias pero también paralelas al caso de las restricciones que surgen de Unasur: por un lado, las relaciones birregionales UE-CAN, desde la Declaración de Roma en 1996, son altamente institucionalizadas, comparadas con las relaciones UE-Unasur, donde una institucionalización de las relaciones todavía queda por ver. Por el otro lado, con las fragmentaciones económicas y políticas dentro de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, se ha visto una cierta erosión. Las mismas rupturas dentro de la CAN, que en 2008 llevaron a la suspensión de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación en

el formato birregional UE-CAN, también han llevado a debilitar las relaciones birregionales entre la UE y la CAN.

Colombia, desde la reorientación de su política exterior, bajo el mandato del presidente Santos, intenta aumentar su influencia dentro de la CAN, y aboga por una “reingeniería institucional” (Pastрана y Vera, 2012a, p. 634) de la Comunidad Andina. En la CAN, Colombia puede asumir un peso político más grande frente a Perú, Ecuador y Bolivia, que dentro de Unasur. Perú mantendrá un interés en la CAN por la cooperación con Ecuador y Bolivia. Junto con las avanzadas negociaciones entre Ecuador y la UE sobre un acuerdo comercial³² que se retomaron en 2013, a una primera vista esto podría significar una nueva dinámica para las relaciones UE-CAN.

De todas maneras, en suma, las perspectivas para una verdadera reactivación de las relaciones entre la UE y la Comunidad Andina no parecen ser dadas, sobre todo por dos razones: No obstante, los avances entre Ecuador y la UE en materia del TLC (que a la vista tendrá una cantidad de reglas flexibles para Ecuador), ese país sigue distanciándose del modelo económico y comercial, pero también político de la UE y de la AP. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, declaró el 6 de abril de 2014, que “está descartado entrar” a la Alianza del Pacífico³³. Segundo, la compatibilidad económica y política entre Colombia y Perú por un lado y Bolivia por el otro lado, es muy baja. Bolivia como Ecuador económicamente y políticamente se ven más cerca de Alba y Mercosur. Los dos países están en proceso de entrar al Mercosur como miembros plenos.

En este panorama general de la CAN, la Comunidad Andina como socio para la UE tiene un limitado atractivo. Lo que parece más probable es que la UE siga cooperando con la CAN en áreas donde la esta ofrece una ventaja comparativa, como por ejemplo en la lucha contra las drogas. La UE ha señalado, que en esta área la

32. Ecuador alcanza un acuerdo comercial con la Unión Europea (2014). Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/07/17/nota/3244756/ecuador-alcanza-acuerdo-comercial-ue>.

33. Reitera Ecuador rechazo para ingresar a Alianza del Pacífico (2014). Recuperado de <http://www.rotativo.com.mx/noticias/internacionales/272595-reitera-ecuador-rechazo-para-ingresar-alianza-del-pacifico/>.

colaboración con la CAN tiene que continuar (Comunidad Andina, 2013). Otra ventaja comparativa que podría ofrecer la cooperación UE-CAN es el área de la política de desarrollo de la UE.

Con esto las relaciones birregionales CAN-UE, aunque más institucionalizadas que las relaciones Unasur-UE, tampoco significan una restricción estructural institucional fuerte para un posible birregionalismo AP-UE. Al igual que en el caso de Unasur, un birregionalismo UE-AP, por medio los dos miembros de la AP, que a la vez son miembros de la CAN, podría mover la relación de fuerzas dentro de la Comunidad Andina más a una dirección, con una mayor congruencia con el modelo político-económico de la UE. Igual que en el caso de Unasur, la AP podría figurar como un puente entre la UE y la CAN.

Conclusiones

1. Las relaciones interregionales no solamente pueden tener el efecto de acercar a dos regiones y facilitar su cooperación en campos concretos regionales. El interregionalismo en el sistema posbipolar también tiene una elevada relevancia para la gestión de *global governance*. Para el estudio de las perspectivas del interregionalismo de un sistema regional de integración con la Unión Europea, una combinación de planteamientos teóricos del realismo, constructivismo y del neoinstitucionalismo ha resultado fructífera. Después de la conexión de los elementos centrales de los diferentes planteamientos teóricos con las declaraciones centrales de parte de la UE acerca de su modelo, de cómo gestionar sus relaciones interregionales, queda claro que los dos elementos que durante largos años han dominado aquí, se explican sobre todo desde la teoría neoinstitucionalista y constructivista. La UE, sistema de integración altamente institucionalizado, largo tiempo ha mostrado un gran interés para relaciones interregionales fuertemente institucionalizadas, y ha puesto un claro énfasis en la institucionalización de los sistemas

regionales en Latinoamérica, también con la meta, de transferir su propio modelo de integración a los sistemas de integración de esta región. En los últimos años, no obstante la UE ha flexibilizado sus relaciones con Latinoamérica, con un enfoque más bilateral. Se podría argumentar que la meta de la producción de resultados concretos de cooperación, ha ganado terreno frente a la meta de la UE para contribuir al fortalecimiento de la institucionalización de los existentes sistemas de integración. Con esto, las teorías realistas podrían ganar importancia para el futuro estudio de las relaciones entre Europa y Latinoamérica.

2. El análisis acerca del tipo de integración regional específico, de la Alianza del Pacífico, ha mostrado que la AP con su modelo de integración difiere notablemente del modelo de integración de la UE, pero también lo hace de otros sistemas de integración regionales en Latinoamérica. Quedó claro, que la Alianza presenta un nuevo tipo de integración en Latinoamérica: Un modelo de una “integración regional abierta”, con respecto a la abstinencia de criterios políticos de adhesión para nuevos miembros, la libertad de sus integrantes para negociar acuerdos con terceros países, la abstinencia de una limitación regional, y con la finalidad política destacadamente abierta de su proceso de integración. También quedó claro que referente a la arquitectura institucional existen grandes diferencias comparado con la arquitectura de la UE. Así mismo, se entiende que la AP representa una forma de renacimiento del modelo del “regionalismo abierto” de los años 90 del siglo veinte, teniendo en cuenta sus metas comerciales y económicas, y su integración a los mercados globales, área donde existe una gran congruencia y complementariedad con las metas comerciales y económicas de la UE.
3. El estudio del marco formal de las relaciones políticas entre los países miembros de la AP y la UE, igual que la revisión del marco de las relaciones comerciales entre los miembros

de la AP, dejó claro que estos marcos ofrecen muy buenas condiciones para un birregionalismo entre estos dos bloques. El análisis empírico de las relaciones interregionales que se han empezado a establecer entre la AP y la UE muestra que de ambas partes existe un destacado interés de intensificar las relaciones, expresado por el gran número de encuentros entre representantes políticos y económicos de uno y otro lado. El análisis, después de examinar encuentros y documentos oficiales, evidenció que los miembros de la AP, en la constelación UE-Latinoamérica, representan el grupo económicamente y políticamente más cercano, y por esto preferido de la UE. No obstante, la mayoría de los encuentros entre la AP y la UE han tenido lugar en contextos económicos, y la AP en su presentación hacia la UE, hasta el momento, ha mostrado un fuerte enfoque económico.

4. El análisis de los efectos geoeconómicos y geopolíticos que la AP, desde la perspectiva de la UE puede tener en el plano global, produjo un claro resultado: La AP puede ser un importante socio pero también un “vehículo” para la UE, para realizar sus metas globales geoeconómicas y geopolíticas. La integración de planteamientos teóricos acerca de la relevancia de factores geoeconómicos para la gobernanza global, que han ganado importancia desde el final del conflicto Este-Oeste, pareció ser de gran utilidad aquí. Quedó claro que la AP puede figurar como un socio central para la UE y para EE.UU. También se ha mostrado que la AP en el área de política de seguridad internacional, por las grandes congruencias que existen entre los miembros de la AP y la UE y por la evolución de los marcos formales entre los países de de la AP y la UE como bloque, la Alianza del Pacífico tiene un alto potencial como socio de la UE en este campo y viceversa.
5. El estudio de los efectos regionales de la AP para Latinoamérica mostró que la Alianza del Pacífico ha empezado a generar dinámicas regionales, sobre todo en Suramérica. El mayor efecto de la AP hasta el momento, concierne al Mercosur.

La AP podría llevar a un cambio en la política comercial en Suramérica y además generar un cambio de la relación de fuerzas frente a Brasil. Para el análisis acerca de las posibles restricciones estructurales institucionales en Suramérica, que podrían figurar como una limitación para las posibilidades de establecer un birregionalismo profundizado y más institucionalizado entre la AP y la UE, se mostró útil la integración de los conceptos teóricos del *soft balancing*, y del *binding*. El estudio acerca de las posibles restricciones dejó entrever que los factores de más importancia aquí son Unasur y la CAN. En el primero de los casos, por la participación de todos los miembros suramericanos de la AP en ambos sistemas de integración, en el segundo, por la participación de dos miembros de la AP en la CAN. En los dos casos se han identificado motivaciones de los miembros en cuestión de la AP, para también en el futuro mantener un interés hacia la Unasur y la CAN, por la posibilidad de ejercer un *soft balancing* regional y por tratar temas específicos en los dos sistemas de integración, ya que ambos pueden ofrecer ventajas comparativas frente a la AP. No obstante, en suma, las restricciones estructurales institucionales existentes no son fuertes, y no se consideran como verdaderos obstáculos para el establecimiento de un birregionalismo AP-UE. Con la UE, flexibilizando sus relaciones con la región, del tipo de una geometría variable, disminuye la relevancia de las restricciones estructurales de la intersección entre los existentes sistemas y la intersección de membrecías entre los existentes sistemas de integración, para un birregionalismo profundizado entre la AP y la UE.

Recomendaciones

1. Se recomienda que la AP y la UE sigan fortaleciendo y profundizando sus relaciones. La gran congruencia económica y política abre lugar para el establecimiento de un birregionalismo

profundo entre los dos sistemas de integración. Aparte de una ampliada cooperación en las relaciones económicas bilaterales, el establecimiento de una cooperación birregional podría ayudar a los dos sistemas regionales, a realizar de manera conjunta sus metas dentro de una gobernanza económica global. Para este fin, la AP y la UE, paralelo a su cooperación en el apoyo de la negociación de acuerdos bilaterales comerciales a nivel global, también deberían aumentar su cooperación en el plano multilateral, para insertar esta dinámica a la OMC y llevar adelante conjuntamente las estancadas negociaciones de la OMC.

2. En la política internacional de seguridad, un birregionalismo AP-UE podría abrir nuevas posibilidades de cooperación en la ONU, por ejemplo en la Asamblea General, donde se debería intensificar la coordinación en temas centrales de la política de seguridad internacional. Además los acuerdos de dos de los cuatro miembros de la AP con la UE acerca de operaciones militares de estabilización también abre terrenos para una cooperación militar bilateral entre los dos sistemas de integración con la posibilidad de lograr en el futuro un acuerdo de tipo birregional en esta área entre la UE y la AP. La exitosa participación de Colombia y Chile en varias operaciones de estabilización internacionales y las experiencias de los países de la AP en la lucha al terrorismo, puede crear efectos de alta sinergia entre la AP y la UE.
3. Dada la gran congruencia entre la AP y la UE en el área de la lucha contra el cambio climático, y la estrecha cooperación que ya está tomando lugar en el área de tecnologías frente a energías renovables y la explotación sostenible de recursos naturales entre los miembros de la Alianza y la UE, los dos sistemas regionales deberían figurar como un bloque unido en las negociaciones internacionales contra el cambio climático.
4. Para establecer un birregionalismo duradero y profundo, con respecto a la Alianza, se plantea la cuestión de su futura

institucionalización. No obstante la flexibilización de la política de la UE hacia Latinoamérica, permite entender que a largo plazo una ampliación de la arquitectura institucional de la AP será un requisito necesario para un profundizado y permanente birregionalismo con la UE. También será necesario, que la AP sea más política en el sentido de ocupar el terreno de declaraciones y comunicados oficiales conjuntos acerca de evoluciones en el área de política internacional de seguridad. Pero a corto y medio plazo se deberían aprovechar sobre todo las ventajas que surgen del actual modelo de integración de la AP. La gran dinámica que ha presentado la AP, y el gran interés que la AP está atrayendo en nivel internacional y en Latinoamérica, no solo se tiene que ver en el contexto de su “regionalismo abierto”, sino en parte también tiene que ver con su carácter de sistema de “integración regional abierta”. La probabilidad de que más países en Latinoamérica entren a la AP, al principio de su proceso de integración –donde la Alianza sin duda todavía se encuentra– es más grande sin criterios restrictivos de adhesión y con un mayor espíritu abierto acerca de su finalidad política.

5. Desde la perspectiva de la Unión Europea con respecto a la integración en Latinoamérica, la AP no solo puede tener el efecto de fortalecer las metas económicas y políticas de la UE en la región entera, sino que de esta manera aumentará el soporte en Latinoamérica para las metas de la UE en el nivel global. La AP sobre todo podría figurar como un puente entre los diferentes sistemas subregionales de integración latinoamericanos y fomentar una mayor cohesión entre estos sistemas subregionales. La Unión Europea debería aprovechar el pleno potencial que tiene la AP en este sentido, y apoyar los países suramericanos y centroamericanos que han optado por una adhesión a la AP. Esto tiene que ser planteado de una manera deliberada, que tome en cuenta las particularidades de los subsistemas regionales, y las áreas donde estos pueden presentar ventajas comparativas de cooperación.

6. Una pregunta central, que se planteará para la cuestión acerca de las posibilidades de un birregionalismo entre la AP y la UE, es acerca de una limitación geográfica de membresía en la AP. La Alianza se ha mostrado dispuesta al ingreso de países extrarregionales. Una tal constelación tendría claros efectos para las posibilidades de un birregionalismo profundo entre la Alianza del Pacífico y la Unión Europea.

Referencias

- Baru, S. (2012). A New Era of Geo-economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk. *IISS Geo-economics and Strategy Programme*, marzo, 2012.
- Bernal-Meza, R. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (Unasur, Alianza del Pacífico, Alba, Celac): una mirada panorámica. *Ibero-Online*. Heft 12. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut.
- Brühwiller, T. (2014). Ein Lächeln für Rohstoffe. En “Neue Zürcher Zeitung“ del 21 de julio.
- Ciderová y Repásová (2013). Geo-Economics of the European Union in G-20 Context: Focus on trade. *Ekonomické Rozhl'ady / Economic Review*, 42, 1/2003.
- Comisión Europea. (2008). *The strategic partnership between the European Union, Latin America and the Caribbean: a joint commitment*. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/la/docs/lima_en.pdf.
- Comisión Europea. (2012a). *Commission Staff Working Document - External sources of growth. Progress report on EU trade and investment relationship with key economic partners*. Julio 2012. Recuperado de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149807.pdf.
- Comisión Europea. (2012b). *Enlargement-Accession Criteria*. Recuperado de: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm.
- Comisión Europea. (2012c). *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council and the European Economic and Social Committee on the State of the Customs Union, Brussels, 21.12.2012*. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/com_reports/customs/com\(2012\)791_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/com_reports/customs/com(2012)791_en.pdf).
- Comunidad Andina. (2013). *Países andinos refuerzan su acción conjunta y destacan su cooperación birregional con la Unión Europea*. Recuperado de: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3339&accion=detalle&cat=NP>.

- Consejo de la Unión Europea. (2010). *Madrid Declaration*. Recuperado de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114535.pdf.
- Consejo Europeo. (2012). *European Council Conclusions, 28/29 June 2012*. Recuperado de: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf.
- Consejo Europeo. (2013). *Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy after his meeting with President of Colombia Juan Manuel Santos and President of Peru Ollanta Humala, Santiago de Chile, 27 January 2013*. Recuperado de: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-35_en.htm.
- Delegación de la Comisión Europea para Chile. (2014). *Chile and the EU sign Framework Agreement on participation in EU crisis management operations*. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140130_01_en.pdf.
- Delegación de la Comisión Europea para Colombia. (2014). *Colombia and the EU sign Framework Agreement on participation in EU crisis management operations*. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2014/20140806_ue_operaciones_de_gestion_de_crisis_en.pdf.
- Delegación de la Unión Europea en Chile (2014). Comercio. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/delegations/chile/eu_chile/trade_relation/index_es.htm
- Delegación de la Unión Europea en Chile. (2014). *Las relaciones políticas y económicas entre la UE y Chile*. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/delegations/chile/eu_chile/political_relations/index_es.htm.
- Delegación de la Unión Europea en Colombia. (2014). *Comercio bilateral entre la Unión Europea y Colombia*. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/trade_relation/bilateral_trade/index_es.htm.
- Delegación de la Unión Europea en México (2014). *Relaciones políticas y económicas*. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/eu_mexico/political_relations/index_es.htm.
- Delegación de la Unión Europea en México. (2014). *Relaciones Comerciales entre México y la Unión Europea*. Recuperado de:

http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/eu_mexico/trade_relation/index_es.htm.

Delegación de la Unión Europea en Perú. (2014). *Relaciones comerciales UE-Perú*. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/delegations/peru/eu_peru/trade_relation/index_es.htm.

Deutsche Bank Research. (2013). *Die Pazifik-Allianz – Lateinamerikas neue Stars*. Recuperado de: [https://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?document=PROD0000000000318944&rwnode=DBR_INTERNET_DE-PROD\\$-NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_DE-PROD](https://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?document=PROD0000000000318944&rwnode=DBR_INTERNET_DE-PROD$-NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_DE-PROD).

Diedrichs, U. (2008). Lateinamerikapolitik. En W. Weidenfeld y W. Wessels (Eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2008*. Baden-Baden: Nomos.

Doidge, M. (Ed.). (2011). *The European Union and interregionalism-Patterns of engagement*. Farnham: Ashgate.

Duarte, J. (2012). La Unión Europea en la perspectiva de la política exterior de Colombia y Brasil: escenarios bilaterales o interregionales. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 339-365). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, German Institute of Global and Area Studies, Universidad de San Buenaventura.

Echebarría, L. E. y Estevadeordal, A. (2014). Alianza del Pacífico: Un Nuevo Motor de Integración Regional. En A. Foxley, P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana* (pp. 27-42). Santiago: Uqbar Editores.

Ferrero Waldner (2013). *Inauguration Speech for the President of the EU-LACc Foundation, Benita Ferrero Waldner, at the Seminar “European Union and the Pacific Alliance: Joint Opportunities”*. Recuperado de: http://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/addressbybfw_openingsession_eu-pajointopportunities6nov.pdf.

Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-38). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

- Flemes, D. y Wehner, L. (2012). *Strategien südamerikanischer Sekundärmächte. Giga-Focus*, 2. Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo.
- Foxley, A. (2013). Nuevo Desafío para América Latina: Integración Productiva. En A. Foxley, P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana* (pp. 13-26). Santiago: Uqbar Editores.
- Francke, M. (2014). Alianza del Pacífico: Perspectiva de Chile. En A. Foxley, P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana* (pp. 107-118). Santiago: Uqbar Editores.
- Gaens, B. (2011). The rise of interregionalisms: the case of the European Union's relations with East Asia. En T. M. Shaw, J. A. Grant y S. Cornelissen (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Regionalisms* (pp. 69-87). Farnham: Ashgate.
- Godehardt, N. (2012). Regionen und Regionale Ordnungen in den Internationalen Beziehungen. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionale Ordnung. Theorien und Forschungsperspektiven* (pp. 53-74). Baden-Baden: Nomos.
- Gratius, S. y Nolte, D. (2013). Die EU und Lateinamerika: Partnerschaft auf Augenhöhe? *Giga-Focus*, 2.
- Haid, S., Ludwig, A., Rieck, C. y Zarandi, M. (2006). Sicherheitspolitische Veränderungen in Lateinamerika im Spannungsfeld der Interessen der EU, der USA und Chinas. En F. Kernic y W. Feichtinger (Eds.), *Transatlantische Beziehungen im Wandel. Sicherheitspolitische Aspekte der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika* (pp. 9-30). Baden-Baden: Nomos.
- Heritage Foundation. (2014). *2014 Index of economic freedom. Country rankings*. Recuperado de <http://www.heritage.org/index/ranking>
- Huang, Y. (2014). *China and Pacific Accords*. Carnegie endowment for international peace. Recuperado de <http://carnegieendowment.org/2014/07/15/china-and-pacific-accords>.
- Jung, W. (2013). Der EU-CELAC-Gipfel in Santiago de Chile: Auf dem Weg zu einer Partnerschaft in Augenhöhe? *Länderbericht KAS*, Februar 2013.

- Keohane, R. (1984). *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. (1989). *International institutions and State power*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Lobell, S. E., Ripsman, N. M. y Taliaferro, J. W. (2006). Introduction. En S. E. Lobell, N. M. Ripsman y J. W. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical realism, the State and foreign policy* (pp. 1-41). New York: Cambridge University Press.
- Luttwak, E. N. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics: Logic 125 of Conflict, Grammar of Commerce. En G. O. Tuathail, S. Dalby y P. Routledge (Eds.), *The Geopolitics Reader*. Londres: Routledge.
- Mallo, T. y Sanahuja, J. A. (Eds.). (2011). *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*. Madrid: Fundación Carolina.
- Meyer, M. y Jung, W. (2012). *Gründung der Pazifik-Allianz. Länderbericht des kas-Auslandsbüros*. Chile.
- Moses, C. (14 de agosto de 2013). Südamerikas Handelsverband ist wirtschaftlich abgehängt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flandes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionale Ordnung. Theorien und Forschungsperspektiven* (pp. 116-151). Baden-Baden: Nomos.
- Nolte, D. (2013). The Dragon in the Backyard: US Visions of China's Relations toward Latin America. En *Papel Político*, 18, 2, 587-598.
- Nolte, D. y Wehner, L. (2013). The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America. *Giga-Focus*, 8.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012a). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 613-642). Bogotá: KAS.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012b). De Uribe a Santos: continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?*

- Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-80). Bogotá: KAS.
- Posada, C. (2014). Alianza del Pacífico: más que un Tratado de Libre Comercio. En A. Foxley, P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana* (pp. 75-86). Santiago: Uqbar Editores.
- Rashish, P. S. (2014). Bridging the Pacific: The Americas' New Economic Frontier? Atlantic Council, Adrienne Arsht Latin America Center Program. Recuperado de http://www.atlanticcouncil.org/images/files/Bridging_the_Pacific_report.pdf.
- Roberts, J. M. (2014). The Pacific Alliance: A Latin American Role Model for the United States. *The Heritage Foundation*. Recuperado de: <http://www.heritage.org/research/reports/2014/05/the-pacific-alliance-a-latin-american-role-model-for-the-united-states>.
- Sánchez, W. A. (2014). Geopolitical Considerations of the NATO-Colombia Cooperation Agreement. *E-International Relations*, 28. Recuperado de: <http://www.e-ir.info/2014/02/28/geopolitical-considerations-of-the-nato-colombia-cooperation-agreement/>.
- Shaw, T. M., Grant, A. y Cornelissen, S. (2011). Introduction and overview: the study of New Regionalism(s) at the start of the second decade of the twenty-first century. En T. M. Shaw, J. A. Grant y S. Cornelissen (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Regionalisms* (pp. 3-30). Farnham: Ashgate.
- Söderbaum, F. y Langenhove, L. (Eds.). (2007). *The eu a global player. The politics of interregionalism*. Nueva York: Routledge.
- Stausberg, H. (16 de julio de 2014). Peru und Deutschland ergänzen sich ideal. *Die Welt*.
- Stipo, F., Thorhaug, A., Simion, M. (2013). The Future of the Pacific and its Relevance for Geo-economic Interests. *Eruditio*, 1 (3). Recuperado de: <http://eruditio.worldacademy.org/files/issue-3/reprints/The-Future-of-the-Pacific-F.Stipo-Eruditio-Issue3-Reprint.pdf>.
- Tvevad, J. (2014). The Pacific Alliance: Regional integration or fragmentation. Directorate-General for External Policies Policy Department. Policy Briefing Report. Recuperado de: <http://>

[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522318/EXPO-AFET_SP\(2014\)522318_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522318/EXPO-AFET_SP(2014)522318_EN.pdf)

- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Boston: Mc Graw Hill.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zarandi, M. (2014). Perspectivas de las relaciones entre Unasur y la Unión Europea ¿una nueva forma de birregionalismo? En Pastrana Buelvas, E. y Gehring, H. (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 367-400). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Zarandi, M. (Diciembre 2012). Celac. Chance zur Neugestaltung der Beziehungen Deutschlands und der eu zu Lateinamerika. *Analysen und Argumente*, 115.

Intereses comunes y desafíos comunes: la importancia de la Alianza del Pacífico para Alemania y la Unión Europea

.....
Manuel Paulus y Julian Voje¹

Introducción

ALALC, ALADI, CARICOM, ALBA, CELAC, Mercosur, Unasur, etcétera. Para personas ajenas al tema, es difícil mantener una visión de conjunto en esta “sopa de letras” de organizaciones de integración latinoamericana. En las dos últimas décadas, el número de alianzas regionales ha aumentado de manera vertiginosa. Entre los *newcomers* están el Mercado Común del Sur (Mercosur), fundado en 1991; la Asociación de los Estados del Caribe (ACS, 1994); la Alianza Bolivariana (ALBA, 2004); la Unión de Estados Suramericanos (Unasur, 2008) así como, la organización más reciente de todas, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2010).

La Alianza del Pacífico (AP), fundada recientemente, en 2011, se distingue, en este contexto, no sólo desde el punto de vista semántico. Mientras que, en otros casos, ya con la fundación de una organización se aspiraba a reglamentar aspectos políticos, económicos y culturales, la Alianza del Pacífico fue creada, en primera

1. El presente artículo expone sólo la opinión personal de los autores. Traducción de Johanna Córdoba.

instancia, para hacer posible una integración económica a través de la armonización de los tratados de libre comercio existentes. Dicha integración se debe complementar con un amplio reajuste normativo. Siendo generosos en nuestra interpretación, aquí se puede establecer una comparación entre la Alianza del Pacífico y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de los años cincuenta y, con ello, divisar un nuevo germen, en Latinoamérica, de integración regional. Los Estados miembros de la Alianza del Pacífico abarcan en total 212 millones de habitantes; estos habitantes tienen unos ingresos promedio de 13.000 dólares. En los países miembros de la Alianza del Pacífico se produce 3% del Producto Interno Bruto (PIB) del mundo y 36% del Producto Interno Bruto latinoamericano (véase Echebarría & Estevadeordal, 2014, p. 28).

Si uno evalúa estas cifras a la luz de la tasa promedio de crecimiento de los Estados de la Alianza, la cual es aproximadamente de 5% anual, entonces se hace evidente porqué la Alianza del Pacífico ha llamado tanto la atención a nivel mundial. Dicho interés mundial también se hace evidente al mirar la lista de los Estados observadores de la alianza: alrededor de 28 países lo son, entre ellos, también naciones económicamente significativas como Japón, China, Francia o Alemania. Felipe Larraín, ministro de Hacienda de Chile ve en la Alianza del Pacífico *“the most exciting thing going on today in Latin America”* (The Economist, 2013). Con la nueva alianza, la importancia del escenario latinoamericano de integración también se ha transformado. Si establecemos una distinción entre la Alianza del Pacífico y las alianzas Mercosur y Unasur, dominadas por Brasil, hay que decir que la primera forma un polo opuesto. Sobre todo, Mercosur ha perdido parte de su importancia, a pesar de que ahora tiene dos nuevos integrantes (Venezuela y Bolivia). Así mismo, no es tan fácil esperar que Latinoamérica firme, a largo plazo, un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, dado que durante una década, se hicieron negociaciones continuas, pero infructuosas en este sentido, las cuales se interrumpieron temporalmente y sólo se retomaron en 2010. También es incierto que surja un acuerdo de libre comercio de la relación estratégica que hay entre la Unión Europea y Brasil desde 2007 –a pesar de que esto ya no se excluya en vista del trabajo económico conjunto reforzado que están llevando

a cabo y de la posición de bloqueo que han adoptado otros Estados del Mercosur–.

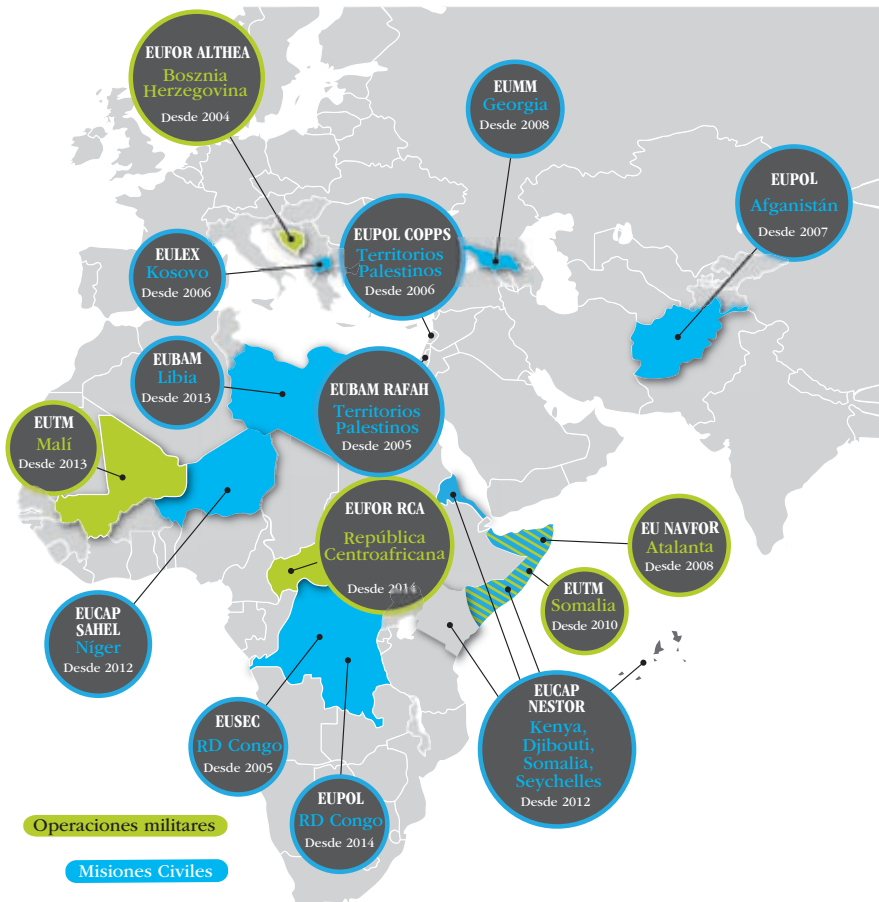
Independientemente de las esperanzas que se tienen entorno a la nueva alianza, ésta ha sido, no obstante, objeto de crítica. En particular, diferentes gobiernos así como intelectuales de la izquierda moderada de Latinoamérica critican la influencia de Estados Unidos en la Alianza del Pacífico. Por ejemplo, el intelectual argentino, Atilio Borón, ve en esta unión solamente “una alianza político-militar, aunque se le pretenda presentar como meramente económica” (Borón, 22 y 25 de octubre de 2013). Por lo tanto, aquí ya se hace evidente que la Alianza del Pacífico es mucho más que sólo otra alianza regional que se pierde en la multitud de las asociaciones existentes, cuando se la contempla desde afuera. Ésta posee, más bien, importancia económica al igual que importancia en materia de política (exterior).

Al otro lado del Atlántico se encuentra el poder económico de la Unión Europea (EU), unión que aún sigue siendo próspera, a pesar de la crisis. Alrededor de 20% de las importaciones y exportaciones del mundo corresponden al comercio que se da entre la Unión Europea y el resto del mundo, aunque la Unión Europea cobija sólo a 7% de la población mundial. Si se hace una comparación a nivel internacional, la Unión Europea también ocupa un muy buen lugar: fue la número uno a nivel mundial en el año 2011, por corresponderle 16,4% de las importaciones mundiales; la siguieron muy de cerca Estados Unidos, país al que le correspondió 15,5% y, luego, China, país al que le correspondió 11,9%. Adicionalmente, la Unión Europea fue el exportador de mercancías más grande del mundo, por corresponderle 15,4% de todas las exportaciones a nivel mundial, incluso en comparación con China (13,4%) y EE.UU. (10,5%) (Europäische Union, 2012, http://europa.eu/about-eu/facts-figures/economy/index_de.htm).

Frente a esta reflexión que es meramente económica, la Unión Europea se ve a sí misma como un actor político mundial que ya está trabajando de manera activa en regiones del mundo que están en crisis. En 15 misiones –tanto de tipo civil como de tipo militar–, bajo la bandera de la Unión Europea, los Estados miembros trabajan en diferentes continentes alrededor del mundo. Los lugares en los

que están presentes abarcan desde el Congo (la *EU Police Mission for the DRC – EUPOL RD Congo*) hasta Afganistán (*EU Police mission in Afghanistan – EUPOL AFGHANISTAN*). El Servicio Europeo de Acción Exterior, creado en el año 2010 (SEAE, en inglés: *European External Action Service, EEAS*), es una institución fundada con el propósito de ayudarle al Alto Representante de la Unión Europea para la política exterior y la política de seguridad, y dicha institución destaca esa pretensión de la Unión Europea de desempeñar un papel político a nivel mundial.

FIGURA 1. MISIONES DE LA UNIÓN EUROPEA



Véase <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>.

Alemania, el Estado más grande de la Unión tanto en su número de habitantes como en su producción económica, juega un papel especial aquí, el cual se refleja en su producción económica –en relación con el Producto Interno Bruto, la economía alemana es la economía nacional más grande de Europa y una de las cuatro economías nacionales más grandes del mundo–, en su rol geopolítico en el centro del continente así como en su influencia, pública ocasionalmente, en la política internacional –destaca, por ejemplo, su reciente actitud de mediador durante la crisis de Ucrania–.

Algo que no se ha analizado suficientemente es el hecho de que los Estados y las diversas asociaciones de integración de Latinoamérica creadas a nivel supranacional se han vuelto cada vez más importantes como socios en aras de la solución de problemas globales. Para la creación de un orden global común, Alemania y Europa necesitan aliados confiables. Esto también se hizo explícito en la estrategia diseñada, en 2008, por el grupo parlamentario del CDU/CSU, para Latinoamérica, “Latinoamérica, Alemania y Europa: trabajo conjunto para el siglo XXI” (grupo parlamentario del CDU/CSU) así como en el concepto que dio el Gobierno federal en 2012 de “crear globalización, consolidar cooperaciones, compartir responsabilidades”. Esto no sólo se debe al fuerte crecimiento económico, a la gran riqueza en recursos naturales y al significado prominente que posee Latinoamérica en la lucha contra el cambio climático. Argentina, Brasil y México son tres Estados latinoamericanos que hacen parte del círculo de los países G20. Además, dichos países cumplen, en tanto pioneros, un papel importante en la reforma de la arquitectura global financiera así como en el acuerdo de la Ronda de Doha. Los Estados de Latinoamérica también desempeñan un papel importante en otros gremios internacionales. Trabajan juntos de manera estrecha dentro de la ONU, en muchos ámbitos y, así, se convierten en socios importantes para Europa en la reforma que quiere hacer las Naciones Unidas junto con su Consejo de Seguridad. Los Estados de Latinoamérica ahora tienen también un papel más activo en el importante campo de la política internacional de seguridad. Desafíos como el terrorismo, la privatización de los conflictos y, en los últimos tiempos, la posición beligerante de Rusia, necesitan que la comunidad mundial restante actúe de manera decisiva.

Para la configuración de la globalización y sus desafíos, Alemania necesita socios confiables que actúen de manera solidaria, no sólo por el hecho de que sus intereses se entrecrucen de manera coyuntural con los de esos países. El hecho de que Rusia y Vladimir Putin se hayan distanciado del círculo de los Estados occidentales y democráticos –este distanciamiento resulta sorprendente para algunos observadores– es un ejemplo de dicha necesidad. Si no existen valores comunes a largo plazo, el fundamento de un trabajo conjunto es también débil. En el trabajo conjunto con los Estados de Latinoamérica yace un gran potencial, debido a sus raíces históricas comunes con Europa, y a la cercanía cultural y religiosa de la cual Europa no se ha valido hasta el momento suficientemente. Latinoamérica es parte del mundo occidental desde el punto de vista histórico y cultural y es también un socio importante.

Aunque a veces no se lo perciba en el discurso político cotidiano que se pronuncia en Europa y Alemania, la historia del subcontinente americano está unida de manera inseparable a la de Europa. A ambas partes del mundo las unen raíces comunes filosóficas, religiosas y lingüísticas, que se remontan bien atrás en la historia. Tales raíces representan la base para crear una comunidad de valores duradera y palpitante, que no se convierta “de la noche a la mañana” en lo opuesto. El fundamento de las relaciones recíprocas está cifrado más bien en la simpatía y la confianza, de manera que en este momento existen las mejores condiciones para que haya una relación buena y duradera entre Latinoamérica y Europa, en cuestiones políticas así como económicas, incluso también para el futuro. Sin embargo, aún es más significativa la clara adhesión de los Estados miembros de la Alianza del Pacífico a la democracia, la estabilidad y la economía de mercado; esto va de la mano con unas buenas condiciones iniciales en cuanto a la seguridad para la inversión. Aquí surge una facilidad directa de unión y una ventaja locativa en comparación con los países que quedan al otro lado de los Andes, en relación con los cuales (Argentina y Venezuela a la cabeza), los inversionistas internacionales sienten inseguridades, en parte, infundadas.

Desde el punto de vista político, el subcontinente también tiene una relación estrecha con el mundo occidental. Después de los éxitos

históricos de democratización de las dos últimas décadas, todos los Estados de Latinoamérica pertenecen hoy en día –a excepción de Cuba– al círculo de las democracias. En el trabajo conjunto con los Estados de Latinoamérica existe un gran potencial que Europa no ha utilizado hasta ahora suficientemente y que se deriva de tener raíces históricas comunes así como de la cercanía cultural y religiosa. Latinoamérica es la región en desarrollo más democratizada de todo el mundo. Esto es algo que puede servir para la superación conjunta de los desafíos globales. Brasil y México, especialmente, se han comprometido en los últimos tiempos con la búsqueda de soluciones para algunos problemas globales. Por eso, Alemania y la Unión Europea tienen un interés premeditado en invertir más en las relaciones que se están consolidando con Latinoamérica.

De esta manera, ambas alianzas de Estados, a saber, la Alianza del Pacífico y la Unión Europea pueden establecer un vínculo que sea más que simplemente de tipo económico y con fines económicos. En primer lugar, el trabajo conjunto de ambas regiones se basa, como se describió anteriormente, en valores comunes históricos y culturales; en segundo lugar, los cambios políticos mundiales y los cambios en materia de políticas de seguridad ponen tanto a Europa como a Latinoamérica frente a desafíos similares; y en tercer lugar, existe ya una variedad de programas de cooperación entre ambas regiones, sobre los cuales se puede fundamentar un trabajo conjunto más intensivo. Sin embargo, si dirigimos la mirada de manera especial hacia Alemania, descubriremos una discrepancia entre intereses geoeconómicos y geopolíticos, o bien, entre realidades. En la medida en que la Unión Europea ya se ha desarrollado desde el punto de vista económico, también debe tomar conciencia de la importancia de Latinoamérica en el campo geopolítico.

A continuación estudiaremos hasta qué punto, la Alianza del Pacífico puede servir como un nuevo socio y cuáles son las ventajas y desventajas de esto. Para poder profundizar en el tema, en la primera parte de la siguiente sección se esbozará brevemente el surgimiento de la Alianza del Pacífico y lo que la distingue de otras alianzas que se han hecho en la región. En esa sección también se hablará de los cambios políticos en el poder, gracias al surgimiento de la nueva alianza. Manteniendo una conexión con lo anterior, en

la sección siguiente se muestra qué desafíos políticos de seguridad, a nivel global, se ve que existen desde la perspectiva europea. En la última parte, se explica dónde hay entrecruzamientos en temas políticos de seguridad y en qué áreas dichos entrecruzamientos afectan a ambas regiones.

Parte principal

La creación de la Alianza del Pacífico

En la reunión de la cumbre que tuvo lugar en Lima, en 2011, cuatro jefes de Estado, a saber, Sebastián Piñera (Chile), Alan García (Perú), Juan Manuel Santos (Colombia) y Felipe Calderón (México), presentaron en una declaración conjunta una nueva iniciativa para propiciar una armonización de estos países en lo que respecta a la solidaridad, el comercio y los servicios. La idea de darle vida a una alianza común ya había sido expresada cuatro años antes por el presidente peruano de ese entonces, Alan García. Perú se vio a sí mismo en una posición solitaria, dado que Venezuela había abandonado la Comunidad de los Andes, bajo el gobierno de Hugo Chávez, y tanto Bolivia como Ecuador se habían inclinado más bien por la Alianza Bolivariana para América (Alba), en lugar de seguir actuando en consonancia con Perú. Adicionalmente, Perú también ha reconocido los signos del tiempo y dirige ahora su mirada hacia la región asiático-pacífica. Chile, Colombia y México se mueven en la misma dirección en materia de economía política y de política exterior. Por eso, una unión de países fue una consecuencia lógica (Briceño & Ruiz, 2010, pp. 45 y ss; Dade & Meacham, 2013, p. 3, 5). Incluso ya en la fase de creación de la alianza, se logró un consenso fundamental en materia de política exterior, aparte de la búsqueda de un beneficio meramente económico. En sus documentos de creación, se estableció que la Alianza del Pacífico también representaría una plataforma política de intercambio para la consecución de políticas exteriores comunes, especialmente en relación con la región asiático-pacífica (véase Alianza del Pacífico, 2013).

La particularidad de esta alianza de integración creada en los últimos tiempos consiste, por una parte, en que se basa en acuerdos de libre comercio ya existentes; tales acuerdos entre los Estados miembros ya habían existido en gran medida; por otra parte, la alianza se orienta claramente hacia el intercambio, a saber, hacia la integración económica. Por eso, no se la ha sobrecargado con grandes promesas, como sí ocurrió, por ejemplo, con Mercosur, alianza que, desde su creación, quería conseguir, de buenas a primeras, una integración económica, política y cultural, tomando como base el modelo de la Unión Europea. En lugar de esto, la nueva alianza le apuesta con éxito al enfoque del *early harvest*: en lugar de perderse en demasiados campos temáticos diferentes, los cuatro Estados le apuestan a tratar asuntos más pequeños y que se transforman rápidamente. La consolidación relativamente rápida de la nueva alianza ha ayudado al fortalecimiento de la confianza entre los países participantes y, de este modo, ha contribuido a crear un fundamento para emprender proyectos conjuntos en el futuro (Dade & Meacham, 2013, p. 6). Hasta ahora, la Alianza del Pacífico no es una institución, ni en la forma de una agencia central ni tampoco en la forma de un organismo conjunto de apoyo. La iniciativa de asociación que le da vida se refleja únicamente en reuniones regulares de cumbre a las que asisten los jefes de gobierno, o bien, en reuniones de los ministros de Relaciones Exteriores, en el ámbito político, o bien, en reuniones preparatorias en el ámbito laboral.

Gracias a este diseño “delgado”, la Alianza del Pacífico ha avanzado rápidamente en la consecución de sus objetivos y también ha mantenido el rumbo acordado inicialmente, incluso después de los cambios de gobierno ocurridos en Perú, México y Chile. La liberalización del comercio interregional ya abarca alrededor de 90% de los bienes comercializados. Como ya lo hemos mencionado, los Estados miembros de la Alianza del Pacífico son todo menos insignificantes desde el punto de vista económico. Abarcan más de 200 millones de habitantes, cuyos ingresos promedio ascienden a 13.000 dólares y producen 3% del PIB mundial así como alrededor de 36% del PIB latinoamericano (véase Echebarría & Estevadeordal, 2014, p. 28). Si uno evalúa estas cifras con base en las tasas promedio de crecimiento de los Estados miembros, de cerca de 5% anual, se hace evidente

porqué la Alianza del Pacífico ha provocado un interés relativamente grande en todo el mundo.

Hay un potencial de crecimiento, sobre todo, en las inversiones directas y en el sector de prestación de servicios. Siendo el comercio interregional de 4%, éste se mueve hasta ahora en un nivel muy bajo, lo cual se debe, en primera instancia, a que las economías nacionales de los Estados miembros dependen fuertemente de la exportación de bienes primarios, en relación con los cuales, los países miembros mantienen, a menudo, una relación de competencia. Entonces, mientras que el éxito de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se basó en la complementariedad de los productos de exportación más importantes de Europa, esto es diferente para la Alianza del Pacífico. México juega un papel especial aquí. Este país muestra una orientación hacia la exportación hacia América del Norte por su ser miembro del TLCAC; no obstante, justamente con su adhesión a la nueva alianza, quiere huir de esa orientación unilateral.

FIGURA 2. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE EXPORTACIONES INTRAGRUPALES EN EL TOTAL DE EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS, 2008-2012

REGIÓN O AGRUPACIÓN	2008	2009	2010	2011	2012	PROMEDIO 2008-2012
Latinoamérica	19,5	19,9	19,7	19,4	18,5	19,4
Latinoamérica (sin contar México)	25,6	26,6	26,3	24,9	24,1	25,5
Intra Alianza del Pacífico	/	/	/	4,0	4,0	4,0
Intra Mercosur	14,9	15,1	15,7	15,2	14,4	15,1
Intra Centroamérica	29,5	26,6	26,7	26,2	23,0	26,4
Intra Unión Europea	66,3	65,9	64,4	63,4	62,2	64,4
Intra NAFTA	49,3°	47,6	48,3	48,0	48,4	48,3
Intra ANSA+5 (*)	47,0	48,4	49,4	49,7	50,5	49,0

Fuente: CEPAL, se toma como base Comtrade y las estadísticas oficiales de los Estados latinoamericanos.

* Incluyendo ANSA (10), China, Japón, Corea del Sur, Hong Kong y la provincia china de Taiwán.

En las declaraciones finales de la cumbre se ve, una y otra vez, un énfasis en la orientación de la Alianza del Pacífico hacia el mundo asiático, hacia China. Sin embargo, en la práctica, llama la

atención que tanto el comercio con Europa como las inversiones directas desde Europa juegan un papel significativo. Con todo, desde la perspectiva de los Estados miembros, la alianza trae consigo ventajas estratégicas, puesto que a través de una actuación conjunta, la posición de negociación de los países miembros se fortalece, precisamente también frente al mundo asiático.

Otro aspecto digno de consideración de la Alianza del Pacífico, el cual está presente desde la creación de la iniciativa, es el apoyo de un fondo de becas para fomentar el intercambio estudiantil entre países, cuyos sistemas educativos se han orientado, sobre todo, por Estados Unidos. El intercambio de conocimientos debe provocar una integración más fuerte en el área de la investigación. En el año 2014 se abrió la quinta convocatoria de becas.

En la cumbre anual de 2014, que tuvo lugar en Punta Mita (México), se habló por primera vez de una posible apertura de la Alianza del Pacífico, en especial, hacia dos socios comerciales importantes, a saber, Argentina y Brasil (Bauer, 2014). Hasta el momento no es claro si esto debe darse solamente para efectos de un acuerdo sobre determinados procesos (por ejemplo, la libre circulación de personas), o si, a largo plazo, se ha planeado una asociación con los dos países. Esto traería, por una parte, ventajas, puesto que así serían posibles cadenas complementarias de valor agregado con ambos Estados –dichas cadenas ya existen parcialmente– pero, por otra parte, se corre el gran peligro de que se bloqueen ciertos procesos de decisión si no se llega a un acuerdo en ciertos temas polémicos. Además, parece que el interés es hasta ahora unilateral, puesto que ni Argentina ni Brasil han solicitado el estatus de observadores de la Alianza del Pacífico.

Entre los Estados participantes, reaparece una y otra vez la discusión acerca de si con su alianza no se trata también de un proyecto que fue creado por países de la región que son defensores de la libertad de mercado, que han tenido gobiernos conservadores de derecha, y casi como contraproyecto de la Alba, creada por Venezuela, o del Mercosur. Seguramente también por eso, la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, plantea el debate acerca de crear una asociación de los Estados del Atlántico, para distinguirse de su antecesor Piñera. Pero ni en Chile, ni antes en Perú o México, se ha puesto en tela de juicio la orientación fundamental de la Alianza del Pacífico ni el curso

de una integración en el mercado mundial, después de los cambios de gobierno. Por eso, se puede suponer que el movimiento de integración al interior de la Alianza es expresión del conocimiento que tienen sus miembros de que una orientación, a largo plazo y equilibrada, hacia el mercado mundial y que motive una integración interna, es el mejor camino para las economías nacionales involucradas.

Significado de la Alianza del Pacífico: Cambios en el poder político dentro de Latinoamérica

Como ya se mencionó al comienzo, la nueva unión de los cuatro Estados de la región no se valora solamente de manera positiva. Uno de los puntos principales que despierta la desconfianza de otros países latinoamericanos es su orientación en política exterior. Su mirada decidida en dirección al Pacífico y a la región asiática preocupa, sobre todo, al *player* más grande de la región, Brasil. El hecho de que la región pacífica esté cobrando cada vez más importancia política a nivel mundial representa, de todos modos, ya un desafío para Brasil, país que aspira a desempeñar un papel principal en Latinoamérica. Sobre todo, el poder de mercado que tiene China en el área de la industria productiva hace que Brasil sienta miedo de perder su posición en el mercado regional (Vadell, 2013). La Alianza del Pacífico está intentando, en cambio, consolidar una posición común para poder comerciar con China –a pesar de que sus miembros tengan intereses individuales–. Parte del consenso al que se llegó en su creación implica encontrar políticas comunes para poder establecer una relación más estrecha con el mundo asiático-pacífico. Los países de la Alianza desafían, por lo tanto, la posición de Brasil, desde una doble perspectiva. Por una parte, podrían convertirse en un nuevo centro de gravitación para un intercambio intensivo con Asia y en especial con China; por otra parte, podrían representar un puente para la exportación de productos chinos a Latinoamérica. De esta manera se aumentaría la presión de competencia sobre Brasil.

En un principio, Suramérica se distanció políticamente de América Central y de México, debido al engrandecimiento de Brasil en

los últimos años. Ese país ha ejercido el papel de una nación líder y dadora de ideas en América del Sur, a la par que ha practicado una política excluyente. Brasil tuvo el objetivo de aislar a México por ser miembro de la NAFTA, amigo de Estados Unidos y rival tradicional de Suramérica a ojos de los latinoamericanos. Además, se ha podido percibir una fragmentación política creciente dentro de Latinoamérica. Ésta se basa no sólo en las diferencias en materia de política exterior, sino también en modelos contrarios de política económica. México, Perú, Colombia y Chile, así como grandes partes de América Central y del Caribe, mantienen buenas relaciones con su vecino del norte, Estados Unidos, y con Europa. La tendencia es que estos países están abiertos a un sistema de libre comercio y creen en el efecto positivo de los mercados mundiales abiertos. En el futuro, se verán progresos en el proceso de democratización dentro de las fronteras de dichos países.

Sin embargo, hay Estados de Latinoamérica que han tomado otro camino político. Aquí hay que mencionar ante todo a los miembros de la comunidad de integración subregional Alba (Alianza Bolivariana para América). Cuando Venezuela estuvo bajo el gobierno de Hugo Chávez, la alianza pretendió ser un modelo que se orientaba hacia adentro, tanto desde el punto de vista político como económico. Las estructuras estatales autoritarias son predominantes en este sistema y se combinan con un proteccionismo económico. Un fuerte componente ideológico fundamenta las acciones políticas aquí. Al lado de Venezuela, país que marca el ritmo, están los otros actores más importantes de la Alba, como son, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Cuba. Un anti-americanismo marcado unifica a estos gobiernos considerados “neopopulistas” o “populistas de izquierda”, a la par con el rechazo a otras partes del orden global (occidental) existente. Sobre todo, instituciones globales y regionales como la OTAN (la Organización del Tratado del atlántico Norte), el FMI (el Fondo Monetario Internacional) y la OEA (la Organización de los Estados Americanos), le generan disgusto al Alba. Según la opinión de los Estados de la ALBA, éstas ejercen una “política imperialista” y se guían –en situaciones de duda– por las intenciones siniestras de Estados Unidos.

Dicha opinión negativa frente a la política de Estados Unidos, valorada como “imperialista”, se refleja también en la posición de

los países de la Alba en su política internacional, pero no frente a China o Rusia. Por su lado, ni Europa ni Israel, en especial, escapan a este discurso antagónico que el Alba ha creado. Dentro del Alba predomina un discurso crítico e incluso hasta negativo, que deriva usualmente en percibir una actitud “neocolonialista” en el norte, o bien, en los Estados occidentales. En este sistema de política exterior –la Alianza del Pacífico es vista, en ocasiones, como contrapunto de la política populista de los Estados de la Alba–, Brasil adopta de nuevo una posición ambivalente. Pues desde el punto de vista de la política interna, se puede decir que este país ha tenido grandes éxitos en el proceso de democratización, a pesar de las críticas que se expresaron especialmente durante el mundial de fútbol. Brasil también está buscando su autonomía en materia de política exterior. Este país se esfuerza también por distinguirse en el escenario internacional como uno de los “países ancla” y como uno de los Estados más afortunados de Latinoamérica, desde el punto de vista económico. Los intentos de actuar en el marco de los Estados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) como compañero a la misma altura, muestran estos esfuerzos. La realización del *Internet Governance Forum* en Brasil así como los intentos de crear nuevas iniciativas, durante el discurso *Multi-Stake-Holder* pronunciado en dicho foro, también demuestran esta intención.

Sin embargo, este deseo de Brasil de distinguir sus intereses dentro del escenario latinoamericano trae consigo un distanciamiento político creciente con Washington. Después de estar del lado de Estados Unidos, Brasil se distancia de su socio del norte. A pesar de su posición sobresaliente como lugar industrial atractivo en Latinoamérica, el Gigante Suramericano se ha concentrado en su propio mercado nacional así como en Mercosur (el Mercado Común del Sur), especialmente en el ámbito de su política económica y su política comercial, en lugar de consolidar, de manera consecuente, sus relaciones con el norte. Por lo tanto, tampoco es de extrañar que Brasil pertenezca a los Estados que han creado la mayoría de las barreras comerciales a raíz de la crisis financiera que ocurrió en 2008.

La Alianza del Pacífico cumple una función adicional mediadora con Estados Unidos, su vecino del norte. Sin embargo, esto ha

despertado, al mismo tiempo, la crítica de los otros estados latinoamericanos. Durante la primera presidencia de Obama, Suramérica no estaba muy arriba en la lista de prioridades de Estados Unidos. No obstante, la percepción del vecino del sur cambió en la segunda presidencia. Se les dio más importancia a los Estados latinoamericanos –esto se hizo claro en las visitas de Obama a Costa Rica y del vicepresidente Joe Biden a Colombia y Brasil–. Durante ambas visitas se afirmó que las relaciones de ambas regiones tenían que mejorar. La Alianza del Pacífico, con su orientación política cercana a EE.UU., puede servir como puente hacia ese continente. Washington podría, de esta manera, seguir promocionando su agenda de libre comercio en la región (Whitehead & Nolte, 2012, p. 3).

Brasil, en tanto uno de los *players* más importantes de la región, ve con ojo crítico la unión de los cuatro Estados, que se orientan hacia el norte. De hecho, dichas naciones representan un contrapeso para sus iguales de la Alba, pero, a través de su unión podría surgir un nuevo centro de gravitación que se acerque más a Estados Unidos y que, de esta manera, minaría el poder del Brasil en la región. Sin embargo, la nueva Alianza del Pacífico podría contribuir con sus propias estructuras –las cuales aún se están consolidando– a revertir la divergencia política de Latinoamérica, que ha surgido durante los últimos años. En un tal escenario positivo, esta alianza podría servirle de puente a Estados Unidos, le sería útil para superar antagonismos y, de esta manera, contribuir a una unidad más grande entre los Estados. Si se mantiene una tendencia económica ascendente dentro del grupo de Estados, los miembros más desarrollados democráticamente e integrados en el mercado mundial podrían tener efectos positivos en toda la región. Brasil no tendría por qué sentirse rezagado, sino que podría aprovecharse de esta situación.

Surgimiento de la política exterior y de la política de seguridad europeas

Después de haber explicado el origen de la Alianza del Pacífico y los cambios de poder que resultaron de ella, en esta sección se presentará la posición de Europa y Alemania en materia de política

exterior. Aquí se establece como punto importante la percepción que la Unión Europea tiene de sí misma como actor internacional, así como del desarrollo de la política alemana de seguridad.

Si queremos explicar el significado de la Alianza del Pacífico para la Unión Europea y su política exterior, primero debemos saber cuál es la pretensión de dicha unión de Estados en sí misma, en este campo de la política. Sólo así es posible evaluar la importancia de los Estados latinoamericanos para Bruselas. En sus “años de juventud”, cuando la Unión Europea se fundó como Comunidad Europea –al principio, en 1952, sólo como Comunidad Europea del Carbón y de Acero y, seis años más tarde, como Comunidad Económica Europea–, una política exterior común era algo todavía muy lejano. El fracaso de crear un ejército europeo común (el veto francés de 1954 llevó al fracaso, esa intención europea benévola) mostró, desde el comienzo, que la política exterior y la política de defensa todavía seguirían siendo parte de la soberanía de los estados nacionales. Por lo tanto, la política exterior permaneció, por largo tiempo, bajo el dominio de los Estados individuales miembros de la Unión Europea. Éstos sólo pudieron ponerse de acuerdo, con el tiempo, en intercambiar puntos de vista y experiencias en el marco de una cooperación política europea (Ehrhart, 2007, p. 127). Si establecemos ahora una comparación entre las alianzas europeas y las alianzas regionales de Latinoamérica, se hace claro entonces que la integración regional europea también tuvo que desarrollarse paso a paso, como también está ocurriendo en Latinoamérica.

Sólo a raíz de la “Cortina de Hierro” y de los cambios fundamentales concomitantes ocurridos en Europa y su periferia, la Unión Europea acordó, entonces, una política exterior y una política de seguridad comunes, al firmar el Tratado de Maastricht en el año de 1992. El fin de la atormentadora guerra “fría” (que comenzó en 1949 y que fue emprendida por la antigua Unión Soviética y Estados Unidos), dejó, por primera vez, espacio para una actuación conjunta de los Estados pertenecientes a la Unión Europea. En ese momento, aún se creía en las capitales del mundo y también en el *end of history* proclamado por Francis Fukuyama (Fukuyama, 1992). No obstante, los principios sublimes y las intenciones de la Unión Europea no pudieron evitar un amplio fracaso de su política

exterior y de su política de seguridad en relación con las Guerras de Desmembramiento de Yugoslavia, durante los años noventa. Sin la acción de EE.UU., los conflictos en la vecindad directa europea no hubieran podido detenerse. Los Estados de la Unión Europea se dieron cuenta, de manera dolorosa, de su impotencia.

Cuando Estados Unidos vino a ayudar a resolver el conflicto en Yugoslavia, percibió que sus aliados europeos no tenían muchas ganas de participar en misiones que, de hecho, se relacionaban genuinamente con sus intereses y que ocurrirían dentro de su área de influencia geopolítica. Desde el punto de vista de Washington, ya no fue claro por qué EE.UU. debía utilizar sus recursos para solucionarle un problema a Europa. Robert Kagan representó esta situación en materia de política exterior a través de la imagen de una Europa pacífica, de una Venus y unos Estados Unidos que no se asustaban ante la violencia –el dios de la guerra, Marte– (Kagan, 2003, pp. 1 y ss). Cuando la guerra terminó en Yugoslavia, Estados Unidos se dirigió hacia otros escenarios de conflicto. Esto tuvo un efecto catalítico para la política exterior común de Europa. Sin haber tenido aquella experiencia de desorientación e impotencia durante las guerras de desmembramiento en la vecindad directa, no hubiera sido pensable una política exterior común ni siquiera hoy en día. El saber que actuar como región de manera compacta tiene un valor agregado, también debería facilitarle a Europa establecer ahora otras alianzas de integración en el mundo –así como también en Latinoamérica–.

En el nuevo milenio, Washington esperó, de sus compañeros europeos, la misma solidaridad mostrada durante toda la Guerra Fría. Después de la ayuda mundial que recibió Estados Unidos por lo ocurrido el 11 de septiembre de 2001, ésta se puso a prueba, en la guerra de Irak. Con la pregunta acerca de si se debía apoyar la administración del presidente de Estados Unidos, George W. Bush., quien era un personaje controvertido en Europa, la política exterior europea se resintió en diferentes campos. Sin embargo, el resultado de la guerra fue desilusionante para toda Europa. Pues ni el categórico Grupo Parlamentario No, encabezado por Alemania y Francia –el cual se pronunció de manera vehemente contra la participación en la invasión a Irak (la República Federal estaba, en ese entonces, bajo el gobierno de su canciller socialdemócrata, Gerhard Schroeder,

y ésta fue su posición, independientemente de la decisión que tomó el Consejo de Seguridad de la ONU) – ni el grupo de patrocinadores del conflicto encabezado por Gran Bretaña y España, pero compuesto también por los Estados de Europa Central y Oriental, ante todo, Polonia, tuvo influencia en las decisiones de Estados Unidos. El ministro de Defensa de ese entonces, Donald Rumsfeld, se vio obligado más bien a dividir a la Europa fragmentada en una “*old and new Europe*”. Así, los Estados que dieron una respuesta negativa a un ataque a Irak, como Francia y Alemania, cayeron en el lado de los europeos antiguos. La enseñanza en materia de política exterior que se sacó de la Guerra de Irak, después de una discusión mesurada y respetable al interior de la Unión Europea, fue la misma para ambos grupos: si Europa no logra actuar como una unidad, su política exterior no tendrá ninguna influencia en el futuro. Por lo tanto, no es ningún accidente el que los grandes cambios logrados con el Tratado de Lisboa –tratado que entró en vigor a finales de 2009, después de una fase larga y controvertida de discusión– afecten la política exterior actual (Voje, 2014, p. 280; Ehrhart 2007, pp. 142-234).

La mayor innovación dentro de la Unión Europea que ha tenido un efecto hacia afuera es seguramente la creación del cargo de un Alto Representante para la política exterior y la política de seguridad. De hecho este cargo ya existía antes del Tratado de Lisboa y había sido ocupado por el antes secretario general de OTAN, Javier Solana. Sin embargo, Solana tan sólo era el representante del Consejo, es decir, el representante de los Estados miembros. Por lo tanto, su mandante también era el Consejo de Ministros Europeos de Asuntos Exteriores, cuya presidencia cambiaba regularmente. Con tales cambios también variaba de manera permanente la fijación de las prioridades en materia de política exterior, la cual dependía de las ideologías políticas del presidente o presidentes que estuviera o estuvieran a cargo. La directriz de una política exterior europea se podía cambiar, por consiguiente, cada semestre. Solana puso al frente de la Comisión Europea –ésta es comparable con la administración de la Unión Europea– a uno de sus miembros, el cual también era responsable de la formulación de una política exterior para la Unión Europea. Además había todavía otros departamentos

dentro de la Comisión, que también se encargaban (y aún se siguen encargando, en parte) de formular una política exterior europea. Las secciones que tenían la responsabilidad de manejar las relaciones con los vecinos dentro del marco de una política europea de vecindad, asumiendo la política para el desarrollo y la ayuda humanitaria, podían participar de manera decisiva en la fijación de la política exterior de la Unión Europea (Herz & Jetzlsperger, 2011, p. 50 y sigs.).

De hecho, el nuevo cargo del Alto Representante, que fue establecido, en gran medida, por el Tratado de Lisboa, se distingue del de su predecesor no en el nombre sino en la función. Los creadores del Tratado de Lisboa también le quisieron otorgar un mayor peso al cargo, incluso al atribuirle el nombre que le atribuyeron. En el tratado constitucional que finalmente fracasó, el Alto Representante también tenía que operar como “Ministro Europeo de Asuntos Exteriores”. Esta pretensión, no obstante, fracasó debido a la resistencia de algunos de los Estados participantes. El puesto del nuevo Alto Representante lo ha asumido ahora una mujer, la británica Catherine Ashton; así, se unen en una sola persona funciones que hasta ahora habían estado separadas.

En el nuevo cargo en mención, se unen ahora fuerzas políticas de decisión. De esta manera, la Unión Europea subraya su rol consciente en la política mundial; actúa de manera cerrada y habla, bajo la figura de la nueva “Ministra de Asuntos Exteriores Europeos”, con una sola voz: éste es el proyecto soñado de Bruselas. Sólo a raíz de este desarrollo de la política europea, se ha ganado claridad frente a dónde están los puntos de contacto para que pueda existir una política conjunta de Europa con Latinoamérica y, en especial, con la Alianza del Pacífico. Dentro de la nueva “política exterior superior”, la Alta Representante simboliza esta nueva autocomprensión pues ella es, en su doble función, la Representante del Consejo, por una parte, pero por otra, preside permanentemente el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Además, en tanto Vicepresidenta de la Comisión Europea también es responsable allí de la política exterior. La dualidad de la Unión Europea se hace evidente en otro cargo. Desde el Tratado de Lisboa, Catherine Ashton, a quien oficialmente no se la debe llamar Ministra de Asuntos Exteriores, recibe a

su cargo un Ministerio de Asuntos Exteriores, justamente aquel Servicio Europeo de Acción Exterior que ya mencionamos al principio de este documento. Éste se conforma por empleados del Consejo, de la Comisión, así como de los servicios diplomáticos nacionales. A la Alta Representante y a su Servicio de Acción Exterior, creado en los últimos tiempos, están subordinadas también las agencias que están en el extranjero, es decir, las embajadas de la Unión Europea ubicadas en otros países del mundo (Ehrhart, 2007, p. 101).

La relación de la Unión Europea con los Estados de Latinoamérica y, en especial, con la Alianza del Pacífico, también debe verse a la luz de esta comprensión de una política exterior y de una política de seguridad que se han replanteado. Así como la política exterior de la Unión aún intenta hacer un *spagat* entre la autopercepción y la percepción extranjera (esto se hizo evidente de manera ejemplar en los años noventa y durante la crisis de Irak), tiene, al mismo tiempo, que superar la brecha entre el deseo y la realidad, en sus relaciones exteriores. Una región económicamente próspera como Europa también tiene que utilizar su potencial aquí. A la Alianza del Pacífico se le ofrecen socios que se fundamentan en valores.

De la política exterior europea, la cual ahora es más fuertemente concertada y está vigente, en especial, en negociaciones internacionales, surge la ventaja de que ahora, del lado europeo, existe por lo menos un “número de teléfono” (Henry Kissinger preguntó alguna vez por éste) al cual se puede llamar a Europa. Esto es una ventaja a la hora de fortalecer la relación entre Europa y Latinoamérica en el ámbito político. Desde aquel acuerdo, Europa ya no ha tenido más interés en hacer negociaciones colectivas con otras alianzas regionales. Los esfuerzos que se hicieron en ese campo se han diluido de manera discreta, por utilizar una expresión suave. Las negociaciones con Mercosur que se han hecho desde hace veinte años han sido en vano, entre otras cosas, porque Argentina y Brasil no forman una unidad entre sí. Con Centroamérica se llegó a un compromiso que, no obstante, no le ha causado mucha alegría a ninguno de los dos lados. El hecho de que la Alianza del Pacífico se manifieste ya en favor de negociaciones colectivas, implica que aquí también podría surgir una perspectiva interesante.

La política alemana de seguridad bajo el signo de la globalización

En este contexto vale la pena estudiar de manera más detenida el papel que ha desempeñado Alemania como actor en la política de seguridad, pues, por una parte, es el país más fuerte, desde el punto de vista económico, en la Unión Europea y, por otra parte, es un Estado relevante en materia de política exterior. También durante los últimos años, Alemania ha estado más activa. Los cambios relacionados con la política de seguridad no sólo conciernen a Europa y a Alemania, sino también a los Estados latinoamericanos. Desde los años noventa, la República Federal ha recorrido un largo camino en el campo de su política exterior y de su política de seguridad. Con esto no sólo se ha transformado de manera vertiginosa la vecindad europea, desde el fin de la Guerra Fría, sino el mundo entero. El progreso técnico junto con una economía mundial globalizada han creado lo que Thomas Friedman describe como “*Flat World*” (Friedman, 2005, p. 1). En la actualidad, las distancias geográficas pierden importancia. Esto tiene efectos claramente positivos, por una parte, pues las distancias más cortas hacen más fácil el traslado de mercancías y el intercambio de conocimiento. De cuando en cuando, alguno de los nuevos *Smartphones* se crea y se patenta, por ejemplo, en Estados Unidos. Sus componentes proceden, no obstante, de Corea del Sur, Japón y otros países del mundo. El fin de la cadena de fabricación se encuentra, entonces, en China, desde dónde las partes separadas se reimportan nuevamente a EE.UU. Aparte del efecto que fuerza a la competencia –este efecto, tal y como lo dijimos antes, también pone bajo presión a Estados como Brasil–, la flexibilidad en la circulación de mercancías es algo positivo para los Estados involucrados en la actividad comercial. Además, la globalización es algo positivo para el intercambio de información y conocimiento. Las noticias se difunden en un segundo por todo el mundo, gracias al internet, los libros se digitalizan y, de esta manera, se puede acceder a ellos gratis, a través de la *World Wide Web*, independientemente de donde se encuentren físicamente.

Sin embargo, la política de seguridad tampoco es inmune a los cambios globales. La globalización desafortunadamente también

tiene un lado oscuro, que afecta tanto a Europa como a Latinoamérica. Después del fin de la confrontación Oriente-Occidente, no se llegó al ya citado *End of History*, en el cual la paz se asienta en el mundo y la difusión de los valores liberales y de la democracia mitiga los conflictos. En lugar de esto, después de superarse el conflicto Oriente-Occidente, se llegó a una globalización de la política de seguridad. Ahora no será importante la confrontación entre dos bloques –la cual antes estaba claramente definida desde el punto de vista geográfico–; lo importante es, desde ahora, una multiplicidad de discusiones que se llevan a cabo en lugares geográficos muy alejados entre sí. Además, ahora se perfila que el terrorismo emergente y con él, actores privados –en lugar de los Estados “clásicos”– determinarán la política de seguridad en el futuro.

Esta globalización de la política de seguridad tampoco se detiene ante la República Federal de Alemania. Sus efectos marcan hoy, de manera decisiva, su actuar en el ámbito de la política exterior. No sólo el mundo y Europa a escala regional, también Alemania ha tenido que recorrer un largo camino desde la reunificación, para configurar su política de seguridad y su política exterior. Durante estos más de veinte años, Alemania ha llevado a cabo un cambio fundamental: originariamente era una nación que se enfocaba solamente en la defensa del país y de la federación de Estados, y su ejército se interpretaba, en el contexto de la Guerra Fría, como instrumento para impedir la entrada de los tanques soviéticos al territorio alemán. Sin embargo, hoy en día, el ejército de la República Federal es un “ejército en uso” y tiene más de 6.000 soldados estacionados en el extranjero.

De esta manera, la política de seguridad de Alemania se ha desarrollado gradualmente: comenzó con la llamada “diplomacia de chequera”, se construyó sencillamente sobre un fundamento financiero, durante la operación *Desert Storm* contra Saddam Hussein en Irak; luego, llevó a que Alemania enviara una comisión de apoyo a Somalia en 1992, y, más adelante, a la ejecución de la primera operación militar real del ejército de la República Federal en Kósovo en 1999. Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 y la “solidaridad incondicional” que surgió de allí de parte de Alemania para con Estados Unidos, así como la amenaza aguda que representa el terrorismo

de Al-Qaeda para todos los Estados occidentales, llevaron al ejército alemán a Afganistán, después de 2001. En las Directrices en Política de Defensa (DPD) establecidas en mayo de 2001, los nuevos desafíos de una política global de seguridad se llevan al punto de que:

La seguridad no se define exclusivamente de manera geográfica. Los acontecimientos, en las regiones periféricas de Europa y por fuera del escenario europeo de estabilidad y de seguridad, pueden tener una influencia directa en la seguridad de Alemania. Crisis y conflictos pueden surgir en cualquier momento, a corto plazo y de manera inesperada, y pueden hacer necesaria una negociación rápida también a grandes distancias (citado por DPD, 2011).

La cita anterior hace evidente el sentido de la política globalizada de seguridad así como la diversidad de desafíos que surgen no sólo para Alemania sino, en el ámbito regional, para la Unión Europea. Algunos aspectos relacionados con la política de seguridad también tienen una importancia directa para Latinoamérica y la instan a un trabajo intensivo con los Estados europeos que están unidos por los mismos valores. El desarrollo bosquejado de la Unión Europea y de Alemania en el campo de la política exterior y de la política de seguridad también permite ver con claridad que ambos actores se ven a sí mismos como participantes de la política internacional y están dispuestos –por lo menos teóricamente– a aceptar la responsabilidad de afrontar los desafíos globales. Por eso, un trabajo conjunto con una nueva organización regional como la Alianza del Pacífico tiene sentido de una manera especial para ellos.

La Alianza del Pacífico como socio confiable para abordar desafíos globales

Junto a los desafíos a nivel internacional que exigen un trabajo global conjunto, un objetivo europeo declarado es promover la integración regional. Europa tuvo éxito en su propia integración

y, por eso, puede ayudar a otras regiones del mundo a conseguir la prosperidad a través de la integración. La creación de la Alianza del Pacífico, por consiguiente, va en una dirección correcta, desde la perspectiva de la Unión Europea y de Alemania. Ambos apoyan, de manera explícita, una integración regional más fuerte en Latinoamérica (Madrid Action Plan 2010; El concepto de Latinoamérica, 2013). De esta manera, a la Alianza del Pacífico le corresponde un papel especial, desde la perspectiva europea. La actuación de los Estados del Alba ha despertado, por el contrario, disgusto entre sus observadores.

Desde la perspectiva alemana y europea, fue especialmente problemático el apoyo que los Estados del Alba le dieron tanto a Siria como a Irán. Cuando la asamblea general de la ONU, que tuvo lugar en febrero de 2012, apoyó la petición de dimisión de la Liga Árabe al presidente sirio, Bashar Assad, Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Cuba se pusieron de acuerdo con Rusia y China para declararse en contra y, de esta manera, minaron la petición “de Occidente”. Pero esto no fue lo único. Sobre el conflicto en Siria, los Estados del Alba expresaron además que se trataba de un conflicto que EE.UU., Europa e Israel habían avivado durante las revueltas. En lugar de cooperar con Estados Unidos y Europa, “le echaron más leña al fuego”. En especial, el “niño desjuiciado” de la comunidad internacional, Irán, en los últimos años ha fortalecido rápidamente sus relaciones con el Alba. Aparte de firmar un acuerdo de cooperación con el Alba, el presidente iraní de ese entonces, Mahmoud Ahmadinedschad, hizo varias visitas a los Estados miembros de esta alianza. Éstos le ofrecieron a él y a su Estado un escenario diplomático. Con sus manifestaciones de solidaridad a Irán, los Estados del Alba se mostraron claramente en contra de las políticas de exclusión americanas y europeas frente a este país y, de esa manera, minaron de nuevo la posición de occidente.

Por otra parte, Brasil es un país peligroso que persigue su propia política en el subcontinente, tal y como ya lo hemos dicho antes. Aun cuando a este país no se lo debe poner dentro de la lista de los Estados del Alba, su posición en materia de política exterior es, no obstante, volátil, en el mejor de los casos. Esto se ve, por ejemplo, en su actitud frente a Irán. En relación con el Acuerdo

Brasil-Irán-Turquía, creado en 2010, en solitario, y la negativa de Brasil a reconocer que el régimen de Assad fuera responsable del conflicto sirio, en lo que respecta a la agudización de la violencia, se puede ver que su punto de vista no fue provechoso, desde la perspectiva alemana y europea. Brasil no renunciará, en los próximos años, a la primacía del no involucramiento en la política exterior, mientras sigue intentando consolidar su posición en Latinoamérica. Por eso, a Brasil también le sirve distanciarse públicamente de las posiciones de la Unión Europea y de Estados Unidos y, así, subrayar su pretensión de ser un actor global. El trabajo conjunto en el Foro BRICS es otro signo de esto. La visita del presidente ruso –a quien se lo considera casi una persona *non grata* a causa del conflicto de Rusia con Ucrania– a Brasil y el intento de crear un nuevo banco de desarrollo BRICS también ponen esto en evidencia.

Para Europa y Alemania, los Estados de la Alianza del Pacífico representan, por lo tanto, un puente perfecto hacia Latinoamérica. No solamente son socios prometedores en el plano económico sino que además, están abiertos al sistema del libre comercio. Estos Estados mantienen una relación estrecha con EE.UU. y se orientan hacia el escenario pacífico-asiático, el cual también jugará, en el futuro, un papel decisivo para la política exterior europea. A diferencia de los Estados de la Alba, que se muestran a nivel internacional como, más bien, en contra de la posición “occidental”, los países de la Alianza del Pacífico se muestran como socios confiables para la solución de algunos problemas globales. La seducción de Putin en Brasil, por ejemplo, es algo completamente opuesto a la posición europea en el contexto de las actuales situaciones políticas mundiales. La Alianza del Pacífico es un socio más confiable.

Conclusión

En este documento hemos señalado que la política internacional de seguridad también ha tenido que ajustarse a las nuevas reglas de la globalización. Los conflictos ya no se circunscriben a un lugar sino que pueden trascender rápidamente a nivel global, de manera que afecten a ambos lados del Atlántico. Hoy en día ya no es obvia la

pertenencia de los Estados de Latinoamérica al “occidente” político, como sí lo había sido en las últimas décadas. En algunos Estados de la región –en este artículo se estudió el comportamiento de los Estados del Alba y de Brasil– se puede observar una tendencia a distanciarse no sólo del vecino del norte, Estados Unidos, sino también de Europa.

Mientras el viejo continente estuvo ocupado, sobre todo, consigo mismo, a causa de la crisis de deudas de los últimos años, perdió de vista a los Estados de Latinoamérica. Pero también parece que la Unión Europea dejó de ser atractiva como socia, para éstos, en vista de sus problemas económicos. Ahora muchos Estados del subcontinente buscan nuevos socios en el mundo e intentan, como Brasil, encontrar un nuevo lugar en el sistema internacional. Este desarrollo pone a Alemania y a Europa ante desafíos especiales, pues para efectos de una configuración común del orden global y la superación de desafíos en materia de política de seguridad, éstos, al igual que Latinoamérica, dependen de socios confiables. Y justamente en este ámbito, en el de una relación bien fundada para superar los desafíos globales, la Alianza del Pacífico podría servir para reestructurar las relaciones entre la Unión Europea y Latinoamérica. La Alianza del Pacífico podría, por una parte, representar un contrapeso a las posiciones del Alba, pero también, de manera positiva, servir de puente para y elemento conjuntivo con Europa.

Si la Alianza del Pacífico se desarrolla positivamente por el camino de la integración económica y, por ejemplo, surge un mercado común a través de la consolidación de una infraestructura, de normas y estándares comunes, entonces, sería el punto de partida ideal para el desarrollo e integración del resto del continente latinoamericano. Alemania tendría algo por ofrecer aquí, desde una cultura de inversión dirigida al largo plazo, hasta las tecnologías con las cuales las materias primas de los Andes pueden ser explotadas de una manera más considerada con el medio ambiente.

La Alianza del Pacífico es interesante también, puesto que está en consonancia con los intereses alemanes y europeos, con su responsabilidad evidente por la democracia, los derechos humanos y el desarrollo económico. Si se da una actuación armónica de los cuatro Estados participantes, a nivel internacional, aumentará aún más la intersección para el diálogo político.

Referencias

- Bauer, R. (25 de junio de 2014). Gerangel um die Integration in Lateinamerika. *Neue Zürcher Zeitung AG*. Recuperado de: <http://www.nzz.ch/wirtschaft/gerangel-um-integration-in-lateinamerika-1.18328943>.
- BMVG. (27 de mayo de 2011). *Die Verteidigungspolitischen Richtlinien, Berlin*. Recuperado de: [http://bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzEzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY3NmY2ODMyNzU3O-TY4NjIyMDIwMjAyMDIw/Verteidigungs%20politische%20Richtlinien%20\(27.05.11\).pdf](http://bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzEzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY3NmY2ODMyNzU3O-TY4NjIyMDIwMjAyMDIw/Verteidigungs%20politische%20Richtlinien%20(27.05.11).pdf).
- Borón, A. (22 de octubre de 2013). Santos, la conjura contra Venezuela y la Alianza de Pacífico, *AVN*. Recuperado de: www.avn.info.ve/print/175543.
- Borón, A. (25 de octubre de 2013). Estados Unidos y la Alianza del Pacífico sabotearon la reunión de Cochabamba. *Aporrea*. Recuperado de: www.aporrea.org/tiburon/n232279.html.
- Briceno Ruiz, J. (2010). La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. *Nueva Sociedad*, N. 228 (2), 44-59. Recuperado de: http://www.nuso.org/upload/articulos/3705_1.pdf.
- Die Bundesregierung. (2013). *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen, Konzept der Bundesregierung*. Recuperado de: <http://www.bogota.diplo.de/contentblob/3606954/Daten/2357167/Gestaltungsmaechtekonzeptdt.pdf>.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion. (7 de mayo de 2008). *Lateinamerika, Deutschland und Europa - Partnerschaft für das 21. Jahrhundert, Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*. Recuperado de: <https://www.cducsu.de/presse/texte-und-interviews/lateinamerika-deutschland-und-europa-partnerschaft-fuer-das-21>.
- Council of the European Union. (15 de noviembre de 2010). *Towards a new stage in the bi-regional partnership: innovation and technology for sustainable development and social inclusion. Madrid Action Plan 2010-2012*. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/la/summits/docs/madrid_action_plan_en.pdf.

- Dade, C. & Meacham, C. (2013). *The Pacific Alliance: An Example of Lessons Learned*. Washington D.C.: CSIS.
- Auswärtiges Amt. (2010). *Deutschland, Lateinamerika und die Karibik: Konzept der Bundesregierung*. Recuperado de <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/367294/publicationFile/93965/LAK-Konzept.pdf>.
- Echebarría, L. & Estevadeordal, A. (2014). Alianza del Pacífico. Un nuevo motor de integración regional. En: Foxley, A.; Meller, P. (Comps.), *Alianza del Pacífico en el proceso de integración latinoamericana* (pp. 27-41). Santiago de Chile: CIEPLAN. Recuperado de: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/340/Libro_Completo.pdf.
- Ehrhart, H. (2007). *Die Europäische Union im 21. Jahrhundert: Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik*. Wiesbaden.
- European Council. (27 de enero de 2013). *Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy after his meeting with President of Colombia Juan Manuel Santos and President of Peru Ollanta Humala*. Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135037.pdf
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Washington.
- Herz, D. & Jetzlsperger, C. (2011). *Die Europäische Union*. Munich.
- Alianza del Pacifico. (19 de septiembre de 2014). *Presidentes de la Alianza del Pacífico participarán en encuentro empresarial de Bloomberg*. Recuperado de: <http://alianzapacifico.net>.
- European Union. (2012). *The economy*. Recuperado de: http://europa.eu/about-eu/facts-figures/economy/index_de.htm.
- Kagan, R. (2003). *Macht und Ohnmacht. Amerika gegen Europa in der neuen Weltordnung*. Berlin: Siedler Verlag.
- The Economist. (29 de abril de 2013). *The growing Pacific Alliance join the club*. Recuperado de: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2013/04/growing-pacific-alliance>.
- Friedman, T. (2005). *The World Is Flat. A Brief History of the Twenty-first Century*. Nueva York.

- Vadell, J. (2013). The North of the South: The Geopolitical Implications of 'Pacific Consensus' in South America and the Brazilian Dilemma. *Latin American Policy*, 4 (1), 36-56.
- Voje, J. (2014). *Die geostrategische Bedeutung Afghanistans aus Sicht der USA, Kontinuität und Wandel von 1979 bis 2008*. Bonn.
- Whitehead, L. & Nolte, D. (25 de octubre de 2013). The Obama Administration and Latin America: A Disappointing First Term. *Hamburg GIGA, Focus International*, 6. Recuperado de: www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_international_1206.pdf.

El papel de Estados Unidos frente a la Alianza del Pacífico: nuevas formas de injerencia y disuasión

Óscar Simmonds Pachón¹
y Paula González Mateus²

Introducción

Los procesos de regionalización no pueden ser entendidos como algo independiente de las presiones y los efectos de poder que emerjan desde otros planos del sistema internacional. Por ello, resulta clave dar cuenta de la injerencia que pueden tener agentes extra-regionales en ellos. En este sentido, para el caso latinoamericano y de manera particular para el suramericano, un agente extra-regional que

1. Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y Magíster en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada, además de docente de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Además, fue joven investigador del Instituto de Estudios Sociales y Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana (Pensar). Correo electrónico: osimmonds@javeriana.edu.co.

2. Estudiante de la carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y asistente de investigación junior del Profesor Eduardo Pastrana Buelvas en temas de política exterior en Suramérica y procesos de regionalización.

no puede ser obviado en el análisis de los procesos de regionalización, como es el caso de la AP, es Estados Unidos, ya que este país ha sido uno de los actores más dinámicos y diversos en cuanto a su relacionamiento con los Estados de la región desde los inicios de su construcción como Estado.

Sin ahondar en las diferentes aristas que implica analizar el papel y el despliegue de EE.UU. en Suramérica, se puede decir que un campo especial de intervención por parte del gigante del norte ha sido el de los procesos de regionalización que se han dado. Esta acción se puede ver en dos sentidos fundamentales, por un lado en tanto promotor de los procesos de liberalización de intercambios comerciales y financieros y, por otro lado, como un actor de disuasión de aquellos procesos que pueden implicar la construcción de bloques de integración que vayan más allá de los temas financieros. Es decir, Estados Unidos se ha caracterizado, frente a los procesos de regionalización, por promover aquellos que guarden buena sintonía con su modelo económico liberal y aperturista, mientras en los casos de experiencias que apuntan a dinámicas de sesión de soberanía, resulta prevenido y disuasivo en tanto estos pueden suponer la formación de identidades regionales alejadas de sus parámetros políticos y económicos.

Teniendo esto presente, y a manera de objetivo del escrito, a continuación se presentan una serie de analíticas que apuntan a comprender las posibles implicaciones de la participación de Estados Unidos en la Alianza del Pacífico. Para ello, se parte de una analítica sobre el estado de las relaciones políticas, económicas y de cooperación que EE.UU. mantiene con cada uno de los miembros de la Alianza. En segundo término, el escrito explora los mecanismos privilegiados de interacción por parte de Estados Unidos, tanto en el plano bilateral como el multilateral, para intervenir en la región. Luego se pasa a observar si la histórica y fuerte relación que ha tenido EE.UU. con los Estados miembros y con la reciente Alianza puede significar que esta se constituya en una plataforma de intervención para el país del norte sobre los asuntos regionales a nivel latinoamericano, teniendo como objetivos clave la modulación de las crecientes dependencias creadas entre algunos de los países de la región y China, y la ralentización de los procesos de construcción de

región. Para finalizar, en un cuarto momento de este escrito se tratan de dilucidar los que serían los posibles escenarios de corto, mediano y largo plazo de la interacción de EE.UU. y la Alianza del Pacífico.

Un breve balance de las relaciones entre Estados Unidos y los países miembros de la Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico (AP) desde su nacimiento con la declaración de Lima en 2011 e integrada por Chile, Colombia, México y Perú, ha consolidado como sus principales objetivos construir una zona de integración económica profunda basada en los principios del libre mercado, entendido esto por sus miembros como una condición para promover el desarrollo, el crecimiento y el bienestar de sus pueblos, además de entender que con su consolidación se construiría una plataforma orientada a la integración económica y comercial con el Asia-Pacífico (AP, 2013, p. 4).

Así, la AP promueve los valores liberales de las libertades individuales y el libre mercado que siempre han sido promulgados por Estados Unidos. Lo interesante de ello es que este bloque de países surge en medio de una coyuntura en la que se habla de una disminución de la influencia de la potencia del norte, debido a la continua búsqueda de autonomía que se ha evidenciado en Latinoamérica, pero con mayor énfasis en Suramérica, dadas las organizaciones multilaterales que han venido surgiendo y que tienen en común la ausencia de EE.UU., tales como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), entre otros.

De este modo, no es sorprendente que haya un entendimiento entre el hegemón del norte y la Alianza del Pacífico, a tal punto que Estados Unidos se convirtió en un miembro observador de la AP en julio de 2013 (Alianzapacifico.net, 2013) ya que cumple con todos los requisitos necesarios para hacerlo: compromiso con el libre comercio y la democracia, estabilidad política y, lo más importante, posee tratados de libre comercio con todos los Estados miembro de la Alianza (Alianzapacifico.net, 2014). Sin embargo, el relacionamiento

entre EE.UU. y la Alianza del Pacífico no se ha dado específica ni exclusivamente en términos del multilateralismo o de bloque, sino que, por el contrario, ha estado marcado por el bilateralismo con cada uno de los miembros de la AP.

En términos generales, puede decirse que Chile, Colombia, México y Perú, son países que, por lo menos desde finales del siglo XX y en lo que va corrido del XXI, han aceptado los principios del consenso de Washington, sin dejar de lado que cada uno ha tenido distintos matices en su relacionamiento con Estados Unidos, tal y como se observara a continuación.

Iniciando con el país austral, Chile fue uno de los países de América Latina que vivió bajo la influencia de EE.UU. durante gran parte del siglo XX, debido a la relación de dependencia por la explotación minera de cobre en Chile y posteriormente a la estrecha relación que tuvo Estados Unidos con la dictadura militar y las Fuerzas Armadas chilenas (Bernal, 1996, pp. 38-40). Sin embargo, también tuvo sus posturas independientes que se expresaron, por ejemplo, en su oposición a la exclusión de Cuba del Sistema Interamericano y en los vínculos políticos y económicos que sostuvo con la Unión Soviética y el bloque oriental (Bernal, 1996, pp. 54-47). Entrando al siglo XXI la relación entre ambos Estados se ha visto marcada por el pragmatismo que ha permitido tener un relacionamiento cordial y cercano en términos políticos y económicos. Desde 2000 y hasta el día de hoy, Chile y Estados Unidos se han caracterizado por una relación económica estrecha, cooperación conjunta y varios encuentros oficiales de alto nivel.

Es así como el tratado de libre comercio entre ambos Estados fue una prioridad para Chile desde 1990. Sin embargo, las negociaciones que constaron de 14 rondas se iniciaron en el año 2000, finalizaron dos años más tarde y, por último, el TLC entró en vigor el 1 de enero de 2004. Desde entonces, los intercambios comerciales entre ambos se han venido desgravando gradualmente a tal punto que en la actualidad 99,3% del comercio está liberalizado y se espera que para 2015 se llegue a 100%, lo cual posicionó a Estados Unidos durante los primeros cuatro años de vigor del TLC como el principal socio comercial del país suramericano, pero en 2008 su lugar fue ocupado por China por lo que pasó a ser el segundo (DIRECON, 2014, pp. 3-9).

Los principales productos exportados por Chile tienen que ver con la minería, principalmente el cobre, luego se encuentran las materias primas, especialmente los alimentos, y finalmente, algunos químicos. Respecto a las importaciones, corresponden en su amplia mayoría al petróleo y sus derivados. Además, cabe destacar que durante los primeros cinco años de la vigencia del tratado las importaciones desde Chile aumentaron en 30% y las exportaciones en 23% anualmente (ibíd.).

Por otra parte, es importante resaltar que el TLC ha generado un acercamiento entre ambos países dado que se han propiciado mayores espacios para el diálogo. Uno de los más importantes es el interés que desde 2008 expresó EE.UU. en hacer parte del Trans Pacific Partnership (TPP) que resultó de las negociaciones de Inversiones y Servicios Financieros del Acuerdo P4 entre Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, y al que hoy se le han unido más Estados entre los que destacan los latinoamericanos México y Perú. De tal modo que las relaciones económicas entre Chile y Estados Unidos actualmente están enmarcadas en las negociaciones del TPP que es del mayor interés para ambos (DIRECON, 2014, p. 4).

De otro lado, son varios los aspectos de cooperación entre los dos países, ya que Chile ha desarrollado una relación muy cercana con California y Massachusetts. En este punto, cabe resaltar el “Plan Chile-California: una asociación estratégica para el siglo XXI” que nació con la suscripción de un memorando de entendimiento en 2008, durante la visita de la presidenta Michelle Bachelet al gobernador Arnold Schwarzenegger. Dicho plan contempla la cooperación conjunta en programas de investigación y proyectos en las áreas de desarrollo de capital humano, educación, protección ambiental, energía, agricultura, tecnologías de información y comunicación, y comercio (MRREE, 2014).

De igual manera, recientemente la presidenta Michelle Bachelet realizó una visita a Estados Unidos, siendo esta uno de sus primeros viajes oficiales al exterior, en la cual ambos países expresaron su voluntad de continuar con el programa de cooperación triangular que realizan conjuntamente en América Latina y el Caribe, de cuyas acciones se han beneficiado ya El Salvador, Panamá, Paraguay y Haití, entre otros. Además, hicieron explícito su interés en aumentar

la cooperación y la cobertura de dicho programa a la región del Asia-Pacífico. Por otra parte, durante esta visita también se firmó un Memorándum de Entendimiento para la Promoción del Emprendimiento y Crecimiento de las Pymes y se suscribió un acuerdo para que profesores chilenos tengan facilidades para aprender inglés en Estados Unidos (MRREE, 2014).

De este modo, se puede observar que las relaciones entre ambos países se encuentran en un muy buen momento, ya que incluso durante la última visita de la presidenta Bachelet a la Casa Blanca se habló de nuevas oportunidades de cooperación en el sector energético (Barclay, 2014). Sumado a ello, es posible encontrar que hay un constante diálogo en diferentes niveles entre los dos Estados puesto que, por ejemplo, suelen haber invitados chilenos en eventos respecto a temas como la protección del medio ambiente en EE.UU. y viceversa (MRREE, 2014). Así mismo, se puede decir que tanto Chile como Estados Unidos tienen actualmente un interés estratégico compartido: acercarse y generar una relación económica profunda con Asia-Pacífico, lo cual sumado a que comparten un modelo económico y unos valores de carácter democrático, hace que la relación esté pasando por un excelente momento y se mantenga igual por lo menos a corto y mediano plazos, tal y como lo demuestra el hecho de que los chilenos ya no necesiten visa para ingresar a Estados Unidos (CNN, 2014).

Ahora bien, Colombia por su parte tiene una historia con Estados Unidos que no es precisamente desconocida ya que tradicionalmente ha estado marcada por una fuerte alianza entre los dos países que viene desde principios del siglo XX, cuando la potencia del norte estuvo involucrada en la pérdida del canal de Panamá y Marco Fidel Suárez propuso que desde entonces el país debía estar alineado con EE.UU. con fines netamente pragmáticos (Kornat, 2011, pp. 55-57). Sin embargo, también es importante resaltar que ha habido momentos cuando los gobernantes colombianos se han alejado relativamente de los alineamientos norteamericanos, tal y como fueron las presidencias de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y Belisario Betancourt (1982-1986) (Pedraza, 2012, pp. 49-45).

Durante los años noventa, Colombia se vio sumergida en el problema del narcotráfico y la situación interna del país era de

un constante caos y desorden. De allí que durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) se negociara lo que se llamó el Plan Colombia (PC), que consistía en un programa de cooperación proveniente de Estados Unidos para fortalecer el aparato militar colombiano con el fin de luchar contra los grupos responsables de la producción de coca en el país y acabar con dichos cultivos. El PC es probablemente el programa de cooperación más grande que ha recibido Colombia y fue puesto en marcha en 2002 con la llegada de Álvaro Uribe a la Presidencia.

La llegada de Uribe al poder fue el momento en el que se observó una mayor alineación de Colombia con Estados Unidos, ya que se sumó a la guerra contra el terror desatada a partir del 9/11 *securitizando* por completo la agenda de la política exterior y teniendo como su principal prioridad la lucha armada contra los grupos armados al margen de la ley, principalmente las FARC, quienes junto al ELN y las AUC fueron tildados como “terroristas”, término que definió la política exterior colombiana hasta 2010 (Rojas, 2006, pp. 89-95). Además de ello, Uribe concentró también muchos de sus esfuerzos diplomáticos en alcanzar la firma del TLC con Estados Unidos, negociaciones que empezaron en 2003, y fue tan fuerte su alineación con la potencia del norte que incluso firmó un acuerdo secreto para permitir el uso de siete bases militares, lo cual finalmente fue desestimado al ser declarado inconstitucional (Flemes, 2012, pp. 32-33).

Así las cosas, es evidente que la estrecha relación entre los dos Estados ha estado mediada en gran parte por el conflicto armado interno que vive Colombia, de allí que para 2010 el país haya recibido aproximadamente 7,3 mil millones de dólares por concepto del Plan Colombia (cuya efectividad ha sido muy cuestionada pero no se discutirá aquí puesto que desborda los límites del texto) (Isacson, 2010) y en 2009 se haya firmado un Acuerdo de Asistencia por el cual el Estado suramericano recibió cerca de 212 millones de dólares para asistencia socioeconómica y humanitaria (Embajada de los Estados Unidos de América, Bogotá, Colombia, 2013). Igualmente cabe resaltar que existen otros ámbitos de cooperación como el Plan de Acción Conjunto sobre la Igualdad Racial y Étnica, cuyo énfasis se encuentra en la educación y la cultura, y el Acuerdo de

Cooperación Ambiental entre Colombia y Estados Unidos (ACA), entre otros (Cancillería, 2013).

Por otra parte, luego de la fuerte alineación del gobierno Uribe con Estados Unidos, con la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia se habla de un cambio en el modo como el país se relaciona con la potencia del norte, principalmente porque ha buscado una diversificación en sus relaciones, por lo que EE.UU. ya no es el único socio comercial de Colombia ni tampoco su único interés. De allí que luego de las afirmaciones en 2010 del presidente Santos acerca de que su gobierno no insistiría más para la aprobación del TLC, su homólogo Barack Obama haya implementado un plan de destrabe para que finalmente en 2012, luego de 14 rondas de negociación, entrara en vigencia el Tratado entre los dos países (Elpaís.com.co, 2012).

Así, Estados Unidos se consolida como el principal socio comercial de Colombia, ya que durante 2012 se importaron 13 mil millones de dólares y se exportaron 22 mil millones de dólares. Sumado a esto, Estados Unidos es la principal fuente de inversión extranjera directa en Colombia ya que cubre 25,4% del total de IED, lo que ratifica su carácter de socio estratégico (Cancillería, 2013).

De igual modo, es importante mencionar que Estados Unidos ha hecho explícito su apoyo al proceso de paz y su deseo de que un acuerdo sea alcanzado. Así también se han llevado a cabo varios encuentros de alto nivel, como la visita que realizó el secretario de Estado John Kerry al país durante 2013, la conversación que sostuvo el presidente Santos con su homólogo Barack Obama en la Casa Blanca en ese mismo año o la reciente visita del vicepresidente de Estados Unidos Joe Biden (ElColombiano, 2014).

Se puede afirmar entonces que las relaciones entre ambos países han visto un cambio en tanto Colombia ha sido un poco más autónoma en el diseño de su política exterior, pero igualmente se mantiene la asociación estratégica que hay entre los dos Estados. El planteamiento de la posibilidad de que en unos años se elimine la visa de turista para que los colombianos ingresen a Estados Unidos, es una evidencia de que la relación continúa en un buen momento y de que Colombia está buscando una relación entre pares. De hecho, el mismo Kerry ha mencionado que “la época de la

doctrina Monroe ha terminado” (Paredes, 2010) y que ahora su país quiere interactuar con Colombia en términos de igualdad, además este último ha venido reduciendo su dependencia de la cooperación estadounidense ya que incluso el presupuesto del PC se ha venido recortando.

Entrando a México, hay que notar en un primer momento que, dada la amplia frontera que comparte con Estados Unidos, ha sido uno de sus aliados tradicionales, sin olvidar que mientras gran parte de América aisló a Cuba, México fue el único país que mantuvo abiertamente sus relaciones con la isla. Es decir, en medio de su relación estratégica con EE.UU., también ha sido autónomo en el diseño de su política exterior (Fernández, 2013, p. 83).

En principio cabe mencionar que la agenda binacional es bastante amplia y compleja puesto que trata diversos temas y además incluye otros actores, como es el caso de Canadá con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que fue firmado en 1992 y entró en vigencia dos años después, aumentando y profundizando el comercio entre los tres países, ya que para 2012 el comercio trilateral creció en 265% desde su entrada en vigor, lo cual significó un comercio de 1.056 mil millones de dólares (SRREE, 2014).

La Secretaria de Relaciones Exteriores estadounidense afirma:

México es el segundo socio comercial de Estados Unidos y el primer destino de las exportaciones de California, Arizona y Texas, y el segundo mercado para otros 20 estados. Aproximadamente seis millones de empleos en Estados Unidos dependen del comercio con México y cada minuto se comercia cerca de un millón de dólares. La frontera de 3.140 km que une a México y Estados Unidos es la más transitada del mundo. Un millón de personas y trescientos mil vehículos cruzan diariamente esta frontera (SRREE, 2014).

Además, en 2012 se importaron 185,1 mil millones de dólares y se exportaron 287,8 mil millones de dólares a EE.UU., ubicándolo así en su posición de primer socio comercial de los mexicanos (SRREE, 2014).

Por otra parte, en términos de cooperación y trabajo conjunto, la agenda ente los dos países es bastante amplia. Por ejemplo, respecto a la cooperación en innovación hay acuerdos que provienen desde la década de los setenta, como es el caso de la cooperación científica y técnica, también se encuentra el Programa para el Manejo de Incendios Forestales (1998) y el Programa de Cambio Climático Global creado en 2012 y con un presupuesto de 70 millones de dólares (AMEXCID, 2014). Respecto a la seguridad, se encuentra la Iniciativa Mérida, que busca luchar contra las organizaciones criminales en México, fortalecer las estructuras encargadas de la seguridad, desarrollar una frontera segura y competitiva y buscar la integración de las víctimas de la violencia. Por concepto de esta iniciativa, México recibió 1.116 millones de dólares al inicio de la presidencia de Peña Nieto (SRREE, 2013).

Igualmente hay cooperación para el intercambio cultural a través de diferentes centros culturales mexicanos instalados en el territorio estadounidense; está también el Programa de Jóvenes en Acción que busca generar intercambios educativos para jóvenes entre 15 y 17 años. Finalmente, se encuentra la herramienta del hermanamiento de ciudades entre ambos países para promover el entendimiento y la cooperación mutua. Cabe decir que son muchos más los programas de cooperación existentes que incluyen tema de género y salud, puesto que desde USAID México es uno de los países más beneficiados ya que cuenta con 38 programas de cooperación en la actualidad (USAID, 2013).

Por otra parte, es importante tener en cuenta que Estados Unidos y México son parte (junto con Canadá) de la Cumbre de Líderes de América del Norte, creada en 2005, y además de ello firmaron en 1993 el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), en los que comparten otros espacios de concertación, diálogo y cooperación. Así mismo, durante 2013 el presidente Barack Obama visitó a su homólogo Enrique Peña Nieto en México y posteriormente, en este año, en el marco de la Cumbre de Líderes de América del Norte también sostuvieron un encuentro bilateral. Joseph Biden también asistió a la posesión de Peña Nieto y luego realizó una visita a México con el fin de observar el avance

de los acuerdos alcanzados por los presidentes de ambas naciones (SRREE, 2014). Así, es posible evidenciar que hay una cercana y estrecha relación entre ambos países no sólo en términos económicos, sino también políticos que en parte está determinada no sólo por la amplia frontera que comparten, sino por los diversos programas de cooperación e interdependencia comercial existente entre ambos.

Por último, Perú durante el siglo XX fue uno de los primeros países del continente en suscribir un acuerdo de cooperación en defensa con Estados Unidos. Sin embargo, con la posterior llegada al poder del general Velasco, las relaciones bilaterales se tornaron más distantes. No obstante, dado que el país inca ha sufrido al igual que Colombia el flagelo del narcotráfico, Perú se convirtió en uno de los destinos de la cooperación norteamericana. Así, el entendimiento mutuo ha estado marcado por algunos periodos de diferencias, ya que incluso durante la década de los noventa hubo una permanente sensibilidad en la relación debido a la situación de derechos humanos y la ruptura del sistema constitucional. A pesar de ello, desde el año 2000 la relación bilateral ha sido mucho más cercana y amigable, ya que Perú converge con Estados Unidos en el libre comercio y un gobierno democrático (MRREE, 2013).

Así, no es sorprendente que exista un TLC entre los dos países, que se empezó a negociar en 2004, aunque cabe mencionar que su origen se encuentra en las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos a Perú en 1991, 2001 y 2002. Luego de varias rondas de negociación, finalmente entra en vigencia el Acuerdo de Promoción Comercial que ha venido profundizando la relación económica de ambos países ya que, por ejemplo, en 2009 la IED proveniente de EE.UU. pasó de ser de US\$1,8 millones a US\$410,8 millones. Para 2013, las importaciones realizadas por Perú fueron de US\$8.784 millones y las exportaciones de US\$7.307 millones, no obstante es importante mencionar que la cantidad de IED proveniente de EE.UU. se vio reducida a US\$0,7 millones en 2013 (MRREE, 2014).

Por otra parte, dada la problemática del narcotráfico existente en Perú y los problemas relacionados con derechos humanos, el país se ha convertido en uno de los principales receptores de programas de cooperación proveniente de Estados Unidos. Actualmente, son 31 los distintos proyectos que se están ejecutando desde

USAID, una cifra incluso mayor a la cantidad existente en Colombia en donde son 29, lo cual hace de Perú el mayor receptor de programas de cooperación estadounidense en América del Sur. Dentro de las áreas de cooperación se puede encontrar la salud con el proyecto de política para la salud que ha contado con US\$12.706.358, así como también el medio ambiente con la iniciativa para la zona selvática del Amazonas o el uso de recursos naturales y el problema de la migración indígena que tiene un presupuesto de US\$731.796, entre otros (USAID, 2013).

Respecto a los encuentros de alto nivel que se hayan presentado, cabe mencionar como uno de los más importantes la reunión que sostuvieron el presidente Ollanta Humala y su homólogo Barack Obama en la que:

[...] reafirmaron su deseo de fortalecer la relación entre los Estados Unidos y el Perú mediante la profundización de los vínculos en materia de prosperidad económica e inclusión social; educación; ciencia y tecnología; y seguridad ciudadana. Los dos líderes decidieron seguir trabajando juntos en una agenda de cooperación diversificada para impulsar la relación y asegurar que sigan siendo fuerte y relevante para los desafíos y oportunidades del siglo XXI (MRREE, Prensa, 2013).

De este modo, es evidente que Perú al igual que los otros miembros de la AP también tiene una relación de cercanía con Estados Unidos, marcada por una fuerte cooperación y un TLC que genera mayores y más profundos lazos comerciales. Además, Perú, al igual que México y Chile también es parte del TPP, lo cual resulta ser un interés en común de estos países con la potencia del norte. Por otra parte, cabe mencionar que aunque todos los miembros de la AP tienen TLC y una relación política cercana con EE.UU., el beneficio económico de dichos acuerdos para su población es algo que ha quedado en entredicho, sobre todo en Colombia, donde se alega que fue un tratado inequitativo y se han generado diversas protestas.

La presencia de Estados Unidos en Suramérica: entre el bilateralismo y la promoción del regionalismo liberal

Después de este repaso, se puede decir que Estados Unidos tiene estrechas relaciones bilaterales con los países miembros de la Alianza del Pacífico, quienes en medio de un contexto regional que viene en proceso de cambio debido a la aparición de nuevos gobiernos que impulsan la autonomía de la región frente a la potencia del norte, son los que tienen mayor acercamiento con EE.UU. y, de algún modo, no terminan de insertarse por completo en las dinámicas regionales de instituciones como Unasur, la CELAC o incluso el ALBA, que tienen en común la ausencia estadounidense.

En este punto, cobra relevancia tener en cuenta cómo se ha venido desarrollando la relación de la potencia del norte con América Latina y cómo las dinámicas propias de la región han influido en las interacciones que se dan con EE.UU., en medio de un sistema internacional en el que los polos de poder también se han ido transformando.

Recientemente, se han generado diversos cuestionamientos acerca de la influencia o relevancia que tiene Estados Unidos en América Latina, dado que la región durante gran parte del siglo XX –e incluso antes– se consolidó como el llamado “patio trasero” de EE.UU. debido a que éste mantenía una relación muy estrecha política y económicamente, en la que los países latinoamericanos prácticamente dependían de Washington. Esto es parte de lo que se denominó “la doctrina Monroe” a finales del siglo XIX, que buscaba la hegemonía de EE.UU. sobre toda América con el lema de “América para los americanos” y priorizaba el destino manifiesto estadounidense (Betancourt, 2013, pp. 316-319).

En el marco de pensamiento de la doctrina Monroe, se constituyeron no sólo relaciones bilaterales sino también multilaterales en toda América. Es así como, por ejemplo, surgió en 1948 la Organización de Estados Americanos (OEA) como cabeza del Sistema Interamericano producto de la evolución de la doctrina Monroe. De este modo, durante mucho tiempo los países latinoamericanos

participaron de la OEA como la única organización multilateral del continente que estaba liderada y diseñada por EE.UU.

Así, respecto a cómo se relacionaba Estados Unidos con América Latina, Fernández señala:

Si el libre comercio guió la política económica de EE.UU. en su relación con América Latina, el sistema democrático representativo fue la bandera que enarboló constantemente en el plano político. Su impulso idealista no fue muy lejos, sin embargo. Aceptó o promovió dictaduras militares o civiles, se alió con los dueños del poder y no tuvo inconveniente en forjar lazos duraderos con las oligarquías latinoamericanas. Y cuando era necesario intervenir, intervenía. (Fernández, 2013, p. 81).

Igualmente para referirse al Sistema Interamericano, Fernández cita a Henry Kissinger: “Los imperios no tienen necesidad de balance de poder. No tienen interés en operar dentro de un sistema internacional. Aspiran a ser el sistema internacional. Esta es la forma en que EE.UU. ha conducido su política exterior con América Latina” (Fernández, 2013, p. 80)

De allí que lo que se ha estado desarrollando en América Latina, pero con mucha más fuerza en Suramérica, lleve a que se cuestione el rol y la influencia que actualmente ejerce Estados Unidos en la región, puesto que en donde más se ha visto reflejado es en el hecho de que se han creado varias organizaciones multilaterales, que en contraposición a la OEA, no tienen la participación de EE.UU., ni de Canadá. Además de ello, los países latinoamericanos han empezado a diversificar sus relaciones diplomáticas, políticas y económicas que les ha permitido disminuir su dependencia de la potencia del norte.

De este modo, con el inicio del siglo XXI convergen varias circunstancias que llevan a una mayor búsqueda de autonomía latinoamericana –especialmente suramericana– frente a Estados Unidos. Entre ellas, se puede destacar el hecho de que EE.UU. centró toda su atención en el conflicto de Irak y Afganistán, siendo Medio

Oriente el principal foco de su intervención, lo que dejó un espacio vacío de poder en América Latina. Igualmente, mientras Norteamérica y Europa se veían fuertemente afectadas por la crisis económica en el mundo, aparecían nuevas economías como los BRICS y más específicamente China, que es el primer socio comercial de Chile y Brasil (Fernández, 2013, pp. 81-84).

Por otra parte, las crisis desatadas a finales de los noventa y principios de este siglo por la aplicación estricta de las políticas neoliberales del Consenso de Washington, generaron una fuerte inestabilidad política en varios países de Suramérica que dieron paso al llamado “giro a la izquierda” con Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador, Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia, José Mujica en Uruguay, Fernando Lugo en Paraguay y los Kirchner en Argentina. Todos estos gobiernos tienen en común que buscan obtener una autonomía frente a la presión de Estados Unidos; cabe mencionar que cada uno tiene sus propios matices puesto que, por ejemplo, Chávez y Correa son mucho más contestatarios de lo que puede ser Brasil, que además mantiene una relación de socio comercial estratégico con EE.UU. Así las cosas, en el horizonte suramericano apareció la propuesta de Brasil, como una economía emergente fuerte, miembro de los BRICS.

De este modo, en medio de estas dinámicas regionales surge con una arquitectura brasileña la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y es entonces cuando los espacios de diálogo y concertación que antes se privilegiaban en la OEA empiezan a darse en aquella, es decir, conflictos regionales que antes eran tema de negociación o diálogo en el marco de la OEA, empezaron a ser tratados en Unasur. Uno de esos casos fue la alarma que se prendió en la región cuando durante la presidencia de Uribe Colombia firmó un acuerdo secreto con EE.UU. para que utilizara libremente siete bases militares y, más recientemente, la crisis política de Venezuela ha sido tema de concertación en la Unasur. De igual modo, surgió la CELAC, en donde ya no se trata sólo de América del Sur sino que se incluyen Latinoamérica y el Caribe (incluyendo a Cuba), nuevamente sin la presencia de Canadá y Estados Unidos.

Las posiciones cada vez más autónomas de los países latinoamericanos y suramericanos respecto a diversos temas como la

petición de la inclusión de Cuba en los encuentros de la Cumbre de las Américas, cuestiones en las que ni siquiera aliados tradicionales como Colombia tienen una postura alineada con Estados Unidos, hacen que la influencia y proyección de EE.UU. en la región se vean cada vez más cuestionadas. No obstante, quizás el momento en que esto se hizo más evidente fue cuando propuso el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y bajo el liderazgo de Brasil y el apoyo de Venezuela y Argentina se empezaron a generar demandas de comercio simétrico que Estados Unidos no escuchó y en 2005 finalmente la propuesta del ALCA terminó por caerse (Pastrana & Vera, 2012, p. 619).

No obstante, frente al rotundo fracaso del ALCA, la opción que encontró EE.UU. fue empezar a firmar TLC bilaterales que además redundaran en el fortalecimiento de las relaciones con los países latinoamericanos (Betancourt, 2013, p. 323). Por eso, Estados Unidos es, por lo general, el primer o segundo socio comercial de los países latinoamericanos y suramericanos. En este sentido, después de 2005 y con las nuevas instituciones regionales que promueven posturas mucho más autónomas, especialmente en Suramérica, no es de extrañar que en la actualidad Estados Unidos privilegie los instrumentos bilaterales frente a los multilaterales, ya que además la OEA carece cada vez más de legitimidad.

Así, a pesar de que la potencia del norte es miembro observador de la Alianza del Pacífico, los tratados de libre comercio que tiene con cada uno de los miembros evidencian su estrategia hacia el bilateralismo, por lo menos en lo que se refiere a Suramérica, ya que debe tenerse en cuenta que con Centro América sí existe un TLC regional (CAFTA) y sólo con Panamá es de carácter bilateral (Universidad Sergio Arboleda, 2013). Entonces es claro que la tendencia hacia la autonomía, la independencia y la demanda de tratados más simétricos frente a EE.UU. se encuentra principalmente en Suramérica, en donde países como Argentina, Brasil y Uruguay se mantienen lejos de la posibilidad de un TLC aunque mantienen fuertes relaciones comerciales con Estados Unidos.

En este sentido, con la participación que se le ha brindado a la potencia del norte dentro de la Alianza del Pacífico y las buenas relaciones bilaterales política y económicamente con cada uno de

los miembros, es posible comprender que la AP se empiece a ver en la región como un bloque más cercano a EE.UU., ya que “mientras otros países latinoamericanos están buscando disminuir la influencia de Estados Unidos, la Alianza del Pacífico parece tener la voluntad de mantener e incrementar los lazos con Washington” (Gabriel, 2013). No obstante, dado que la concentración estadounidense continúa en Medio Oriente y la búsqueda de autonomía en Suramérica persiste, es posible que los instrumentos a privilegiar por parte de Estados Unidos frente a la región continúen siendo los mecanismos bilaterales.

Estados Unidos en la Alianza del Pacífico y la revitalización de su presencia en la región

Ahora bien, al dar cuenta de la posible influencia que pueda tener Estados Unidos en la Alianza, hay que considerar que la posición de este país frente a los procesos de regionalización en América Latina, ya sea a nivel continental o subregional, ha dependido principalmente de la afinidad que tales esfuerzos tengan con los principios liberales de libre mercado que ese país ha promovido históricamente. En este sentido, y sin ahondar demasiado en aspectos históricos, es notorio ver como EE.UU. ha visto con buenos ojos e impulsado iniciativas en las que los temas comerciales sean el eje de las discusiones y los acuerdos (Sanahuja, 2007, p. 76), sobre todo si estas se dan entre Estados que tengan fuertes vínculos políticos y económicos con EE.UU., como se ha mostrado en líneas anteriores.

Además de ello, que la Alianza tenga un matiz marcado de “regionalismo abierto” induce a pensar que esta puede jugar en contraposición a otros esfuerzos regionales, como el caso de Unasur, la cual, promovida por Brasil principalmente, ha buscado constituirse en la construcción regional que más abarca y es más sistemática, superando, entre otros, los temas del regionalismo abierto.

Como plantean Nolte y Wehner (2013) hay que tener dos miradas a la hora de analizar el relacionamiento de EE.UU. con la Alianza. Por un lado, se puede ver como un impulso positivo

a la consolidación de la AP y de las relaciones entre los Estados miembros y Estados Unidos, lo cual podría, a su vez, optimizar las relaciones comerciales. Sin embargo, según otra mirada, los autores notan que, principalmente desde políticos y académicos de izquierda y centro-izquierda, se ve con recelo la profundización de las relaciones entre la Alianza y EE.UU., en tanto esto puede suponer que el gigante del norte utilice la AP como una plataforma más para expandir su influencia en la región (Nolte y Wehner, 2013, p. 4), situación que se agudizaría si ese país entra como miembro pleno de la Alianza.

Los autores encuentran en la Declaración Final del XIX encuentro del Foro de São Paulo una muestra de la preocupación con la que es vista la consolidación de la Alianza y la proximidad de los Estados miembros con EE.UU. En este sentido, los firmantes de la declaración plantean que se deben denunciar:

[Las] tentativas, inspiradas por potencias extra-regionales, en el sentido de fracturar y sabotear la integración regional, como es el caso de la llamada Alianza del Pacífico –que no por casualidad está conformada por países que poseen tratados de libre comercio con Estados Unidos– y la búsqueda incesante por generar crisis y estimular divisiones en el MERCOSUR.

Así las cosas, los acuerdos de corte neoliberal encontrarían en la AP el ambiente necesario para proliferar y diversificarse, además de un grupo de países dispuestos a profundizarlos y, posiblemente al tiempo, de ir en contra de otros procesos regionales que buscan distanciarse de la tradicional influencia estadounidense en la región, como pueden ser el ALBA, el Mercosur o la Unasur, para mencionar solo algunos.

En este sentido y a manera de ejemplo, vale la pena traer a colación el análisis que desarrolla Jesper Tvevad del *Directorate General for External Policies* del Parlamento Europeo, en tanto se puede empezar a ver una relación competitiva, en términos comerciales, entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Para este investigador,

aunque en términos de población, tamaño geográfico y producción agregada resultan mayores los indicadores de los miembros del Mercosur, en cuanto a exportaciones se puede notar un liderazgo agregado por parte de la Alianza –para el año 2012, los miembros de la AP superaban en cerca de 90 mil millones de dólares las exportaciones del Mercosur– que sin duda evidencia la intención exportadora de la Alianza y la relación que esto puede tener con el interés de incrementar los niveles de internacionalización de las economías de los Estados miembros, para lo cual los tratados de libre comercio se constituyen en pieza clave.

De alguna manera, ello puede significar que EE.UU. encontraría en la AP las resonancias que le permitirían articularse de manera bastante efectiva a este espacio y, a partir de su enorme potencial comercial y financiero, condicionar diversos procesos de la Alianza.

Ahora bien, siguiendo con la relación competitiva que se puede dar con Mercosur, vale la pena recordar que esto sería algo que tocaría directamente los intereses de Brasil en la región. Si entendemos a ese país como la potencia regional en el espacio suramericano (Flemes, 2012, p. 32), resulta clave entender que la presencia de México en la Alianza implicaría su retorno activo a la escena suramericana –entendiendo a México como la potencia regional centroamericana–, por lo que Brasil tendría que vérselas con otro Estado que le podría objetar en términos del liderazgo en América Latina.

Así las cosas, por un lado estaría México en la Alianza y, por otro, Brasil en Mercosur y Unasur. Es decir, se podrían generar impugnaciones desde la AP al liderazgo regional de Brasil, lo que supondría reconfiguraciones en el sistema regional que constituye Suramérica. Al respecto, un marco en el que se notaría una importante confrontación sería en los proyectos de regionalización.

Las propuestas de Unasur y Mercosur apuntan a un regionalismo de corte poshegemónico (Pastrana, Betancourt & Simmonds, 2013, p. 98) (Rigirozzi, 2010), en el que resultan fundamentales la construcción de interdependencias políticas, culturales y ambientales, además de la construcción de instancias de gobernanza regional y multinivel que garanticen la interacción de agentes públicos, sociales y privados, en diversos temas y niveles de gobierno administrativo y territorial.

No obstante lo anterior, la estructura del sistema regional suramericano, a partir del papel que pueda tener Estados Unidos en la Alianza del Pacífico, podría estar expuesta a reconfiguraciones que alterarían las jerarquías regionales y que tenderían a la profundización del despliegue de este país en la región y en el futuro de sus instancias multilaterales. Sin duda, esto se relaciona directamente con la manera como se desarrollen los arreglos institucionales entre los Estados de la región, en tanto que se puede desestimular la consolidación de sistemas regionales de corte poshegemónico que apunten a la descolonización de los procesos de regionalización en Suramérica. En pocas palabras, la penetración de Estados Unidos en la Alianza puede significar la reintroducción de los patrones hegemónicos que han permeado, históricamente, las relaciones entre las estructuras de gobernanza regional y los Estados suramericanos.

Además de lo anterior, otro ítem de análisis frente al papel de Estados Unidos en la Alianza es el de la importancia que le puede representar promocionarla con miras a disminuir el despliegue de China en la región, una potencia extraregional que tiende a incrementar sus vínculos con los países de la región, siendo llamativo el caso de ser el principal socio comercial de Brasil en los últimos años.

Ahora bien, partiendo de nociones más o menos aceptadas a la hora de los análisis de la relación entre Estados Unidos y los países suramericanos, un elemento salta a la vista y es que históricamente no se ha podido pensar en que América Latina sea una prioridad para el país del norte, a pesar de las conocidas interdependencias que se hayan podido construir en los dos últimos siglos. Como plantea Turzi (2013, p. 189) resulta “difícil comprender por qué para Estados Unidos la región no es prioritaria”, a pesar de los grandes vínculos que ese país guarda con la región en aspectos de inversión, expansión de capital o en aspectos migratorios, entre otros.

Sin embargo, resulta interesante ver cómo, a pesar de esta cierta desidia, en los últimos años, sin que se quite la vista de los ejes centrales de la política exterior estadounidense –tradicionalmente planos como los de Medio Oriente, Asia y Europa, que han ocupado los primeros lugares de atención– sí se puede notar una cierta atención rejuvenecida, quizá debido a los alcances de la proyección

regional y global de Brasil y a la ampliación y diversificación de los temas y sectores en los que China tiene incidencia a nivel de América del Sur.

Vale la pena recalcar, por ejemplo, el constante crecimiento que han presentado las exportaciones de los países de América Latina y el Caribe hacia el gigante asiático, las cuales, a diferencia de las exportaciones hacia otros destinos globales, no han presentado las ralentizaciones propias de etapas críticas de la economía mundial, como la presentada en 2009. Al respecto, según la CEPAL, en ese año, cuando se presentó una fuerte disminución de las exportaciones por parte del conjunto de los países de América Latina hacia Estados Unidos y Europa (disminuyeron 26% y 29%, respectivamente), frente a China, en este mismo año, las exportaciones crecieron 11%, situación que no se repitió con ningún otro destino comercial relevante para los países de la región (CEPAL, 2011, p. 13).

Este incremento de las exportaciones se ha mantenido más o menos constante –salvo la desaceleración de 2012 que mostró un crecimiento en las exportaciones de cerca de 7% frente a tasas de 22% que venían dándose en los últimos años– y llaman la atención las exportaciones de materias primas (principalmente de recursos minero-energéticos y metales de construcción) asociadas al crecimiento urbano que ha venido experimentando China en las últimas décadas. Según el informe de 2013 presentado por el *Global Economic Governance Initiative*, GEGI:

La creciente importancia de China como mercado de exportaciones para productos de base primaria es particularmente visible para los principales exportadores de metales de la región: Brasil, Chile y Perú. China importó alrededor de una cuarta parte del total de exportaciones de productos de base primaria de 2012 de estos países, superando los promedios de entre 14 y 17 por ciento de 2008. Dado que la categoría de productos de base primaria representa más de la mitad de las exportaciones de cada uno de estos países, China se ha convertido en un mercado de exportación particularmente importante para ellos. (GEGI, 2013, p. 7).

Partiendo de estos datos, algo que se puede notar es la creciente dependencia comercial que se puede estar gestando entre algunos países de la región y China, lo que sin duda puede no ser del agrado total de Estados Unidos ya que puede suponer una sustitución de dependencias, en tanto cada vez más se depende del gigante asiático. Así las cosas, a pesar de la no prioridad de la región en la política exterior estadounidense, sí resulta prioritario lo que China pueda estar generando tanto a nivel bilateral como regional. Entonces, la penetración de EE.UU. en la Alianza, ya sea como miembro pleno u observador-promotor, puede leerse en clave de estrategia de intromisión en los vínculos regionales con China y en una posible forma de moldeamiento en la manera como los miembros de la AP, fundamentalmente Chile y Perú, entienden su intercambio con el país asiático.

Nuevos escenarios regionales para EE.UU. en América Latina: las rutas de la Alianza del Pacífico

En la actualidad, Estados Unidos sostiene estrechas relaciones económicas, comerciales y políticas con Chile, Colombia, Perú y México. Además, es miembro observador de la Alianza del Pacífico y aunque no ha hecho trámites ni expresado su voluntad de ser miembro permanente, el departamento de Estado declaró:

[T]enemos la intención de usar nuestro estatus de observador para reconocer y apoyar estos logros y para promover los valores que compartimos con los Estados miembros, incluyendo el compromiso con la expansión del libre mercado, la reducción de la desigualdad, el comercio abierto y la apertura a la Inversión Extranjera (US State Department, 2013).

Así, dada la cercanía entre la potencia norteamericana y los países de la Alianza y el hecho de que ésta aún no haya

expresado voluntad de ser miembro permanente de la AP, surgen dudas acerca de los posibles escenarios que se puedan presentar en el corto, mediano y largo plazos. En principio, puede decirse que la relación de cercanía ente EE.UU. y Chile, Colombia, México y Perú va a continuar debido a los ya existentes acuerdos de tratados de libre comercio y a los claros principios y valores que comparten dichos países.

No obstante, en el corto y el mediano plazo, es importante tener en cuenta el descontento que han expresado Colombia, México y Chile frente a las denuncias acerca del espionaje que ha realizado Estados Unidos, no sólo a los ciudadanos de dichos países sino también a los funcionarios de alto nivel (*Diario 16*, 2013). Sin embargo, estos hechos no han generado fuertes tensiones entre los países de la Alianza del Pacífico y la potencia norteamericana.

Por otra parte, mucho se ha hablado del descuido de Estados Unidos respecto a América Latina, ya que desde el gobierno de George W. Bush los intereses del país han estado centrados principalmente en Medio Oriente y actualmente también en el TPP. Así, por ejemplo, el año pasado Barack Obama no mencionó a América Latina durante su discurso de la Unión frente al Congreso estadounidense, ni tampoco en el que dio durante una Asamblea General de Naciones Unidas (*Univisión*, 2013). De allí que incluso el presidente colombiano Juan Manuel Santos, en una ocasión, haya expresado su descontento por tal motivo (*Larepublica.pe*, 2013).

De este modo, mientras China se convierte en el primer socio comercial –desbancando a Estados Unidos– de algunos países latinoamericanos como Chile y Brasil, la Alianza del Pacífico se convierte en el espacio que le permite a la potencia norteamericana tener nuevamente una presencia más directa en América Latina e incluso volver a pensar en la posibilidad de generar una zona de libre comercio en las Américas. Además, hay que tener en cuenta que los países miembros de la AP crecen en un promedio de 5% y en conjunto tienen un producto interno bruto per cápita de quince mil dólares (US\$15.000), lo cual resulta atractivo comercialmente para EE.UU. (Meacham, 2013), sobre todo en un momento cuando las instituciones multilaterales en Latinoamérica y Suramérica buscan excluir su presencia y la de Canadá.

Así las cosas, a corto y mediano plazos, es probable que aunque existan desacuerdos, las relaciones económicas y políticas entre Estados Unidos y los miembros de la Alianza del Pacífico continúen estando marcadas por la cercanía, sobre todo si se tiene en cuenta la gran cantidad de cooperación que existe entre ellos. De igual modo, es posible que la potencia norteamericana intente ejercer un rol proactivo dentro de la AP, aunque su principal interés se mantenga en la negociación del TPP que comparte con Chile, México y Perú, para lo cual la AP le podría servir como plataforma.

No obstante, a pesar del interés que existe en los Estados miembros de la Alianza de que EE.UU. se les una como miembro permanente, Francisco Sánchez, secretario de Comercio de dicho país, expresó que aunque el Departamento está interesado en la AP, aún no se ha tomado una decisión frente a la adhesión definitiva (*The Economist*, 2013). Así, a corto y mediano plazos no se ve muy cercana la posibilidad de que la potencia norteamericana sea miembro permanente de la Alianza del Pacífico, en principio debido a que la AP contempla la libre movilidad de ciudadanos dentro del territorio de los países miembros.

De este modo, aunque Estados Unidos ya exoneró de la necesidad de visa para turistas a Chile y ha anunciado que lo mismo podría pasar con Colombia (*Elpais.com.co*, 2014), este es un proyecto a largo plazo que por el momento no incluye a Perú ni a México. En este sentido, las relaciones bilaterales entre los países continuarán teniendo una cercanía política y comercial y, a corto y mediano plazos, la potencia del norte podría continuar interesada en la Alianza del Pacífico pero su membresía permanente no es algo que por ahora parezca muy probable.

Por otra parte, teniendo en cuenta que en 2012 la AP fue la séptima economía del mundo (Meacham, 2013), es posible que a largo plazo sus estadísticas comerciales sigan siendo positivas, lo cual mantendría el interés de EE.UU. en sostener relaciones cercanas con los países que la conforman. Se abre también la probabilidad de que finalmente la potencia norteamericana decida unirse como miembro permanente a la AP, sobre todo si se lleva a cabo el proyecto de exención de visas para los colombianos; no obstante, esto es algo que no se observa con mucha claridad ya que problema del narcotráfico sigue vigente especialmente en Colombia, México y Perú.

Además, como miembro observador, Estados Unidos aunque no tiene voto sí goza de voz en los encuentros de la Alianza del Pacífico, por lo que también puede resultar que la potencia norteamericana prefiera mantenerse así, incluso a largo plazo, antes de abrir sus fronteras a la libre circulación de personas. En este sentido, es importante tener en cuenta también que el país norteamericano cuenta con excelentes relaciones comerciales con los miembros de la AP y es posible que a partir de esta condición no requiera de una entrada como miembro pleno, lo que le significaría asumir mayores costos asociados a la consolidación de este espacio multilateral y al mismo tiempo otorgar privilegios a sus nuevos socios que, en condiciones bilaterales, ellos buscarían conseguir por sí mismos otorgando ventajas al país del norte, como tradicionalmente lo han hecho.

Conclusiones

Las relaciones entre Estados Unidos y los países miembros de la Alianza del Pacífico han guardado históricamente un alto nivel de afinidad, lo que ha generado la construcción de acuerdos y mecanismos de interacción bastante sólidos, a tal punto que cada uno de estos cuenta con TLC con EE.UU. Además, en términos de los modelos de desarrollo, se puede notar bastante sintonía entre ellos y el país del norte, en tanto todos apuestan por modelos aperturistas de corte neoliberal, donde los temas de comercio e inversión resultan centrales.

Ahora bien, a partir de esta afinidad se puede pensar que la Alianza en su conjunto no resulte extraña ni apartada frente a los despliegues que pueda efectuar Estados Unidos en ella, en tanto una participación más activa de ese país en la AP puede significar un fortalecimiento de la misma, desde la perspectiva de sus miembros. Así las cosas, la posible entrada, de Estados Unidos en la Alianza, aun al parecer lejana, podría ser vista con buenos ojos por parte de los Estados miembros. Sin embargo, no se puede dejar de lado que en las estrategias de penetración en la región, Estados Unidos ha encontrado en los acuerdos bilaterales una buena fuente de lealtades y

de disuasión de los procesos de regionalización, por lo que resulta importante, en términos del análisis, esperar un pronunciamiento más denso y definitivo por parte de ese país frente a la AP.

Otro punto clave y que no puede ser dejado de lado es que la Alianza, debido a su matiz fuerte de regionalismo abierto, pueda ser, en tanto promovida por Estados Unidos, un bloque competitivo frente a otros esfuerzos de regionalización más sistémicos e incluso poshegemónicos, como son el Mercosur y la Unasur; es decir, la AP serviría como reductor del alcance y la presencia de estas otras maneras de gobernanza regional y podría funcionar como imán para la entrada de otros miembros a futuro, lo que iría en contra de los procesos regionales que han venido siendo promovidos, en medio de altibajos, por parte de Brasil principalmente.

Sumado a lo anterior y teniendo en cuenta el creciente peso de las interdependencias de ciertos países de la región con China –sobre todo Brasil, Chile y Perú–, puede resultar que la Alianza sirva de plataforma para que Estados Unidos tenga mayor influencia en la manera como esos Estados se relacionan con el gigante asiático, principalmente en el caso de los dos últimos. Sin duda, este es un punto central si se tiene en cuenta que, aunque la región no ha representado en las últimas décadas una prioridad para la agenda exterior de EE.UU., sí se ve con recelo que China haya alcanzado los altos niveles de intercambio que mantiene en la actualidad con la región, por lo que no resulta para nada indiferente poder contar con espacio en la determinación de las agendas de internacionalización de los países de la AP hacia el Pacífico.

Por último, habrá que esperar una postura clara y definida de los Estados Unidos frente a la Alianza, pero resulta claro que, siguiendo con su tradición bilateral y neoliberal, la potencia del norte buscará reducir al mínimo las responsabilidades y costos en un proceso de regionalización, así este se acople de manera directa con su modelo de desarrollo. Ahora bien, si la AP logra mantener niveles agregados de crecimiento y producción crecientes en proporciones importantes, se puede convertir en un espacio bastante atractivo para Estados Unidos e incluso se podría pensar en la construcción de acuerdos, ya sea entre ese país y la Alianza o la entrada en pleno del mismo a este espacio regional.

Referencias

- Alianzapacifico.net. (17 de julio de 2013). *Con la aceptación de Turquía, Corea del Sur, China y Estados Unidos la Alianza del Pacífico suma 20 países observadores*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de: <http://alianzapacifico.net/con-la-aceptacion-de-turquia-corea-del-sur-china-y-estados-unidos-la-alianza-del-pacifico-suma-20-paises-observadores/>.
- Alianzapacifico.net. (2014). *Países observadores*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de: <http://alianzapacifico.net/paises/paises-observadores/>.
- AMEXCID. (2014). *Frutos de la cooperación para el desarrollo México-Estados Unidos*. Recuperado el 8 de julio de 2014, de: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/prensa/casos-de-exito/1329-frutos-cooperacion-desarrollo-mexico-estados-unidos-usaid-caso-exito-amexcid>.
- AP. (2013). *ABC of the Pacific Alliance*. Alianza del Pacífico.
- Barclay, K. (8 de julio de 2014). Celebrando y cultivando la relación Chile-EEUU. *Diario Financiero*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de: <https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/kathleen-barclay/celebrando-y-cultivando-la-relacion-chile-eeuu/2014-07-07/213843.html>.
- Bernal, R. (1996). Evolución histórica de las relaciones políticas y económicas de Chile con las potencias hegemónicas: Gran Bretaña y Estados Unidos. *Estudios Internacionales*, 19-72.
- Betancourt, R. (2013). El relacionamiento de Colombia y Brasil con Estados Unidos: Entre el ocaso de la doctrina Monroe y la construcción de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flemes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 309-336). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Briceño, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Revista Estudios Internacionales*, 175.
- Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. (2013). *Estados Unidos de América*. Recuperado el

- 10 de julio de 2014, de: <http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/america/north/america>.
- CEPAL (2011). *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CNN. (28 de febrero de 2014). Chilenos ya no necesitarán visa para viajar a Estados Unidos tras acuerdo de programa Visa Waiver. *CNN Chile*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de: <http://cnnchile.com/noticia/2014/02/28/chilenos-ya-no-necesitaran-visa-para-viajar-a-estados-unidos-tras-acuerdo-de-programa-visa-waiver>.
- Diario 16. (11 de julio de 2013). Colombia, México y Chile indignados por espionaje de EE.UU. Recuperado el 5 de julio de 2014, de: <http://diario16.pe/noticia/32487-colombia-mexico-chile-indignados-espionaje-eeuu>.
- DIRECON. (2014). *Evaluación de las relaciones comerciales entre Chile y Estados Unidos a diez años de la entrada en vigencia del TLC*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile.
- ElColombiano.com. (29 de mayo de 2014). El vicepresidente de EE.UU., Joe Biden, estará en junio en Colombia. Recuperado el 6 de julio de 2014, de: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_vicepresidente_de_estados_unidos_joe_biden_estara_en_junio_en_colombia/el_vicepresidente_de_estados_unidos_joe_biden_estara_en_junio_en_colombia.asp.
- Elpaís.com.co. (10 de mayo de 2012). Cronología: TLC entre Colombia y EE.UU. entra en vigor. Recuperado el 5 de julio de 2014, de: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/cronologia-tlc-entre-colombia-y-eeuu-entra-en-vigor-despues-6-anos-firmado>.
- Elpais.com.co. (18 de junio de 2014). Estados Unidos inició proceso para quitar visa a colombianos, dice Santos. Recuperado el 5 de julio de 2014, de: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/estados-unidos-inicio-proceso-para-quitar-visa-colombianos-dice-santos>.
- Embajada de los Estados Unidos de América, Bogotá, Colombia. (2013). *Temas bilaterales Colombia-Estados Unidos*. Recuperado

- el 10 de julio de 2014, de: <http://spanish.bogota.usembassy.gov/politicas/temas-bilaterales-colombia-ee-uu.html>.
- Fernández, G. (2013). Espejos y espejismos: las relaciones entre EEUU y América Latina. *Nueva Sociedad*, 78-86.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. *En Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (págs. 17-34). Bogotá.
- Gabriel, D. (23 de agosto de 2013). US Economic Hegemony: Consolidation and Deepening of the Pacific Alliance Trade Bloc. *Global Research*. Recuperado el 5 de julio de 2014, de: <http://www.globalresearch.ca/us-economic-hegemony-consolidation-and-deepening-of-the-pacific-alliance-trade-bloc/5346735>.
- GEGI. (2013). *Boletín económico China-América Latina*. Disponible en: http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/WG_ChinaLA_Bulletin_2013_Spanish.pdf
- Isacson, A. (2010). Si el Plan Colombia es un éxito, ¿qué es un fracaso? *Razón Pública*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1191-si-el-plan-colombia-es-un-exito-ique-es-un-fracaso.html>
- Kornat, G. D. (2011). Formulando la política exterior colombiana. En S. B. Tickner, *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia* (págs. 51-73).
- Larepublica.pe. (25 de Septiembre de 2013). Juan Manuel Santos: “me quedé algo triste cuando Obama no mencionó a Latinoamérica”. Recuperado el 5 de julio de 2014, de: <http://www.larepublica.pe/25-09-2013/juan-manuel-santos-me-quede-algo-triste-cuando-obama-no-menciono-a-latinoamerica>.
- Meacham, C. (10 de Julio de 2013). Why should the United States join the Pacific Alliance? *Center for Strategic and International Studies*. Recuperado el 5 de Julio de 2014, de CSIS: <https://csis.org/publication/why-should-united-states-join-pacific-alliance>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2014). *Plan Chile-California*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de;

<http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20090812/pags/20090812094158.html>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (15 de junio de 2014). *Canciller Muñoz participa en conferencia "Our Ocean" en Washington*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de: <http://www.minrel.gob.cl/canciller-munoz-participa-en-conferencia-our-ocean-en-washington/minrel/2014-06-15/180414.html>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (30 de junio de 2014). *Chile y Estados Unidos firman una serie de acuerdos para apoyar a las pymes, la enseñanza del inglés y el aumento de la Cooperación Triangular*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de: <http://www.minrel.gob.cl/chile-y-estados-unidos-firman-una-serie-de-acuerdos-para-apoyar-a-las-pymes-la-ensenanza-del-ingles-y-el-aumento-de-la-cooperacion-triangular/minrel/2014-06-30/151900.html>.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2013). *Relaciones bilaterales de Perú y Estados Unidos*. Recuperado el 4 de julio de 2014, de: <http://www.rree.gob.pe/politicaexterna/Paginas/Relaciones-Bilaterales-Estados-Unidos.aspx>.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (11 de junio de 2013). *Declaración conjunta entre los Estados Unidos de América y el Perú*. Recuperado el 7 de julio de 2014, de: http://www.rree.gob.pe/Noticias/Paginas/DC_010_13.aspx.

Nolte, D. y Wehner, L. (2013). The Pacific Alliance casts its cloud over Latin America. *Focus*, 8.

Paredes, C. (22 de septiembre de 2010). La relación Estados Unidos-Colombia, en vía de reajuste. *Semana*. Recuperado el 5 de julio de 2014, de: <http://www.semana.com/politica/articulo/la-relacion-estados-unidos-colombia-via-reajuste/122343-3>.

Pastrana, E., & Vera, D. (2012). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En S. Jost, *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo?* (págs. 614-642). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Pastrana, E., Betancourt, R., & Simmonds, O. (2013). Regionalización, regionalidad y gobernanza multinivel en Suramérica. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Suramérica en el escenario*

- global: gobernanza multinivel y birregionalismo*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pedraza, L. D. (2012). *Claves de la política exterior de Colombia*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CoNICeT.
- Rigirozzi, P. (2010). Region, Regioness and Regionalism in Latin America. Towards a new Synthesis. *LATN Working Paper*, 130.
- Rojas, D. M. (2006). Balance de la política internacional del Gobierno Uribe. *Análisis político*, 57, 85-105.
- Sanajuha, J. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: Balances y perspectivas. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 0, 75-106.
- SRREE. (2013). *Cooperación bilateral sobre seguridad*. México D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- SRREE. (2014). Recuperado el 2014, de: <http://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/comercio-e-inversion>.
- SRREE. (2014). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Recuperado el 8 de julio de 2014, de: <http://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/tlcan>.
- The Economist. (12 de abril de 2013). The growing Pacific Alliance, enjoy the club. Recuperado el 5 de julio de 2014, de <http://www.economist.com/blogs/americasview/2013/04/growing-pacific-alliance>.
- Turzi, M. (2013). Relaciones América Latina-Estados Unidos. En, T. Legler, A. Santa Cruz, y L. Zamudio (Eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global* (págs. 184-194). México: Oxford University Press.
- Universidad Sergio Arboleda. (2013). *Documentación acerca de otros tratados vigentes con Estados Unidos*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de: http://www.usergioarboleda.edu.co/tlc/tratados_usa_otros_paises.htm.
- Univisión. (12 de febrero de 2013). Obama de se olvida de América Latina en su discurso de la Unión. Recuperado el 5 de julio de 2014, de: <http://noticias.univision.com/article/1435608/2013-02-12/america-latina/obama-se-olvida-de-america-latina-en-su-discurso>.
- U.S. Department of State. (19 de julio de 2013). *The United States' participation as an observer to the Pacific Alliance*.

Recuperado el 5 de julio de 2014, de: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/07/212205.htm>.

USAID. (2013). *Latin America and the Caribbean*. Recuperado el 5 de julio de 2014, de: <http://usaid-gov.force.com/?l=regional&w=LATIN%20AMERICA%20%26%20THE%20CARRIBEAN>.

USAID. (2013). *New Alternatives Program*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de: <http://map.usaid.gov/PublicProjectDetail?id=a0cd000004sZTlAAM&cid=Peru>.



***V. Desafíos para la seguridad
en la Alianza del Pacífico***

Cooperación en la lucha contra las drogas y el crimen transfronterizo entre los Estados de la Alianza del Pacífico

*Marco Antonio Macana y
Andrés Mauricio Valdivieso Collazos*

Introducción

Actualmente los Estados buscan construir estrategias para enfrentar los retos contemporáneos en un mundo globalizado. La seguridad y la lucha contra la producción, el tráfico y el consumo de drogas, se convierten en desafíos para los Estados. En ese contexto, se puede interpretar una tendencia a la asociación de Estados articulados sobre intereses paralelos. Así pues, la Alianza del Pacífico es una muestra de composición de un bloque comercial para abordar intereses comunes sobre el tema. No obstante, el bloque ha mostrado cierta iniciativa en trascender el ámbito económico para enfrentar problemas comunes entre los Estados partes como, por ejemplo, el tema de la seguridad transnacional y el planteamiento de una política común para la lucha contra las drogas. A pesar de que no hay una evidente postura del bloque sobre dicho ámbito, los presidentes representantes de los Estados miembros de la Alianza muestran iniciativa en abordar el debate para reconstruir una política común que aborde el tema con resultados positivos.

El presente texto presenta una reflexión en torno a la Alianza del Pacífico desde la regionalización o gobernanza multinivel, haciendo énfasis en las visiones que se han construido para explicar el problema de la cooperación en materia de tráfico de drogas ilegales y criminalidad organizada, destacándose particularmente los temas de la gobernanza de seguridad, la posición de la Alianza en la manera de entender y combatir la problemática de las drogas y del crimen transfronterizo.

Así mismo, sobre la cooperación en materia de lucha contra las drogas y contra el crimen transfronterizo; las perspectivas de construcción de una visión de bloque sobre el tema de las drogas y del crimen transfronterizo; la influencia de Estados Unidos en el modo como se plantea la lucha contra las drogas y el crimen transnacional en los Estados miembros de la Alianza; la coherencia o discrepancia entre la posición de los Estados y la visión que sobre el tema viene liderando Brasil en la Unasur; y finalmente, la experiencia de Colombia en los temas de drogas y crimen transnacional y su proyección como líder regional.

Marco interpretativo

La integración económica y la cooperación hoy son consideradas dentro del regionalismo y éste ha sido objeto de varias miradas teóricas que vinculan el realismo, el neorrealismo, el realismo clásico y el realismo neoclásico.

Para Cancino (2007), la regionalización es una gran posibilidad para superar la dependencia económica mediante el fortalecimiento y la diversificación de la industria, en un escenario de mercados compartidos y generación de valor a partir de la incorporación de tecnología en las exportaciones (p. 212). Aquí las decisiones racionales no se toman en el vacío, sino en medio de la confrontación de miradas opuestas en torno de la integración y de conflictos entre grandes intereses, que se orientan por caminos divergentes (Cancino, 2007, p. 212).

Pero la regionalización, según Bernal (2008), es un fenómeno que promueve fuerzas centrípetas que tienden a mantener en

un mismo espacio a naciones geográficamente conectadas y económicamente complementarias, por lo menos en lo que respecta a la acumulación de recursos, y al aumento de las dimensiones del mercado y vinculadas inevitablemente a una visión multilateral y al orden mundial (p. 154). Ello en el entendido de que todo proceso de regionalización produce repercusiones sistémicas, debido a los alineamientos estratégicos que promueven las naciones cuando construyen las regiones y transforman la situación relativa de éstas en el campo económico mundial, lo cual conlleva estrategias de alianzas que inciden y determinan el curso de las negociaciones multilaterales (Bernal, 2008, p. 154).

En Suramérica, según Bermúdez (2011), existen dos proyectos en proceso de formación: el Mercosur 1994 que ha soportado variadas dificultades en su operatividad y desarrollo, y la Unasur 2008 que alterna como propuesta de integración con el denominado ALBA 2004, donde se acoge una visión política e ideológica a cerca de la región suramericana (p. 202).

A nivel de gobernanza y seguridad en la región, según Flandes & Radseck (2012), se plantea que este es un concepto reciente en las relaciones internacionales que refleja la creciente fragmentación de las estructuras de autoridad dispuestas para la seguridad internacional, lo cual se explica por la inexistencia de una amenaza militar unificadora en la región que en cierta forma lleve a una ampliación de la noción seguridad, incluyendo nuevas formas de amenazas y el surgimiento de un número creciente de nuevos actores (no estatales, como guerrilleros y criminalidad organizada), es decir, el orden actual se caracteriza por un mayor grado de fragmentación y complejidad que el sistema tradicional (p. 205).

La Alianza del Pacífico y la gobernanza de seguridad

La Alianza del Pacífico es un bloque comercial de ámbito subregional integrado por cuatro países: Colombia, Perú, México y Chile. Sus intenciones, según la declaración de Lima, son promocionar la

integración regional; mayor crecimiento, competitividad y desarrollo de las economías nacionales; también el compromiso de avanzar progresivamente en objetivos concretos que faciliten el alcance de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas (Palacio, 2014, p. 13).

La asociación representa aproximadamente un mercado de 200 millones de personas y 55% de las exportaciones latinoamericanas. Además, reúne alrededor de 35% del Producto Interno Bruto (PIB) de la región, lo cual equivale más o menos a la sexta economía del mundo. Así mismo, entre los lineamientos para la integración se tiene en cuenta la promoción del Estado de Derecho, la democracia y el orden constitucional (Alianza del Pacífico, 2014, p. 1).

La Alianza es también una forma de acercamiento de los sistemas políticos de los países por sus características propias y la equiparación de los mismos. De acuerdo a la dinámica política de los últimos años, se puede interpretar una tendencia hacia la división de la región en subregiones dependiendo de su localización (atlántica, pacífica o amazónica). Se espera, por supuesto, que entre ellas exista una compleja red de interacciones geoestratégicas. Sin embargo, al grupo lo fortalecerá la subregión andina que tiene costas en el Pacífico, incluyendo Chile y Centroamérica. Todo esto se concreta en los distintos tratados de libre comercio con Estados Unidos y funciona dentro de una concepción de democracia y economía liberal, puesto que las naciones padecen problemas comunes de pobreza, narcotráfico y seguridad, y tiene inmensas posibilidades de comercio por el Pacífico, tanto con los países del continente americano como con los de Asia-Pacífico.

Se están implicando en estas relaciones varios modelos de asociación, siendo los principales la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los tratados de libre comercio. No obstante, las dificultades reales de las relaciones son enormes por la diversidad de culturas, lenguas, modos de proceder, intereses nacionales e internacionales, desequilibrios económicos, industriales y culturales.

En materia fiscal, los países de la Alianza han acordado trabajar en un protocolo para el intercambio automático de información y cooperación en la reciprocidad de información financiera para evitar

la evasión fiscal, el blanqueo de dinero y la financiación de delitos de amplio impacto, como el terrorismo. También han acordado trabajar hacia un tratamiento fiscal más homogéneo de capital, de modo que una de las razones principales del éxito de la asociación son los progresos tangibles alcanzados en sus reuniones, sus comunicados surtidos de medidas económicas, políticas y comerciales (Larraín, 17 de febrero de 2014).

Esta alianza está mostrando una evolución y un crecimiento tan importantes como lo tuvieron en su momento los tigres asiáticos, ya que están aceptando el fenómeno de la globalización como un proceso evidente para el cual hay que prepararse en diferentes ámbitos sociales y buscan incorporarse a los acuerdos de libre comercio internacional; han logrado éxito donde la OMC se ha estancado, en otras palabras, se han ampliado al libre comercio global. Además, están mirando hacia el Pacífico para buscar oportunidades tanto en términos de comercio como de inversiones. También se diferencian de Brasil en el marco de Mercosur, naciones más crecidas pero más lentas. La Alianza se concentra en la eficiencia y se mueve en terrenos desafiantes y difíciles. Los países que la conforman han disfrutado en los últimos años de crecimiento, lo cual les diferencia de otros de la región, y comparten baja inflación, reservas en crecimiento, deuda y déficit razonables. Los cuatro “pumas”, como se les ha denominado, mantienen un compromiso con la democracia y el mejoramiento de las instituciones (Semana.com, 21 de junio de 2014).

Por otra parte, en la disciplina de las relaciones internacionales, la gobernanza de seguridad es un concepto reciente y muestra la creciente fragmentación que experimentan las estructuras de autoridad vinculadas con la seguridad internacional. Ha sido un concepto aplicado particularmente al sistema de seguridad trasatlántica que describe su transformación en términos de un cambio de gobierno a gobernanza. Este hecho explica la ausencia de una amenaza militar que unifique a las naciones, lo cual lleva a la ampliación de la noción de seguridad que incluye varias formas nuevas de amenazas y a un creciente número de actores relevantes en el gerenciamiento de la seguridad internacional; a pesar de que los Estados continúan siendo los actores determinantes en los asuntos relativos a la seguridad, surgen otras formas de autoridad, tanto formales como

informales, que incrementan las influencias en el sistema (Flemes & Radseck, 2012, p. 205).

En tal sentido, la gobernanza de seguridad está en conexión con la nueva instancia regional orientada a profundizar en la articulación del espacio económico del océano más grande y dinámico del mundo. De esta articulación se considera que posiblemente en el corto plazo la iniciativa puede contribuir a profundizar la fragmentación regional ya dispersa entre el Mercosur, el ALBA y la Unasur. No obstante, la esperanza es la complementariedad y hacia el futuro un bloque vinculado con nuevos modelos de gobernanza y específicamente de seguridad, sobre la cual hay referencias desde la bilateralidad.

La asociación busca en términos analíticos al menos tres cosas: defender un modelo de regionalismo abierto; facilitar la firma de tratados comerciales a través de los denominados TLC y llevar a cabo un esfuerzo de las naciones latinoamericanas ribereñas de institucionalizar un espacio desde el cual negociar con los países del Asia-Pacífico.

A la Alianza la caracteriza entonces el énfasis comercial. Esto evidencia sus principales líneas de trabajo que se ocupan de: buscar la convergencia comercial e integración; la logística y la facilitación del comercio; la cooperación económica y técnica para la mejora de la competitividad, la promoción y protección de las inversiones, y el desarrollo de la infraestructura.

Entre los escollos que enfrenta el modelo se han generado críticas por ser un esfuerzo incipiente todavía, por la interdependencia de las naciones integradas que aún es muy baja en términos generales y por los actores o las naciones que mantienen tensiones palpables como Chile y Perú, pero también porque erosiona los esfuerzos hechos con Brasil y tensiona una institución multilateral como la CAN. Así mismo, porque se nota la ausencia de países suramericanos con vista al Atlántico, como Brasil y Argentina, y por las enormes diferencias económicas, políticas y sociales que subsisten en el continente suramericano.

Hacia el futuro es conveniente que la Alianza como tal empiece a ocuparse del componente de gobernanza de seguridad más en la multilateralidad, por las dificultades que el manejo de esta variable

ha tenido en el continente. No obstante, aunque parezca prematuro plantearse el tema, es equivocado no ocuparse de su importancia en la dinámica del proceso de regionalización. Esta cuestión deberá tocarse tarde o temprano, especialmente si se considera que las transformaciones geopolíticas en curso son de altísima significación en el Asia-Pacífico.

La Alianza, según sus analistas políticos, tendrá el deber de responder a una realidad geográfica fundada en sólidas variables económicas y demográficas, que habrán de tener en algún momento una expresión de cooperación en el plano del componente de gobernabilidad y seguridad de las naciones comprometidas con la misma (Díaz, 14 de abril de 2012).

La posición de la Alianza sobre el modo de entender y combatir la problemática de las drogas y del crimen transfronterizo

La problemática de las drogas ilícitas como variante del crimen transfronterizo en los países de la Alianza continúa siendo entendida con un sentido muy tradicional (prohibicionismo) y en cierta manera sustentada en las convenciones internacionales que sobre el tema se han firmado a nivel global: la Convención única sobre estupefacientes de 1961, la Convención sobre drogas psicotrópicas de 1971, la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988 y la Convención en contra del crimen organizado transnacional de 2000 (Thoumi, 2007, p. 13).

No obstante, el tráfico ilegal de drogas es un problema bastante complejo en la región y demanda la cooperación multilateral para enfrentarlo. Se ha definido como un proceso económico y social que abarca el consumo de narcóticos, estimulantes y alucinógenos, y su satisfacción mediante una oferta creciente y diversificada (Santana, 2004, p. 22). También como un delito consistente en facilitar o promocionar el consumo ilícito de determinadas sustancias estupefacientes y adictivas que atentan contra la salud pública con fines

lucrativos, pero esta definición puede someterse a variación según las distintas normatividades penales de cada Estado.

Así mismo, deberá entenderse como tal cualquier acto aislado de transmisión del producto estupefaciente. Además, el transporte e incluso toda tenencia que aun no implicando transmisión, suponga una cantidad considerablemente más allá de las necesidades del propio consumo, o que de algún modo muestre como finalidad promover, facilitar el consumo ilícito, es decir, el consumo ajeno.

En ciertos estatutos legales en la región, según Terán (2012), se ha entendido como delito sólo el tráfico, no la tenencia de drogas en cantidades pequeñas reducidas a las necesidades personales del consumidor, mientras en otras sí se tipifican como conductas delictivas tanto el tráfico como la tenencia de dichas sustancias prohibidas (p. 1).

Los expertos en el tema han dicho que éste debe entenderse como expresión, símbolo y síntesis de la actividad económica o circuito económico de la producción, distribución y consumo de las drogas, todo lo cual constituye una unidad múltiple e indivisible. En otras palabras, no puede existir una etapa sin la otra, es decir, se interrelacionan en un proceso constante (Ramírez, 1990, p. 3).

Frente al negocio del tráfico ilegal de drogas se argumenta que no es sólo un comercio de mafias, sino que es algo más, es decir, también se reconoce como actividad agroindustrial, comercial y financiera, que por su estructura vertical y alcance global se asocia cada vez más con las empresas transnacionales, que con las familias del crimen organizado (Vargas, 2011, p. 202).

No obstante, para combatir el problema en la región, se implementan diversas acciones de cooperación que complementan las basadas en la visión económica, de seguridad y defensa, como un entramado de estructuras de autoridad en las naciones, tanto formales como informales, que coordina, gerencia y reglamenta la atención del problema desde lo unilateral, bilateral, multilateral y regional (Flemes & Radseck, 2012, p. 1). Esto conlleva en la actualidad a otras propuestas para combatir el problema, según se desprende de las directivas emanadas de OEA, Mercosur y Unasur, las cuales se interpretan como un agotamiento de la política de *securitización* que no alcanzó los fines que se propuso. Por estos

motivos, en adelante se ve como urgente repensar no solo el fenómeno del tráfico ilegal de drogas, sino la criminalidad conexas desde otra perspectiva, más en lo bilateral, multilateral y regional. Empero, la mirada sobre el problema indica que aún son muy fuertes las ataduras que impone la visión global sobre el mismo basadas en la prohibición, pero los esfuerzos regionales originan evidencias que pueden ser clave para los futuros debates internacionales ante la ya fracasada política de nivel global.

El crimen transfronterizo tampoco ha sido tema aún de la agenda de la Alianza. Sin embargo, el entendimiento de la problemática de criminalidad terminará obligando a promover la cooperación multilateral y a poner atención a los problemas de gobernanza de seguridad, por cuanto se potencializan fenómenos en la región como el narcotráfico en Colombia vinculado con el conflicto armado interno, del cual, por ejemplo, ha llegado a considerarse que en las zonas de frontera se convierte en una fuente de financiación de los proyectos o programas políticos concebidos como ilícitos, es decir, fuente de patrocinio al terrorismo o proyectos políticos alternativos o revolucionarios. Así el narcotráfico como variante de la criminalidad transfronteriza juega entonces un papel clave de acuerdo con la visión que se tenga del mismo (Tarapués, 2010, p. 153).

También habrá de considerar todos aquellos actores ilegales que se han venido asociando a las denominadas bandas criminales en Colombia y ubican parte de sus actividades de narcotráfico y otras variantes de criminalidad en las zonas frontera con Ecuador y Perú, aprovechando la denominada ruta pacífica.

El combate entonces resulta muy difícil para los gobiernos en la actualidad, debido a que las organizaciones de criminalidad transfronteriza también ampliaron su capacidad de conflicto y reconfiguraron el territorio. Pero, así mismo, profundizaron alianzas estratégicas y grados de corrupción en donde la política de seguridad democrática en Colombia y la actual con sus matices no alcanzan a ser tan efectivas para enfrentar el fenómeno más allá de las fronteras (Corporación Nuevo Arco Iris, 2012, p. 1).

La lucha contra el denominado crimen transfronterizo es pues un tema de gran impacto dentro del análisis de las relaciones internacionales de dos o más países. Esto debido a que el escenario en

donde se debaten el control y sus efectos es el sistema internacional. Aquí los esfuerzos y estrategias de los países desempeñan un papel significativo en la comprensión estructural de las dinámicas y proyecciones de las relaciones de los Estados entre sí. También de estos dentro del ámbito regional e incluso dentro de la comunidad internacional o global (OEA, 2014).

El propósito entonces ha sido abordar este tópico dentro de la Alianza, profundizando en diversos aspectos como los compromisos bilaterales y multilaterales suscritos por cada Estado. Esto facilitará la apreciación o la postura oficial en relación con las decisiones frente al tema de la cooperación contra las drogas y la criminalidad transfronteriza.

CUADRO 1. COMPROMISOS MULTILATERALES Y BILATERALES SOBRE DROGAS ILÍCITAS

CONVENCIÓN	AÑO	SUSCRITA POR			
		MÉXICO	COLOMBIA	PERÚ	CHILE
Convención única de Naciones Unidas sobre estupefacientes y Protocolo modificatorio 1972	1961	X	X	X	X
Convención de Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas	1971	X	X	X	X
Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas	1988	X	X	X	X
OEA: Convención interamericana sobre asistencia mutua en materia penal	1992		X	X	X
OEA: Convención interamericana contra la corrupción	1996		X	X	
OEA: Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados	1997		X	X	X
Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional	2000		X	X	X
Protocolo de Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños	2000		X	X	X
Protocolo de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire	2000			X	X
Protocolo de Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones	2001			X	
Convención de Naciones Unidas contra la corrupción	2003	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia con base en información de la CICAD, Tarapués (2012) y SENDA (2012).

Ahora bien, la suscripción y ratificación de convenciones y protocolos de Naciones Unidas y la OEA contra la delincuencia organizada transnacional por parte de los países promotores de la Alianza relleva no sólo el compromiso internacional de éstos frente al tema, sino los cimientos que fijan lineamientos generales de las estrategias y políticas nacionales, bilaterales y multilaterales para atacar el problema, y apostarle a la cooperación contra las drogas ilícitas y el crimen transfronterizo. Coexiste la necesidad de ir consolidando acciones conjuntas de los Estados para judicializar el cúmulo de hechos criminales que trasciende las fronteras de los países y que son un asunto que ha estado presente durante mucho tiempo en el ámbito internacional, lo cual ha conducido a la materialización de los acuerdos, los protocolos y las convenciones suscritos por los Estados (Tarapués, 2012, pp. 426-427).

La asunción de roles de cooperación interestatal y los compromisos por parte de los Estados son acordes con los presupuestos teóricos preestablecidos. En otras palabras, la ratificación de esos instrumentos normativos internacionales por las naciones está precedida de y articulada a las posturas oficiales y a los intereses nacionales que promueven la articulación. Aquí está la evidencia del rechazo a unas actividades desarrolladas por organizaciones criminales que traspasan las fronteras nacionales y el reconocimiento de que el combate se torna cada vez más complejo, e incluso ineficaz, sin la consolidación de alianzas multilaterales que faciliten el enfrentamiento de estos fenómenos de una manera efectiva, ya que se trata de redes de criminalidad que se asientan en el territorio de varios Estados (Tarapués, 2012, p. 427).

Los aspectos contextuales pueden influir en la posición que asumen los Estados de la Alianza en sus ideas y estrategias de combate global contra estos fenómenos. No obstante, el hecho de no ser ajenos a la problemática y colaborar con una serie de actores trae como consecuencia que los países de la Alianza definan el crimen transfronterizo como una amenaza dentro de sus estrategias de seguridad y defensa. Se considera que los países de la articulación sufren con este problema y con sus expresiones de violencia y criminalidad, que incluye corrupción, terrorismo, tráfico de drogas, de armas y de municiones y el lavado de activos, pero también con la

presencia cada vez más notoria de nuevas redes de criminalidad en el campo de la minería ilegal y otras actividades afines.

La cooperación en materia de lucha contra las drogas y contra el crimen transfronterizo

La cooperación internacional en materia de lucha contra las drogas y contra el crimen transfronterizo ha tenido correspondencia con la estructura de la Alianza más en sentido bilateral que multilateral, pero la Alianza se propone dentro de las nuevas preocupaciones de la multilateralidad, en el nivel de la seguridad y la defensa, retomar los temas centrales que se han debatido y conectarlos con la estrategia que contribuye al libre tránsito de los ciudadanos en los territorios para facilitar no sólo la actividad comercial, sino las de estudio y turismo. Por ello en la cuarta cumbre de la Alianza se encargó al Grupo Técnico de Movimiento de Personas para que a través de un subgrupo de trabajo ponga a funcionar un esquema de cooperación e intercambio de información sobre flujos migratorios entre las autoridades competentes de los países, con el fin de que oportunamente se activen las alertas de seguridad.

El propósito ha sido avanzar cada vez más en la asociación y la liberación plena de los flujos migratorios. En la quinta cumbre se hizo el reconocimiento por parte de los mandatarios a los esfuerzos realizados por las autoridades en la conformación y puesta en marcha de un esquema de intercambio de información para que en tiempo real se puedan activar las alertas necesarias en el campo de la seguridad y la defensa.

En la sexta cumbre se reiteró con suma claridad el proceso gradual de profundización de la Alianza y la implementación de medidas adicionales que faciliten el tránsito de personas en los puntos de control migratorio, como también el fortalecimiento de los mecanismos para el intercambio de información que otorgue garantía a nivel de seguridad (Alianza del Pacífico, 2014).

Paralelamente los países de la Alianza vienen impulsando acuerdos multilaterales de cooperación para el control del fenómeno del

narcotráfico y la criminalidad transfronteriza, que de algún modo impacta en el fortalecimiento de las relaciones comerciales de la integración (Alianza del Pacífico, 2014).

El propósito entonces ha sido apurar las relaciones de cooperación con México para revisar el tema de la seguridad, ya que el delito del narcotráfico y la criminalidad transfronteriza son un problema que aqueja a los países de la Alianza, que pasan por un gran momento en el marco de sus relaciones internacionales; por tanto, es clave revisar lo que ya se haya institucionalizado con México, Chile, Perú y Colombia. Los compromisos nacionales son cada vez más determinantes para profundizar la cooperación multilateral y combatir el tráfico de drogas, y la delincuencia conexas que actúa notoriamente en las fronteras de estos países (RCN, 18 de septiembre de 2012).

Entre Colombia y México hay suscrito un convenio de asistencia jurídica con el cual se pretende profundizar la cooperación judicial y policial en el enfrentamiento o combate al tráfico de armas y drogas, siendo éste un memorando de entendimiento en materia de cooperación internacional en la lucha contra esos fenómenos de criminalidad y delito transfronterizo.

Esta voluntad política que se ventila en las naciones de la Alianza se extiende a la ayuda que puedan necesitar terceros Estados de Centro América y las islas del Caribe en la persecución de los delitos que produce la dinámica de la criminalidad transfronteriza.

La asociación entonces no solamente ve el desarrollo comercial y económico, sino el trabajo conjunto de los Estados para enfrentar el problema del tráfico de drogas y criminalidad transfronteriza que, en mayor o menor grado, padecen las naciones. El proyecto prevé que si se actúa conjuntamente se es mucho más efectivo y contundente en las realizaciones comerciales, pero también contra todos aquellos factores que demandan la intervención preventiva y efectiva de las autoridades para evitar el impacto en la seguridad de los Estados y así mismo en la defensa de la democracia, que es uno de los mayores desafíos de la región (Lainformacion.mx, 2011).

En este sentido, la caracterización del fenómeno del narcotráfico en México como amenaza a la seguridad conlleva necesariamente

el análisis de las formas de criminalidad transnacional y organizada que aparecen relacionadas con él; a pesar de que las bandas criminales se ocupen de diversas acciones delictivas, es el narcotráfico su principal actividad económica y el pilar de su poderío (Álvarez & Landinez, 2011, p. 137).

El grupo técnico de la Alianza, consciente de esta situación, ha elaborado un documento que se ocupa del combate a la delincuencia transfronteriza. En este trabajo se destacan la cooperación y la asistencia en materia judicial y de seguridad interna de las naciones, siendo indispensables para evitar que el libre tránsito de las personas en que se empeña la Alianza no afecte la seguridad interna de los países. El documento expresa que dicha cooperación deberá estar focalizada en aspectos vinculados a la lucha contra la delincuencia transfronteriza, tales como el tráfico de personas, el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, pero así mismo el tráfico de bienes culturales, el lavado de dinero y, de manera particular, el tráfico ilícito de drogas (Alianza del Pacífico, 2014). México y Perú también han realizado acuerdos de cooperación bilateral en la lucha contra la delincuencia y en la creación de un sistema hemisférico para enfrentar el crimen transfronterizo (Lainformacion.mx, 2012).

Colombia y México, adicionalmente, han acordado en la VIII cumbre de Cartagena aprovechar una plataforma que permite compartir la identidad de los delincuentes. En otras palabras, se da inicio al intercambio de información en materia de seguridad mediante el uso de esta plataforma. Esto conlleva actuar en tiempo real con información que permita a los dos países identificar muy rápidamente esas personas vinculadas con la criminalidad y que de cierto modo, habría que enfrentar, al entrar en vigencia el programa de libre circulación de las personas dentro de los territorios de la Alianza. Es la primera vez que Colombia entrega una herramienta como esta, que puede ser útil si se logra aprovechar en la integración de las naciones (Alianza del Pacífico, 2014). Los esfuerzos parece que van en doble vía, por un lado de fortalecimiento de los acuerdos bilaterales para enfrentar el problema en las fronteras y, por el otro, de esfuerzo colectivo de los Estados en el cumplimiento de los compromisos globales frente al problema de las drogas ilícitas.

CUADRO 2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE DROGAS ILÍCITAS

ACUERDOS HEMISFÉRICOS DE COOPERACIÓN	ACUERDOS REGIONALES DE COOPERACIÓN CONTRA LAS DROGAS ILÍCITAS Y LA CRIMINALIDAD TRANSFRONTERIZA
<ul style="list-style-type: none"> • Resolución OEA 908 de 2006. • OEA: Comisión interamericana para el control del abuso sobre de las drogas, CICAD, 1986. • OEA: Convención interamericana contra el terrorismo, de 3 de junio de 2002. • OEA: Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo Brasil, Colombia, Perú, 2008 que tiene el fin de “trabajar coordinadamente para combatir el tráfico ilícito de estupefacientes”. • Proyecto PREDEM, que recoge las necesidades de cuatro países andinos (Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador) y tiene como objetivo contribuir a la reducción del consumo de drogas, principalmente en poblaciones de mayor vulnerabilidad. • Unasur: Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional.
DECISIONES SUBREGIONALES DE COOPERACIÓN	ACUERDOS BILATERALES DE COOPERACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • CAN: Decisión 587 “Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina” en donde se prioriza la lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos conexos. • CAN: Decisión 505, la cual contiene el “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”. • CAN: Decisión 250 referida al “Plan de Acción para la sustitución y desarrollo alternativo en las zonas productoras de coca de los países andinos”. • CAN: Decisión 549 con la cual se crea el Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA). • CAN: La Decisión 602 que contiene la “Norma Andina para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”. • CAN: Decisión 614 en donde se plantea la “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Perú ha suscrito acuerdos para la lucha conjunta contra el problema de las drogas con todos los países de América, excepto con Canadá y el Caribe. • Colombia-Brasil: Acuerdo de Cooperación Judicial y Asistencia Mutua en Materia Penal. • Colombia-Brasil: Tratado de Extradición, Decreto 6330, del 25 de septiembre de 1940. • Colombia-Brasil: Acuerdo de cooperación para impedir el uso ilegal de precursores químicos en el procesamiento de estupefacientes, Decreto 3206, del 13 de octubre de 1999 • Colombia-Brasil: Acuerdo por notas para la constitución del grupo de trabajo bilateral para la represión de la criminalidad y del terrorismo, del 26 de junio de 2003. • Colombia-México: Acuerdo de cooperación en materia de asistencia jurídica. • Colombia-Chile: Acuerdo sobre cooperación mutua para prevención del uso indebido y control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. • Colombia- Chile: Tratado de extradición.

Fuente: elaboración propia con datos de OEA, Unasur y Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Mutua en Materia Penal y Extradición.

Las perspectivas de construcción de una visión de bloque sobre las drogas y el crimen transfronterizo

Los países de la Alianza entienden que el fenómeno del tráfico ilícito de drogas y la criminalidad transfronteriza es considerado como una amenaza para la seguridad de los Estados. Cuando se habla de amenaza transnacional se alude a los problemas en las fronteras que son de propiedad común y simultánea, donde se incuban delitos cuyas características atañen al terrorismo, el narcotráfico y la criminalidad organizada, que pueden poner en peligro la seguridad de la sociedad y de los mismos Estados. Lo más novedoso aquí ha sido el proceso creciente y de acelerada transnacionalización que vienen experimentando las organizaciones dedicadas al delito, pues las actividades de criminalidad en gran escala y en combinaciones en el mundo global se ven favorecidas por la permeabilidad de los mercados y a su vez generan altos grados de violencia, como resultado de las combinaciones o cruces entre el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, llegando incluso a encontrarse evidencias de conexión internacional del tráfico de drogas y armas pesadas con fines puramente comerciales.

Lo anterior indica que la criminalidad transfronteriza se ha convertido en una de las más peligrosas amenazas en la región, por cuanto alcanza las esferas política, económica y social de los Estados, aunque en ocasiones esta multidimensionalidad se ve limitada al tráfico y comercialización de estupefacientes. No obstante, hay que incluir en su ámbito las actividades de corrupción, fraudes económicos, secuestros y extorsiones, tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos, patentes y migraciones clandestinas, etcétera (Jiménez, 2009 pp. 89-90).

Es evidente que el peligro del terrorismo internacional como variante de la criminalidad organizada se debe tomar en serio, no puede enfrentarse eficazmente con los medios clásicos de la guerra entre Estados. En otras palabras, tampoco con la superioridad militar de un poder central que orienta unilateralmente. Sólo una eficaz formación de redes entre los servicios secretos, la policía y

los tribunales, incidirá en la logística que implementa este tipo de delito. Estos instrumentos están más al alcance de una comunidad internacional jurídica y horizontalmente orientada a la cooperación antes que al unilateralismo hegemónico (Habermas, 2009, p. 178).

Las autoridades responsables de la política antidrogas en los países de la integración han mostrado sumo interés en profundizar en la instrumentación política y normativa en materia de lucha contra el problema de las drogas ilícitas y la criminalidad transfronteriza, y por esto participan de foros y reuniones con los organismos globales y regionales como ONU, OEA, Mercosur y Unasur, por cuanto existe en la región variada normatividad que se complementa con el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y los Delitos Conexos, y otras decisiones subregionales encaminadas a mantener la cooperación y la asistencia entre las autoridades de la región andina y, por supuesto, de la Alianza.

Las naciones que hacen parte de Mercosur y Unasur de alguna manera han venido promoviendo e impulsando la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible con acciones concretas contenidas en los planes de cada país y que se ven reflejadas en el informe anual sobre drogas presentado por Naciones Unidas.

Las perspectivas de construcción de una visión de bloque sobre las drogas ilícitas y el crimen transfronterizo entonces son bastante positivas, si se tiene en cuenta que en la Alianza es clave la profundización en diversos temas a pesar de que haya riesgos. Colombia ha fortalecido su nivel de seguridad y sus instituciones en la última década, pero el tráfico de drogas sigue siendo una alta fuente de inestabilidad que no se resuelve a corto plazo. Chile es quizás el país con mayor estabilidad después de la dictadura. Perú y México acusan también muchas vulnerabilidades internas. En México, por ejemplo, la lucha del gobierno contra los actores armados apenas comienza. No obstante, los países mantienen la preocupación y los esfuerzos evidentes de combate al problema, lo cual debilita las tensiones y hace que las naciones se ocupen más del tema ante debilidades comunes (Palacio, 2014, p. 70-73).

También el fenómeno del consumo empieza a ser una variable a tener en cuenta, porque afecta de manera directa a los centros

urbanos y a las comunidades involucradas en la Alianza, pues la adicción a las drogas se define hoy como un problema de salud, que los Estados y los gobiernos deberán atender muy rápido, sin la exclusión de la política tradicional de la prohibición, pero paralelamente fomentando una política frente a la adicción como un problema de salud pública y de roles nacionales.

La influencia de Estados Unidos en el modo como se plantea la lucha contra las drogas y el crimen transnacional en los Estados de la Alianza

Durante los últimos años, en Suramérica se ha venido enfrentando el problema con ciertos desafíos en el campo económico y en el de seguridad y defensa, pero en la medida en que se ha ampliado el fenómeno del tráfico de drogas y por ende del crimen transfronterizo, se ha dado lugar al surgimiento de estructuras de gobernanza de seguridad en la región para atender el problema desde una perspectiva unilateral, bilateral y multilateral de las naciones. En otras palabras, esto se ha asociado a lo que se conoce como gobernanza multinivel o regional, la cual coexiste con las estructuras de gobernanza global, en algunas ocasiones complementando y en otras generando ciertas tensiones sociales (Flemes & Radseck, 2012, p. 207).

El tráfico ilegal de drogas en los países de la Alianza ha sido un fenómeno que sumado a las estrategias de dominación de EE.UU. aún denota, en cierto modo, la confluencia en que se encuentran todavía las naciones de la región suramericana. Esta confluencia ha traído efectos como los incrementos de la violencia, la inseguridad, la dificultad para la gobernabilidad y la promoción del Estado de Derecho. También, situaciones problemáticas que se agitan más allá del panorama regional a partir de la década de los ochenta cuando llega a la cúspide empresarial el fenómeno de las drogas ilícitas, el cual ha avanzado hasta el presente, logrando reproducirse, fragmentarse y mantenerse en un crecimiento no solamente dentro del continente suramericano, sino más allá de sus fronteras (Perdomo, 2012, p. 1).

La variante tráfico de drogas ha ampliado tanto su incidencia en la región que ha creado vínculos extraregionales en su consolidación con la llamada economía de las drogas como una empresa exageradamente rentable. Por tanto, el fenómeno ha causado impactos directos en la seguridad y la paz internacional, dada la vinculación con delitos como el terrorismo, los que atañen al aprovechamiento del ciberespacio, los afines con la influencia sobre los medios de comunicación y las denominadas redes sociales. Estos han dado lugar al diseño de estrategias mediáticas dentro de una acelerada *securitización* por parte de EE.UU. con medidas que en cierta manera justifican ante la opinión global las injerencias en los territorios de otros países bajo el argumento de la guerra contra las denominadas drogas ilícitas. (Perdomo, 2012, p. 1).

El tráfico de drogas asociado a la criminalidad transfronteriza ha imprimido derroteros que inciden en problemas estructurales de la economía, la política y la cultura de las naciones que integran la Alianza, y que afectan los procesos vinculados con sus democracias o formas de gobierno. También las relaciones con los vecinos en la construcción y dinámica de la política exterior, que se ve incidida por la implementación intensa de la estrategia de *securitización* en el enfrentamiento de la criminalidad dedicada a la producción, la distribución y el consumo de las drogas ilícitas (Perdomo, 2012, p. 2).

Tradicionalmente este fenómeno se ha enfrentado mucho con políticas de control fundadas en una visión de seguridad nacional, la cual ha conllevado no solamente el impulso de acciones militares, sino de programas que impactaron en los ciudadanos vinculados al campo de la producción, la distribución y el consumo de las drogas. En otras palabras, se ha dicho que a pesar de algunos logros, los controles no han sido suficientes para frenar el avance y la multiplicación del fenómeno ilícito en el continente (Macana, 2012, p. 96).

En la actualidad se están diseñando nuevas propuestas de control y seguridad desde las organizaciones bilaterales y multilaterales como la OEA, el Mercosur y la Unasur, las cuales se interpretan como un agotamiento de la política de *securitización* y de sus instituciones, porque según Thoumi (2005) a pesar de un siglo de prohibicionismo, las políticas no han logrado las metas que se han

propuesto y el problema de las drogas es hoy tan grave como cuando empezó. En este sentido hay numerosas críticas, las políticas represivas se han mantenido y podría considerarse que casi siempre se han fortalecido debido a la vinculación de estas con las diseñadas para enfrentar el terrorismo como un propósito de EE.UU.

En adelante parece urgente repensar no sólo el fenómeno del tráfico de drogas, sino la criminalidad conexas, bajo otra perspectiva que incluya acciones desde la bilateralidad, la multilateralidad y la regionalización. Entonces, los propósitos de actores como EU, OEA, Mercosur y Unasur, en el nuevo siglo, son cada vez más amplios en la medida que se va tomando conciencia sobre las herramientas regionales para luchar contra el flagelo de las drogas, las cuales son más apropiadas y aportan un mayor valor a los esfuerzos de la cooperación que se viene realizando para enfrentar el problema.

Así pues se precisa la concepción de EE.UU. sobre el tema y cómo dicha percepción y ejecución de su modelo político antidrogas permea la construcción de una política contra las drogas en los demás Estados del continente americano. En ese sentido, el Estado norteamericano ha tenido cierto interés por controlar y regular el creciente tráfico de drogas a nivel mundial, para lo cual ha desarrollado todo un modelo de control que ha pretendido implementar en diferentes latitudes, fundamentalmente en los países donde tiene capacidad de persuasión o influencia para el proceso de adopción y ejecución de políticas públicas.

A mediados de la década de los ochenta, la explosión del crack-cocaína y la violencia generada por ese producto en Estados Unidos motivaron la puesta en marcha de varias de las políticas antidrogas de línea dura que se hallan vigentes en ese país aún en la actualidad. En 1986 el presidente Ronald Reagan anunció por primera vez que las drogas ilegales constituían una amenaza para la seguridad nacional. Tres años más tarde, el presidente George W. Bush lanzó la Iniciativa Andina para la Lucha contra las Drogas (Coletta et al., 2005, p. 13).

El modelo norteamericano que ha pretendido controlar la producción, el tráfico y el consumo de drogas, ha estado basado en una legislación rígida, el fortalecimiento de la aplicación de la ley y los elevados índices de encarcelamiento (Coletta et al., 2005, pp. 13-15).

Es decir, un modelo represivo y de sometimiento a una normatividad bastante drástica.

Ese tipo de estrategia ha sido orientado desde 2003 por un informe oficial en el que se plasmó el razonamiento orientador de tales políticas: el Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (*International Narcotics Control Strategy Report*) elaborado por el Departamento de Estado, el cual señala que los programas internacionales de lucha contra el narcotráfico apuntan a los primeros tres eslabones de la cadena de producción y consumo; el cultivo, el procesamiento y el tránsito. Así, el ataque a la fuente debe ser certero para tener éxito (pp. 15-16) y Estados Unidos direcciona la responsabilidad a los países que producen y exportan las drogas.

Por su parte, Bruce Bagley y Juan Tokatlián (1992, p. 216) afirman que las estrategias estadounidenses de control de drogas han evolucionado en el marco de la tradición realista de las relaciones internacionales (Tickner, 2000). Así pues, uno de los supuestos fundamentales de la política antidrogas inspirado en el realismo es que la presión externa ejercida por Estados Unidos, principalmente a través de la diplomacia coercitiva, conducirá a la cooperación por parte de los países productores, con lo cual la “amenaza a la seguridad” será confrontada efectivamente (Friman, 1993, p. 104, en Tickner, 2000).

Esto último se traduce y evidencia en el aumento de la presencia y la influencia de EE.UU. en determinados países y subregiones de América Latina con el objeto de ejercer un mayor control político y económico sobre ellos, proceso que se manifiesta a través de distintas acciones que van desde el establecimiento de bases militares y medidas orientadas a promover determinadas políticas hasta expresiones diversas de diplomacia coercitiva (Russell et al., 2009, p. 7).

Así pues, la producción y el tráfico de drogas en Suramérica han sido considerados por EE.UU. como un problema que atenta contra su seguridad nacional. En ese sentido, apuntó al fortalecimiento de las facultades de las fuerzas militares y policiales de América Latina para la puesta en práctica de sus medidas en materia antidrogas. Dado que a fines de la década de los ochenta la Guerra Fría ya había quedado atrás y los conflictos internos de Centro

América se hallaban en proceso de finalización, la región andina reemplazó rápidamente a América Central como zona beneficiaria de la ayuda estadounidense en cuestiones de seguridad (Coletta et al., 2005, p. 16).

Lo anterior ha sido denominado la “militarización” del problema de producción y tráfico de drogas. La militarización de las actividades antinarcoóticos ha traído como resultado una mayor participación de Estados Unidos y de las fuerzas armadas locales en los asuntos internos de los países productores de drogas (Tickner, 2000).

Entonces la denominada “militarización” que se refiere a la expansión del papel que desempeñan las fuerzas armadas estadounidenses y sus estrategias militares se orientó a que la asistencia militar y policial sea prioritaria frente a la ayuda para fines socioeconómicos y para las instituciones democráticas (Coletta et al., 2005, pp. 16-17).

En ese contexto EE.UU. despliega presupuesto nacional para ejercer y expandir su política represiva en los países que producen las drogas ilegales y así logra intervenir algunos territorios para controlar la amenaza a su seguridad nacional, lo cual tiene repercusiones colaterales, pues los países son sometidos a condiciones y presiones políticas con las que la potencia norteamericana logra implementar un modelo de coerción indirecta para la alineación hacia sus intereses nacionales.

Por lo anterior, se puede interpretar que EE.UU. comenzó a incidir en las políticas de seguridad de los países del Pacífico desde su perspectiva de seguridad nacional. De modo que países como Colombia, Perú y México se alinearon a los intereses nacionales norteamericanos, identificándolos como retos propios de las sociedades en vía de desarrollo, lo cual probamente repercutió en el grado de sumisión política.

Por tanto, las ayudas económicas son destinadas fundamentalmente a robustecer las fuerzas armadas con el propósito de contrarrestar la producción y el tráfico de drogas, lo que se convirtió en el principal puente de cooperación de EE.UU. para los países del Pacífico donde se cultivan drogas y que sirven de tránsito para las mismas. Asimismo, los países implicados son considerados como nichos para el incremento del crimen transnacional, lo cual genera una

amenaza internacional que se aborda igualmente desde el modelo de “militarización”.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el tráfico de drogas a escala global ha sido considerado por EE.UU. como precursor de los crímenes internacionales, de tal manera que el despliegue del modelo represivo y de sometimiento es orientado desde el mismo razonamiento con el que se aborda el problema de las drogas.

Es así como sobre las cuestiones de narcotráfico y crimen transnacional los estadounidenses implementan la “diplomacia coercitiva”, la cual es sustentada en un modelo de ensayo de vinculación a los “países problema” (de acuerdo a EE.UU.), afectando los límites tolerables (para EE.UU.) de la soberanía de esas naciones pero evitando una intervención directa y costosa (Tokatlián, 1997, p. 2). Así pues, de manera indirecta, Estados Unidos incrementa su poder de subordinación y afecta concisamente la autonomía y la determinación de los pueblos.

Igualmente, el profesor Tokatlián **expone la “condicionalidad”**, la cual en los asuntos internacionales manifiesta una “regla de juego” sistémica que se diseña de modo incremental y unilateral entre muy pocos y se aplica, implícita o explícitamente, de manera creciente a muchos. Así entonces, la condicionalidad es una limitación o restricción impuesta, que resulta funcional a la estructura de poder imperante en el sistema planetario (Tokatlián, 1997, pp. 2-3). Dicha condicionalidad se podría relacionar con las imposiciones represivas en materia de lucha contra las drogas, lo cual, como afirma el profesor Tokatlián, tiene un diseño incremental. Es decir, las imposiciones que se han especificado para Colombia podrían extenderse de manera gradual a los países que conforman la Alianza.

Ese contexto de “condicionalidades” y “diplomacia coercitiva” se pone en evidencia en el esquema de otorgamiento de beneficios arancelarios que entrega EE.UU. en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA). Éste ha sido el principal instrumento que orienta la entrega de compensaciones y beneficios a los países en razón a su lucha contra las drogas. De tal manera que podría interpretarse que eventualmente se determinaría una extensión de la condicionalidad hacia los Estados miembros de la alianza.

Por último, se puede interpretar que precisamente la Alianza del Pacífico se consolida en la medida en que puede independizar o aumentar sus capacidades de negociación política con EE.UU. Es decir, la sumisión o las condicionalidades no recíprocas que fomenta el país norteamericano deberían ser equilibradas y confrontadas por el bloque comercial, pues precisamente la integración es sin duda una acumulación o agrupación de poder para negociar acuerdos económicos con el mundo, pero seguidamente se puede prever una capacidad política para debatir temas tan complejos sentando una posición propia frente a temas tan espinosos como la política de lucha contra las drogas y el crimen transnacional.

En síntesis, el control de la problemática de las drogas en Suramérica, y particularmente en las naciones de la Alianza, conlleva acciones de política exterior que involucran estructuras de gobernanza y actores globales. Estos actores intervienen de uno u otro modo en la construcción de las políticas antidrogas basadas en los intereses centrales, a pesar de los nuevos roles que se promueven desde la bilateralidad y multilateralidad en la zona (Velosa, 2012, pp. 42-51).

La coherencia o discrepancia entre la posición de los Estados de la Alianza y la visión que sobre el tema viene liderando Brasil en Unasur

Los aportes de Unasur en cooperación para enfrentar el fenómeno de las drogas ilícitas y la criminalidad transfronteriza han sido muy importantes porque representan una nueva mirada para el enfrentamiento del fenómeno en el continente, o al menos con un matiz más autónomo política e ideológicamente, por cuanto la intención ha sido dar respuesta a los problemas urgentes que están obstaculizando la paz y la seguridad en Suramérica y que, de paso, afectan la tranquilidad y la convivencia, particularmente en zonas de frontera (Solano & Dangond, 2010, p. 443). Sin embargo, tener a Brasil como una potencia regional y a los países de la Alianza como potencias secundarias genera ciertas tensiones políticas y

dificultades para impulsar estrategias de cooperación en torno al problema de las drogas ilícitas.

Debe considerarse también que después del 11 de septiembre, cuando EE.UU. catalogó los fenómenos de tráfico de drogas, de criminalidad organizada y de terrorismo como nuevas amenazas a la seguridad nacional, el narcotráfico se definió como el nuevo enemigo para la estabilidad política global por encima de la tradicional variable del comunismo. Esto puso a la región en situaciones de tensión política que no puede soslayarse ante la presencia de gobiernos de izquierda que prometen impulsar políticas distintas en torno al problema de las drogas desde una perspectiva regional. La presión política norteamericana lleva entonces a profundizar en el tradicional prohibicionismo y esto involucra a las fuerzas militares de los países con políticas antidrogas. No obstante, los riesgos de la estrategia se multiplican y hacen que los militares cumplan funciones que no son de su competencia y, por tanto, el impulso de la estrategia genera más corrupción, más violencia, más crecimiento de los fenómenos de criminalidad y mayor inestabilidad de los Estados. En este orden de ideas, la nueva perspectiva de política antidroga en la región reclama una mayor autonomía frente a EE.UU., sin que esto signifique necesariamente una confrontación con ese poder central (Vargas, 2008, pp. 83-85).

La creación de Unasur ha venido señalando un camino que conlleve a la consolidación del multilateralismo regional para plasmar una verdadera comunidad de intereses o quizás un embrión de identidad regional. En este sentido, la creación del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de la droga refleja un compromiso regional en la construcción y consolidación de un gran foro de diálogo y concertación de carácter permanente sobre el tema de las drogas y la criminalidad transnacional. Sin embargo, cinco años después, este foro continúa siendo una idea en búsqueda de instrumentos efectivos para cumplir tal propósito.

La nueva gobernabilidad en la región promete desarrollar una agenda común y compatible con las especificidades suramericanas para enfrentar el problema, por cuanto el tráfico de drogas y la criminalidad organizada han sido amenazas que las estrategias clásicas y maximalistas no han sido capaces de detener, por tanto el espacio

está siendo llenado con la posibilidad de políticas variadas surgidas al amparo del diálogo abierto (Fortuna, abril de 2012, p. 120).

La experiencia de Colombia en los temas de drogas y crimen transnacional y su proyección como líder regional

El presidente de México, Enrique Peña Nieto, comenta que la experiencia colombiana para enfrentar el fenómeno del narcotráfico y la criminalidad transfronteriza ha sido exitosa. Se trata de una experiencia que ha permitido impactar contundentemente los fenómenos de criminalidad y en cierta manera disminuir sensiblemente los índices de ciertos delitos, lo cual hace interesante no sólo el contenido de la política impulsada por el presidente Santos, sino los resultados obtenidos en su implementación, por lo que puede ser un modelo a tener en cuenta entre los mecanismos que demandan la seguridad y la defensa en la región (Lainformacion.mex, 2012).

Colombia, como potencia secundaria, se mueve en la región en dos opciones: la Unasur y la Mesoamérica, que le tienden vectores para construir nuevas alianzas en América Latina, ejercer un liderazgo y contribuir al equilibrio de poder frente a los norteamericanos, brasileños y mexicanos. Desarrolla una política de cooperación hacia Suramérica y el gran Caribe, fundada en la diplomacia económica y en acciones de cooperación sur-sur. En Suramérica fortalece alianzas con otras potencias regionales como Venezuela, Chile y Argentina, y hacia el Caribe ejerce un liderazgo que en la mayoría de los casos comparte con México.

La participación de Colombia en el proyecto Mesoamérica ha sido un proceso gradual de posicionamiento que le ha facilitado, en menos de diez años, el afianzamiento de lazos políticos y económicos, haciendo uso del denominado poder suave y de la diversificación de la agenda, configurándose así como un buen vecino, un excelente mediador político y un actor clave en la región.

La cooperación en materia de seguridad ha sido también un aspecto importante que ha llevado a Colombia a liderar una serie

de proyectos y a compartir su experiencia en la materia. Tráfico de drogas, criminalidad organizada y seguridad ciudadana, son frentes en los que el país ha venido profundizando su cooperación, puesto que estos son temas prioritarios de la integración en el Caribe ante la presencia de violencia, secuestros, terrorismo, pandillas, corrupción y delincuencia común asociada a la criminalidad organizada. Colombia, en este sentido, ofrece una cooperación relevante que se inscribe dentro de las estrategias que promueve la región del Caribe para enfrentar el fenómeno y la criminalidad conexas (Ardila, 2012, pp. 307-309).

En términos de seguridad, Colombia viene ocupando un lugar destacado como potencia secundaria en la solución política y pacífica de los problemas, que se incuban al interior de los países con los que comparte fronteras, las cuales han sido utilizadas por grupos al margen de la ley para el fomento de actividades delictivas, desde luego, sin olvidarse del narcotráfico y la criminalidad organizada que en estas zonas son desafíos de mayor alcance en el nivel doméstico y regional.

Colombia también viene aprovechando muy bien su experiencia en el manejo del tráfico de drogas y las lecciones aprendidas durante más de cuarenta años, siendo esto un hecho que lo convierte en una autoridad sobre el tema, en un líder regional obligado a colaborar con sus vecinos aportando conocimiento, pero también con el derecho de convocar a la comunidad internacional a que participe en cada foro o evento que se realice en la región.

Entre las oportunidades como potencia secundaria está así mismo la ventana que ofrece el Consejo de Defensa Suramericano para que con sus vecinos y Brasil contribuyan desde el diálogo horizontal y transversal a perfilar una comunidad más en la complementación, la inclusión y la confianza, que en agendas individuales. Este es un propósito en el que interactúan los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores para trabajar mancomunadamente en pro de una asociación simétrica en el tema de gobernanza de seguridad, coherente con la multilateralidad liderada por Unasur, pero sin permitir la polarización política frente a los intereses norteamericanos, no obstante, transmitiendo sí la idea de que América del Sur es un espacio democráticamente maduro,

pluralista y autónomo para enfrentar estos conflictos y sus dilemas (Pastrana & Vera, 2012, p. 638).

En suma, teniendo en cuenta que Colombia ha ejecutado una política de lucha contra las drogas y el crimen trasfronterizo desde la alienación al modelo prohibicionista, represivo y de control empoderado por EE.UU. durante varias décadas sin obtener evidentes resultados positivos a nivel social, está llamado moralmente a poner su experiencia en contexto para aportar tal vez uno de los principales insumos con el propósito de reestructurar un modelo político que enfrente problemas tan complejos como el de producción, tráfico y consumo de drogas y el crimen internacional en la región.

Conclusiones

- La Alianza del Pacífico como actor subregional viene desarrollando compromisos tendientes a promocionar la asociación a nivel económico, político y social, con el objetivo de promover el crecimiento y la competitividad de potencias secundarias y avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes y servicios, lo cual se enmarca en un modelo de democracia liberal que se inserta con cierta facilidad en los mercados globales.
- En la Alianza no sólo se dinamiza la prosperidad económica, sino que se respeta la interdependencia de las naciones para impulsar políticas orientadas a la solución de problemas comunes como la pobreza y la marginalidad social, como también los de seguridad y defensa, particularmente en relación con el narcotráfico, las guerrillas, las autodefensas y la criminalidad transfronteriza.
- En el área de la gobernanza de seguridad se cuenta con un cúmulo de acuerdos de cooperación bilaterales, multilaterales y regionales, que están en curso para hacerle frente al problema de las drogas ilícitas y los fenómenos

de criminalidad conexas, que se origina en las fronteras de los países con ocasión del crecimiento y desarrollo que han logrado el delito y la criminalidad transnacional.

- En el campo de la seguridad y la defensa, las potencias secundarias de la Alianza están comprometidas con las políticas globales diseñadas para enfrentar estos fenómenos de criminalidad y delito que se originan con la producción, distribución y consumo de drogas ilícitas. No obstante, los procesos de integración se acompañan también de estrategias y políticas construidas desde la región para combatir esos mismos problemas a partir de la bilateralidad, la multilateralidad y la regionalización.
- Atender los problemas de criminalidad asociada a las drogas ilegales y al delito transnacional cada vez se hace más difícil para los gobiernos porque los delincuentes también evolucionan en sus niveles de organización y complejidad, y en este sentido amplían su capacidad de conflicto y reconfiguración de los territorios en donde realizan sus operaciones y alianzas, aprovechando el fenómeno de la corrupción en entidades públicas y privadas.
- La cooperación en materia de gobernanza de seguridad se viene fortaleciendo con el componente del consenso, que permite asegurar que en muy corto tiempo se avanza en la liberación plena de los flujos migratorios entre las naciones, lo cual no sólo contribuirá a la consolidación de los acuerdos económicos, sino al aprovechamiento de bases de datos altamente consolidadas en los países de la región con información sobre la criminalidad asociada al narcotráfico y el delito transnacional.
- En la Alianza no solamente se ve el desarrollo económico y comercial, sino la posibilidad de trabajo mancomunado

entre esas potencias secundarias para enfrentar los problemas de seguridad y defensa en sus territorios, por cuanto si se actúa colectivamente, se es mucho más eficiente para atacar los factores perturbadores de la armonía social y la seguridad en la región.

Recomendaciones

- A los gobiernos se recomienda el diseño y la implementación de políticas en escenarios democráticos donde se respeten los derechos humanos y las personas sean el centro de las diversas estrategias de regulación de las drogas ilegales, lo cual implica el respeto a los marcos de la democracia y a la capacidad de gobernanza de cada nación comprometida con la Alianza, puesto que la democracia es un punto de partida para que las políticas sean efectivas y se puedan ejecutar dentro de los contextos liberales y por líderes que cuenten con el respaldo ciudadano.
- A los gobiernos se recomienda el impulso de políticas públicas en los campos de la educación, el empleo, la salud y la seguridad social, que sirvan para el acompañamiento de la estrategia de regulación de las drogas ilegales en la región, tanto en la producción y la distribución como en el consumo de las mismas. Dichas políticas deben estar orientadas a reducir los daños ocasionados a los consumidores y a los no consumidores, a minimizar los daños ocasionados con la política antidrogas, a reducir los ingresos del negocio de las drogas dentro de la criminalidad organizada y, finalmente, a maximizar los posibles ingresos para el Estado generados por la regulación regional y la gobernanza en la ejecución de la estrategia antidrogas.

- A los gobiernos se recomienda mayor audacia en el impulso de las estrategias de gobernanza de seguridad para operacionalizar eficientemente los diversos acuerdos que se hallan en curso bilateral, multilateral y regional para enfrentar el problema de las drogas ilícitas y la criminalidad transfronteriza, dado que un mundo libre de drogas es tan irrealizable como uno libre de alcohol y tabaco.
- A los Estados se recomienda modificar las funciones de las fuerzas armadas y las relaciones de estas con la sociedad, en un marco político democrático y de compromisos nacionales dentro de un Estado soberano. Es decir, un nuevo rol a las fuerzas armadas distinto del ya tradicional que hace énfasis en el control militar del tráfico ilegal de drogas como consecuencia de la política del prohibicionismo global.

Referencias

- Alianza del Pacífico. (2014). *Cumbres de integración*. Recuperado 11 de julio de 2014 en: <http://alianzapacifico.net/>.
- Álvarez, C. & Landínez, J. (2011). Drogas y Narcotráfico en México: percepción de amenaza y construcción de enemigo. En A. Vargas (Eds). *Fuerzas armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y México*. (pp. 243-285) Bogotá. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Ardila, M. (2012) Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre sur y Centroamérica. *Revista Papel Político*, 17(1), 293-319.
- Bagley, B. & Tokatlián, J. (1992). Dope and Dogma: Explaining the Failure of U.S.-Latin America Drug Policies. En J. Hartlyn, L. Schoulz y A. Varas (Eds.), *The United States and Latin America in the 1990s. Beyond the Cold War* (pp. 214-234). Chapel Hill: The University of North Carolina Press. En A. B. Tickner, *Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: consecuencias involuntarias de la política antinarcóticos de Estados Unidos en un estado débil*, *Colombia Internacional*, 49/50, mayo-diciembre de 2000, 39-61.
- Bermúdez, C. (2011). La integración regional a comienzos del siglo XXI: Mercosur y Unasur. *Memorias: revista digital de historia y arqueología desde el Caribe colombiano*, 14, pp. 202-231.
- Bernal, R. (2008). Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista brasilera de política internacional*, 51 (2), pp. 14-178. Recuperado el 9 de julio de 2014 en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/artPdtRed.jsp?iCve=35851210>.
- Cancino, A. & Albornoz, C. (2007). La integración regional como instrumento de desarrollo para América Latina. *Revista Colombia Internacional*, 66, 120-146.
- Coletta, Y. & Eileen, R. (2005). La guerra contra las drogas impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe. En C. Youngers y E. Rosin (Eds.), *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

- Corporación Nuevo Arco Iris (2012). FARC, BACRIM Y ELN: radiografía del conflicto. *Revista Semana*. Recuperado el 4 de julio de 2014 en: <http://www.semana.com/multimedia-nacion/farc-bacrim-eln-radiografia-del-conflicto/4743.aspx>.
- Díaz, J. (14 de abril de 2012). La Alianza del Pacífico y su componente de seguridad. *One Magazine*. Recuperado el 2 de julio de 2014 en: <http://www.onemagazine.es/noticia/7885/>.
- Flemes, D. & Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel político*, 17 (1), 203-238.
- Fortuna, M. (Abril de 2012). Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y el crimen organizado. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, 117-133.
- Friman, H. (1993). Neither Compromise nor Compliance. International Pressures, Societal Influence and the Politics of Deception in the International Drug Trade. En D. Skidmore y V. M. Hudson (Eds.), *The Limits of State Autonomy. Societal Groups and Foreign Policy Formulation* (pp. 103-126). Boulder: Westview Press. En A. B. Tickner, Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: consecuencias involuntarias de la política antinarcóticos de Estados Unidos en un estado débil, *Colombia Internacional*, 49/50, mayo-diciembre de 2000, 39-61.
- Habermas, J. (2009). *El occidente escindido*. Madrid: Editorial Trotta.
- Jiménez, C. (2009). *El blanqueo de capitales*. Tesis doctoral. Universidad Rey Juan Carlos. Recuperado el 15 de junio de 2014 en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2009/cjs/Criminalidad%20organizada.htm>.
- Lainformacion.mex (2012). México y Perú acuerdan reforzar cooperación en la lucha contra el crimen organizado. Recuperado 2 de Julio de 2014 en: http://noticias.mexico.lainformacion.com/politica/diplomacia/mexico-y-peru-acuerdan-reforzar-cooperacion-en-lucha-contra-crimen-organizado_Hzsu3SvbGVCuS-2NEysieB6/.
- Larraín, B. (17 de febrero de 2014). La Alianza del Pacífico y sus progresos. Recuperado el 6 de julio de 2014 en: http://elpais.com/autor/felipe_larrain_bascunan/a/.

- Macana, M. (2012). Narcotráfico y delitos conexos: visiones cruzadas de una misma problemática. En E. Pastrana y S. Jost (Eds.), *Colombia Ecuador: entre la integración y la fragmentación* (pp. 89-106). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- OEA. (2014). *Delincuencia organizada transnacional*. Recuperado el 26 de junio de 2014 en: <http://www.oas.org/csh/spanish/DOT.asp#documentos> varios.
- Palacio, J. (2014). *El sentido de la Alianza del Pacífico. Clave de su transcendencia y sus desafíos*. Bogotá: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Pastrana, E & Vera, D. (2012). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En S. Jost. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (pp. 613-638). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Perdomo, A. (2012). *América Latina: entre el "narcotráfico" y la dominación*. Recuperado el 26 de junio de 2014 en: <http://www.monografias.com/trabajos91/america-latina-a-narcotraficoa-y-dominacion/america-latina-a-narcotraficoa-y-dominacion.shtml>.
- Ramírez, B. (1990). Observación al Proyecto de Convención contra el tráfico ilícito y sustancias psicotrópicas de naciones unidas. En *La cuestión de las drogas en América Latina* (pp. 42-59). Caracas: Monte Ávila Editores.
- RCN Radio. (18 de septiembre de 2012). *Narcotráfico y Alianza del Pacífico, temas destacados en reunión de mandatarios de Colombia y México*. Recuperado el 22 de julio de 2014 en: <http://m.rcnradio.com/noticias/narcotrafico-y-la-alianza-pacifico-temas-destacados-en-reunion-de-mandatarios-de-colombia-y>.
- Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Mutua en Materia Penal y Extradición. (26 de abril de 2011). *Tratados bilaterales*. Recuperado el 10 de julio de 2014 en: <http://oas.org/juridico/MLA/sp/col/index.html>.
- Russell, R., & Calle, F. (2009). La periferia turbulenta como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. En M. Hirst (Comp.), *Crisis del Estado e Intervención Internacional* (pp. 55-77). Buenos Aires: Edhasa.

- Santana, A. (2004). *El narcotráfico en América Latina*. México: Editorial Siglo XXI.
- Semana.com. (21 de junio de 2014). Los pumas de la Alianza del Pacífico. Recuperado el 18 de julio de 2014 en: m.semana.com/economía/articulo/alianza-pacifico-un-modelo-digno-de-imitar/392720-3.
- SENDA. (2012). *Convenciones internacionales en materia de drogas y delitos conexos ratificadas por Chile*. Recuperado el 18 de julio de 2014 en: <http://www.senda.gob.cl/quienes-somos/internacional/convenciones/>.
- Solano, M. & Dangond, C. (2010). El narcotráfico en Colombia como tema de la agenda internacional. En *Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 431-447). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Tarapués, D. (2010). Diferencias ideológicas y aumento del narcotráfico: la posición ambivalente de Venezuela. En E. Pastrana, C. Wieland & J. Vargas (Eds.), *Vecindario agitado. Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (pp. 137-173). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Tarapués, D. (2012). Colombia y Brasil en la lucha contra el crimen transnacional: una revisión a sus posturas, acciones y estrategias de seguridad. En E. Pastrana, S. Jost & D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 423-448). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Terán, M. (2012). *Tráfico ilícito de drogas*. Recuperado el 7 de julio de 2014 en: <http://www.monografias.com/trabajos15/trafico-drogas/trafico-drogas.shtml>.
- Thoumi, F. (2005). Conflictos institucionales y culturales en la formulación y evaluación de las políticas contra las drogas. Algunas referencias al caso colombiano. En M. Ardila, D. Cardona & S. Ramírez (Eds.), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (pp. 171-300). Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
- Thoumi, F. (2007). Las verdades incómodas sobre las drogas y su desafío para Colombia (policy Paper No.27) Bogotá. Editorial Friedrich eberth Stiftung Colombia – FESCOL. Recuperado el 26 de julio de 2014 en: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/Observatorio_del_delito/Publicaciones/Policy-paper-%20Obs.%20Drogas%20Uni.Rosario.pdf.

- Tickner, A. (2000). Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: consecuencias involuntarias de la política antinarcóticos de Estados Unidos en un estado débil. *Colombia Internacional*, 49/50, mayo-diciembre de 2000, 39-61.
- Tokatlián, J. (1997). La condicionalidad y la certificación: caso Colombia. *Nueva Sociedad*, 148, marzo-abril de 1997, 98-107. Recuperado el 28 de junio de 2014 en: www.nuso.org.
- Vargas, A. (2008). Una convivencia inesperada. Fuerzas armadas y gobiernos de izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, 213, enero-febrero de 2008, 81-94. Recuperado el 26 de junio de 2014 en: www.nuso.org.
- Vargas, A. (2011). Fuerzas armadas y política antidrogas. El caso Colombia. En A. Vargas (Ed.), *Fuerzas armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y Mexico* (pp. 201-241). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Velosa, E. (2012). Las ideas de la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (pp. 39-53). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

El narcotráfico y el lavado de activos dentro de la agenda de la Alianza del Pacífico

Diego Fernando Tarapués Sandino

Introducción

El rápido crecimiento de la Alianza del Pacífico y el interés que ha despertado no solo a nivel regional sino también en otras latitudes¹, ha gestado la necesidad de repensar y ampliar las labores conjuntas de los países que conforman este bloque regional. Si bien esta alianza surge como un bloque comercial que propende

1. Una muestra del elevado interés que ha despertado la Alianza del Pacífico a nivel global puede verse en un análisis del *Deutsche Bank Research* elaborado por Forster (2013), donde se toma a este bloque regional como la “nueva estrella latinoamericana” (Lateinamerikas neue Stars / Latin America’s new Stars); en esa misma orientación véase Nolte y Wehner (2013, p. 3; 2014, p. 4) así como el análisis del *German Foreign Policy: Die Strategie der Pazifik-Allianz* (15 de noviembre de 2013). *German Foreign Policy*. Recuperado el 18 de junio de 2014 en: <http://www.german-foreign-policy.com/de/fulltext/58735>. Asimismo, influyentes medios como *The Economist* han resaltado esta nueva alianza y su progresivo crecimiento; al respecto véase: *The growing Pacific Alliance. Join the club* (29 de abril de 2013). Recuperado el 18 de junio de 2014 en: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2013/04/growing-pacific-alliance>. De manera más reciente, un informe de la *Bertelsmann Foundation* emplea el apelativo de “*Pacific Pumas*” para describir y elogiar a los cuatro países de la Alianza del Pacífico (George, 2014, p. 3).

por acciones conjuntas para negociar y comercializar con los demás países², su agenda se ha ido ampliando paulatinamente debido a diferentes circunstancias. Entre los temas que empiezan a adquirir una mayor relevancia se encuentra el fortalecimiento de las estrategias conjuntas en la lucha contra el crimen organizado transnacional y en especial en contra del narcotráfico y del lavado de activos. Esto especialmente por dos razones que a su vez obedecen a distintos factores. Por un lado, en el ámbito interno hay que resaltar el hecho de que la Alianza viene materializando con elevada celeridad y eficiencia el proceso de integración fijado desde la Declaración de Lima, donde se propuso “avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”³. Lo anterior ha ido de la mano con un inherente fortalecimiento de sus sistemas de cooperación tanto bilateral como multilateral para contener las problemáticas que se pueden derivar de tal nivel de integración. En ese sentido Colombia, Chile, México y Perú han decidido tomar medidas conjuntas en contra de problemas que comparten, tal es el caso del crimen organizado transnacional que representa una problemática que los afecta directamente desde lo social y desde lo económico.

Por otro lado, aparte de las razones internas para combatir este flagelo, existen ciertos factores externos como la necesidad de proteger sus finanzas de sectores de la economía ilegal que pueden afectar la credibilidad y solidez que buscan las grandes economías de otras latitudes con las que la Alianza del Pacífico quiere fortalecer sus relaciones⁴. Asimismo varios de sus socios

2. Para Llenderozas, la creación de este nuevo escenario de regionalismo frente a procesos simultáneos como Unasur, se debe a que Colombia, Perú, México y Chile se sienten “insatisfechos” por la falta de atención del tema comercial y por eso “apuestan a la consolidación de la Alianza del Pacífico, como un bloque orientado a negociaciones con las economías asiáticas, y que actualmente representa más de la mitad del comercio exterior latinoamericano” (2012, p. 169).

3. Cfr. Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, Lima 28 de abril de 2011, disponible en: http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf.

4. En un reconocido estudio sobre los efectos negativos de los dineros ilegales provenientes del crimen transnacional se sostiene que estos capitales pueden hacer mucho daño a la economía de un país, en especial a su competitividad en las exportaciones y a su imagen internacional: “We argue that large foreign capital inflows generated by transnational crime hurt internationally exposed sectors of an economy by driving up returns in illicit and non-tradable

estratégicos –los cuales incluso participan como países observadores– han sido Estados que tradicionalmente han cooperado con los miembros plenos de la Alianza del Pacífico en la lucha contra las drogas en sus diferentes niveles. Además no se debe pasar por alto el hecho de que algunos de los Estados con los que la Alianza busca profundizar sus relaciones comerciales (tal es el caso de Estados Unidos o de países europeos como España y Alemania), hacen parte de los grandes consumidores de las drogas psicotrópicas que se producen y trafican a través de redes ubicadas en tres de los cuatro países del bloque (García, 2013, p. 54). En este orden de ideas, la incorporación de este tema dentro de la agenda de la Alianza parece acertada y seguramente será un punto en el que se seguirá profundizando; por esta razón también se justifica un análisis detallado de este tema si se quiere comprender íntegramente las incidencias regionales y globales de carácter geopolítico y geoeconómico de la creación y puesta en marcha de la Alianza del Pacífico como bloque regional⁵.

En general, el presente capítulo se propone analizar este tema, revisando las causas y las bases de las estrategias multilaterales de los países de la Alianza del Pacífico para contrarrestar el narcotráfico y el lavado de activos. Esto se hará por medio de tres acápitales a los que se suman unas conclusiones y recomendaciones en la parte final. En primer lugar, se hace una breve aproximación histórica de cómo este escenario –que surgió principalmente como bloque comercial– empieza a desarrollar cooperación en otros temas tales como el narcotráfico y el lavado de activos. Para ello se revisa brevemente el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, sus objetivos y sus líneas de acción, en donde se contempla el interés de prevenir

sectors. This shifts mobile factors out of internationally exposed sectors of an economy and into illicit and non-tradable sectors. Over the long-term, large-scale transnational crime hurts the export competitiveness of an economy, and increases dependence upon the illicit and non-tradable sectors” (Oliver et al., 2013, p. 40).

5. Recordemos que la “seguridad” es una dimensión de suma importancia dentro del análisis del nuevo regionalismo (Hettne y Söderbaum, 2002, p. 39 y ss.) y que el crimen transnacional es uno de los principales temas en los que se centra la cooperación en el marco del multilateralismo regional (Harris, 2002, p. 123 y 128; Graham, 2008, p. 159; Väyrynen, 2003, p. 42).

y contener la delincuencia organizada transnacional. En el segundo acápite, se contextualiza la situación del narcotráfico y del lavado de activos en los países de la Alianza, con el propósito de ilustrar las dimensiones fácticas del problema tanto en lo individual como también en conjunto. Por último, se hace énfasis en la necesidad de combatir este flagelo desde un enfoque regional y constructivista que implica cooperación entre estos Estados, y se presentan brevemente los primeros avances en la materia, lo cual se entrelaza con algunos comentarios sobre las expectativas y las posibilidades de reformular la agenda sobre drogas desde lo regional.

El crimen transnacional en los objetivos y líneas de acción del Acuerdo Marco de la Alianza

El proceso de creación de la Alianza del Pacífico surge con la Declaración de Lima del 28 de abril de 2011 (I Cumbre), pero se formaliza realmente con la suscripción del Acuerdo Marco de la Alianza en Paranal (Chile) el 6 de junio de 2012 (IV Cumbre)⁶. Desde sus inicios se trazó como tarea principal el compromiso de orientar esfuerzos conjuntos para lograr la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, que son las cuatro bases que guían los acuerdos económicos, comerciales y de integración (García, 2013, p. 45). Para ello ha fijado una agenda con temas prioritarios enfocados básicamente en:

[El] movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, incluyendo la cooperación policial; comercio e integración, incluyendo facilitación de comercio y cooperación aduanera; servicios y capitales, incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores; y, cooperación y mecanismos de

6. Si bien entre la I y la IV cumbres se dieron dos encuentros más, es decir, la Cumbre de Mérida (México) donde se suscribió la Declaración de Mérida de la II Cumbre de la Alianza del Pacífico (4 de diciembre de 2011), disponible en: http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Merida.pdf, y la cumbre virtual presidencial del 5 de marzo de 2012 (III Cumbre), la Declaración suscrita en Lima y el Acuerdo Marco suscrito en Paranal son los documentos que fijan el esquema básico de la Alianza del Pacífico.

*solución de diferencias; y crear grupos técnicos para cada una de estas áreas*⁷.

Este compromiso inicial fijado en la Declaración de Lima se consolidó como ruta de navegación para el trabajo posterior de elaboración de lo que sería el Acuerdo Marco de la Alianza. Ello se puede evidenciar en la definición sistemática de sus tres objetivos:

*(a) Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para lograr la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. (b) Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social. (c) Convertirse en una plataforma de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis en el Asia Pacífico*⁸.

Ahora bien, de la lectura de estos objetivos consignados en ambos documentos (Declaración de Lima y Acuerdo Marco) se derivan varios puntos que fundamentan el hecho actual de que este bloque regional, creado básicamente por intereses comerciales, le esté dando atención a temas como el narcotráfico y el lavado de activos. Lo primero que se debe resaltar es que la necesidad de impulsar la cooperación policial ha sido fijada como una de las prioridades de la Alianza desde su primera cumbre, vinculándola con uno de sus propósitos esenciales como lo es la libre circulación de personas. En efecto, la necesidad de facilitar la libre movilización de las personas de los países parte de la Alianza ha sido priorizada dentro de las líneas de acción, debido a que ésta contribuye en conjunto a la materialización del proceso de integración económica que se busca (García, 2013, p. 51), con ello ha sido necesario acentuar la coordinación y cooperación entre las diferentes instituciones involucradas en el ámbito

7. Cfr. Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, Lima, 28 de abril de 2011, disponible en: http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf.

8. Cfr. Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Paranal (Chile), 6 de junio de 2012, disponible en: http://alianzapacifico.net/documents/2014/Acuerdo_Comercial.pdf.

migratorio y policial. Recordemos que la población conjunta de la Alianza bordea los 214,73 millones de personas⁹, una cifra bastante alta que implica un reto de seguridad grande para cada uno de los cuatro Estados. Sin embargo, la libre circulación de todos los nacionales de Perú, México, Colombia y Chile dentro del espacio territorial de la Alianza es una necesidad imperiosa que no admite excepciones si verdaderamente se quiere avanzar en una integración comercial. Así lo han entendido los gobiernos de estos países al revisar sus legislaciones migratorias con el propósito de facilitar el proceso de integración de este bloque regional. Para ello se han tomado dos decisiones muy significativas: (i) el 9 de noviembre de 2012, México oficializó el levantamiento de la visa que exigía a colombianos y peruanos, con lo cual el trato migratorio a estos dos países quedó a la par con el de los chilenos que ya gozaban de dicha exención de visa; y (ii) el 21 de mayo de 2013, Perú decretó la exoneración del requisito de visa para personas de negocios de Chile, Colombia y México hasta por 183 días¹⁰, fomentando una mayor movilidad de los ciudadanos de la Alianza con el propósito de generar más oportunidades comerciales.

Estos avances en legislación migratoria, sumados a los programas de la Alianza para fomentar el intercambio estudiantil y el turismo¹¹, son medidas que sin duda repercuten significativamente en el movimiento de personas. La materialización de este punto de la agenda es muy positivo, no obstante puede venir acompañado de factores negativos como un eventual aumento de operaciones e incluso de asentamientos de redes delincuenciales transnacionales. Pues bien, el crimen

9. Población distribuida territorialmente de la siguiente manera: Chile 17,40, Colombia 46,05, México 119,41 y Perú 31,42 (cifras en millones). Cfr. Georg (2014, p. 9), con base en: *Indicators - IMF Data, World Bank Development Indicators; Forecasts - Economist Intelligence Unit Reports, January 2014. Ease of Doing Business Rank - The World Bank; Latin American Competitiveness Rank and Macroeconomic Environment Rank from Global Economic Forum's 2013 - 2014 Global Competitiveness Report.*

10. Al respecto véase: Alianza del Pacífico. *Movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio*. Recuperado el 18 de junio de 2014 en: <http://alianzapacifico.net/movimiento-de-personas>.

11. Al respecto véanse García (2013, p. 51) y en general los lineamientos de la cooperación entre los países de la Alianza y la *Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico* (Alianza del Pacífico). Recuperado el 19 de junio de 2014 en: <http://alianzapacifico.net/cooperacion>.

organizado suele aprovechar las comodidades que brinda un escenario dirigido a la libre circulación de personas para facilitar el desplazamiento, la comunicación, la realización de operaciones financieras y, en general, para llevar a cabo un sinnúmero de acciones clandestinas (Tarapués, 2012, p. 441). Estas estructuras delincuenciales suelen tener una elevada organización que sirve para operar en dos o más países, burlando a las autoridades muchas veces con ayuda de “las trabas burocráticas, las diferencias en las legislaciones, la ausencia de redes sólidas de intercambio de información”, etcétera (Tarapués, 2012, p. 441). Por consiguiente podemos partir de la hipótesis de que un mayor grado de apertura de las fronteras, dirigido a fomentar la movilidad de las personas dentro de un espacio determinado de integración, puede conllevar a un posible crecimiento de las actividades criminales transnacionales.

Conscientes de que la libre circulación de personas es un factor clave para la integración del bloque y de que con ella implícitamente se les facilitan algunas actividades clandestinas a redes transnacionales, los cuatro Estados han decidido asumir dentro de sus compromisos la labor de prevenir y contener la delincuencia que tenga lugar dentro del espacio promovido por la Alianza. En otras palabras, los Estados se han fijado la tarea de asumir medidas más eficientes soportadas en la cooperación bilateral y multilateral para contener una eventual alza de riesgos de seguridad por la facilitación de la circulación de personas y bienes. Por esta razón, los países de la Alianza terminan incorporando dentro del Acuerdo Marco la necesidad de “coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las partes”¹². La inclusión de este compromiso se hizo por medio de una de las seis líneas de acción conducentes a lograr los tres objetivos fijados por la Alianza¹³. Es decir, este frente de acción relacionado con la

12. Véase el art. 3, num. 2, literal e, del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Paranal (Chile), 6 de junio de 2012, disponible en: http://alianzapacifico.net/documents/2014/Acuerdo_Comercial.pdf.

13. En general, el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico define seis líneas de acción que propenden el logro de los tres objetivos contenidos en el art. 3: “i) Consolidar una zona de libre comercio entre las Partes a través del intercambio comercial de bienes y servicios; ii) liberalizar la libre circulación de capitales y avanzar en la promoción de las inversiones entre las Partes; iii) desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros

prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional hace parte del documento que contiene las bases fundacionales de la Alianza del Pacífico y constituye una pieza clave para lograr los objetivos propuestos. Esta razón basta para explicar el por qué este bloque comercial ha decidido desarrollar cooperación en temas como el narcotráfico y el lavado de activos; sin embargo, a esta razón explícita –adscrita especialmente al primer objetivo de la Alianza– le podemos sumar dos motivos implícitos que dejan entrever la importancia que tiene el problema de la droga en el presente y futuro de este bloque regional. Estas razones se circunscriben al ámbito descrito por los otros dos objetivos.

Por un lado, con relación al segundo objetivo se debe señalar que la Alianza busca promover un mayor desarrollo económico que permita brindar más oportunidades a la población de estos cuatro países. En ese sentido, busca que el fortalecimiento del comercio contribuya no solo al crecimiento estadístico de la economía sino al desarrollo global del país, fomentando la generación de empleo, la creación de nuevas oportunidades, así como también la reducción de los índices de desigualdad y de pobreza. Sobre este punto debemos recordar que algunos estudios sostienen que buena parte de las personas dedicadas a la producción de drogas, especialmente aquellas involucradas en los cultivos ilícitos, lo hacen no para enriquecerse, sino para subsistir ya que no encuentran alternativas laborales en las regiones donde están¹⁴. Esto

que facilite la libre movilidad de bienes; iv) facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las partes, promoviendo la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares; v) enfrentar la delincuencia organizada transnacional fortaleciendo las coordinaciones de las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las Partes; y, vi) desarrollar mecanismos de cooperación e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico para contribuir a la integración de las Partes” (García, 2013, p. 46-47).

14. En ese sentido, Ibanez sostiene que hay razones de subsistencia que motivan el cultivo de la coca y por consiguiente se debe combatir la pobreza para garantizar el éxito de la guerra contra las drogas. En su estudio concluye: “We find evidence that marginality and the impossibility of making a living out of legal activities is a strong factor behind coca cultivation. The empirical model supports the existence of heterogeneous types of producers who react differently to economic incentives and anti-drug policies. We find some evidence supporting the view that coca is cultivated due to the need to survive. Contrary to the wisdom of traditional models of crime, we find that increased eradication and lower returns from coca result in increased coca cultivation. This result holds partly for each of

es importante porque en los últimos años el crecimiento económico que han experimentado algunos de estos países ha distado del desarrollo económico, social e institucional; por ejemplo en Perú la cifras económicas contrastan con los índices de corrupción y de debilidad institucional, lo cual para algunos autores ha favorecido al narcotráfico y especialmente al cultivo de coca (Gratius, 2012, p. 7). Frente a la situación en Colombia, la Unión Europea ha resaltado que, entre otras cosas, la inestabilidad política combinada con la pobreza y una gobernanza débil ha alimentado “la producción y el tráfico de drogas, que sigue siendo un factor de desestabilización muy importante” (Comisión Europea, 2007, p. 10; Pastrana, 2011, p. 205). Asimismo, desde una visión que articula las relaciones económicas y comerciales con los problemas de seguridad, Raúl Placencia considera que algunos peligros contemporáneos como el crimen transnacional, la debilidad institucional y la consiguiente baja gobernabilidad pueden agravarse por la falta de recursos económicos (2009, p. 30). En este orden de ideas, los nuevos propósitos comerciales que se han fijado estos países por medio de la Alianza podrían tener efectos indirectos en la reducción de individuos vinculados a este sector de la economía ilegal.

De otro lado, respecto al tercer objetivo, dirigido a consolidar una plataforma de integración económica y comercial con proyección mundial, se debe advertir que su realización efectiva pasa por asegurar economías sólidas y respaldadas por Estados de Derecho con gobiernos democráticos transparentes que garanticen seguridad jurídica a la inversión extranjera¹⁵. Como varios estudios lo sostienen¹⁶, tanto el narcotráfico como el lavado de activos –y en conjunto

the groups identified, indicating that subsistence reasons motivate coca cultivation. Fighting poverty and increasing the profitability of legal agriculture by, for example, investing in infrastructure or offering minimum prices for legal products is a more effective strategy when subsistence reasons motivate coca cultivation” (Ibanez, 2013b, p. 30-31). Véase también Ibanez 2013a, p. 16.

15. Por tal motivo, el art. 2 del Acuerdo Marco exige como requisito *sine qua non*, para ser parte de la Alianza, la vigencia del Estado de Derecho, de la democracia y del orden constitucional, así como la garantía de los derechos humanos y de la separación de poderes del Estado. Véase el art. 2 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Paranal (Chile), 6 de junio de 2012, disponible en: http://alianzapacifico.net/documents/2014/Acuerdo_Comercial.pdf.

16. Véanse, por ejemplo: Niño (2013; 2011), Sánchez (2013), Wagner (2010), Visacro (2009), Rojas (2006), entre otros.

el crimen transnacional— son tomados como factores que influyen en el debilitamiento institucional y por ende en la credibilidad internacional, por lo cual representan una amenaza constante para los Estados contemporáneos (Wagner, 2010, p. 47). Hoy el crimen organizado transnacional constituye una de las principales problemáticas que enfrentan los Estados latinoamericanos no solo en términos de seguridad, sino también de gobernabilidad democrática en algunos países (Niño, 2013, p. XV; Sánchez, 2013, p. 19; Matul, 2012, pp. 510-512). Al respecto, Sánchez sostiene que:

[La necesidad de] combatir el narcotráfico se debe al hecho de que éste tiene la capacidad de generar problemas de gobernabilidad, al erosionar el poder del Estado para controlar su población y su territorio, a la vez que, por su alcance, tiende a desbordarse geográficamente y alterar la estabilidad internacional” (2013, p. 20).

Esto especialmente porque dichas redes poseen una gran capacidad de corrupción y de influencia en lo público, lo cual constituye una barrera para la consolidación de la democracia y produce debilitamiento institucional (Tarapués, 2012, p. 440; Niño, 2011, p. XXVIII). En este sentido, Sánchez (2013, p. 25)¹⁷ advierte que:

[L]a principal arma corruptora del narcotráfico [está representada en el enorme volumen de ganancias que produce, pues] su monto es muy alto comparado con los gastos requeridos para corromper la burocracia y el estamento político lo que permite en algunos casos establecer nexos estrechos entre funcionarios influyentes, líderes de opinión, políticos, legisladores, jueces inescrupulosos que protegen la integridad de las organizaciones criminales y agentes del sector financiero involucrados en el lavado de dineros calientes.

17. Véase también el estudio de Oliver et al., donde se hace énfasis en la amenaza que existe a la gobernanza de un país cuando los capitales derivados del crimen transnacional son empleados para tener influencia política en un Estado: “This redistribution of wealth will have dire political consequences if those who are economically advantaged from transnational crime can translate their wealth into political influence, influence that they can then use to transform the economy to their own ends, or to distort proper governance” (Oliver et al., 2013, p. 41).

Por este motivo, los países de la Alianza del Pacífico deben velar porque en sus naciones el crimen organizado esté bajo control para que no constituya una amenaza que pueda afectar su imagen internacional, lo cual podría traer consigo la falta de confianza inversionista y el desinterés de otras naciones en profundizar relaciones comerciales¹⁸. En efecto, el narcotráfico suele ocasionar una desacreditación internacional de la imagen en el mundo entero, con ello se condicionan las relaciones exteriores del país y se tornan complejas las aspiraciones de una mayor cooperación e inversión (Tarapués, 2008, p. 137). En especial, el lavado de activos es un tema que preocupa económicamente y que puede afectar la imagen de los países de este bloque comercial, pues en la región ha alcanzado niveles muy altos que exigen un compromiso constante para su contención y prevención¹⁹. Todo lo anterior explica la relevancia del narcotráfico como un punto más que debe ser abordado por los países de la Alianza, incluso con mayor razón si se tienen en cuenta aspectos fácticos que no deben pasar inadvertidos, ya que si bien los cuatro países se han caracterizado por asumir políticas internas para combatir estos flagelos, la existencia y mutación de estos fenómenos delincuenciales apuntan a que deben hacerse aún mayores esfuerzos desde lo colectivo.

El narcotráfico y el lavado como problemáticas constantes de los países de la Alianza

La cooperación en temas asociados a la agenda antinarcóticos y antilavado tiene un sustento normativo en el Acuerdo Marco de la Alianza que fundamenta la toma de decisiones al respecto, sin embargo, la verdadera necesidad de tomar medidas conjuntas radica en las preocupaciones fácticas que experimentan las cuatro naciones en esta materia. En principio es posible creer que éste

18. Al respecto véase el estudio de Oliver et al., (2013, p. 40).

19. El lavado de activos en Suramérica equivale aproximadamente a 2 % del PIB mundial, cfr.: Pinzón, J. (3 de mayo de 2012).

no debería ser un tema relevante para los propósitos de la Alianza, sobre todo si se parte de la tesis de que el narcotráfico es solo un problema de colombianos y mexicanos y si acaso de los peruanos, que sin tener grandes carteles de la droga, sí tienen una cifra elevada de plantaciones ilícitas. No obstante, se debe aclarar que el problema de la droga y de los capitales derivados de este ilícito es compartido y multidimensional. Compartido porque cada país enfrenta en mayor o menor medida situaciones negativas asociadas al narcotráfico, y multidimensional ya que el problema es complejo y debe ser visto desde sus diferentes facetas: plantación, producción, distribución, comercialización, consumo, violencia, legalización del dinero, etcétera²⁰. En este sentido, García señala que si bien el narcotráfico es el principal problema de seguridad que enfrentan tres de los cuatro países miembros de la Alianza del Pacífico, es decir, Colombia, México y Perú, también es verdad que Chile está experimentando ciertos efectos asociados al narcotráfico, no solo por el flujo financiero derivado de las operaciones de lavado de activos, sino también debido al incremento del consumo interno de drogas (García, 2013, p. 54). Por lo anterior es pertinente revisar brevemente las situaciones concretas de esta problemática en cada país, antes de entrar a analizar los pronunciamientos y las decisiones que han tomado los gobiernos de estos cuatro países al respecto.

En lo atinente al caso colombiano, como es bien sabido, el narcotráfico ha sido durante décadas uno de los principales problemas que afronta este país en materia de seguridad (Ameripol, 2013, p. 52).

20. Calderón ofrece una visión más amplia de las distintas fases relacionadas con el narcotráfico como un proceso multidimensional, al señalar: “el narcotráfico constituye un circuito productivo-comercial ilegal (producción, distribución, comercialización y blanqueo de capitales) de mercancías prohibidas internacionalmente, las drogas, y en el que se realizan actividades como la producción de materias primas, productos semielaborados y productos terminados, todas con sus fases de transporte, almacenamiento y venta mayorista y minorista. En este proceso se hallan involucrados diversos actores sociales (campesinos y peones, personal de los laboratorios químicos, transportistas de diversas clases, expertos en logística, personal de seguridad, asesinos a sueldo, expertos en finanzas, mediadores y los grandes jefes), con niveles de involucramiento, responsabilidad, ganancia y toma de decisión muy distintos. Este circuito representa en sí una empresa capitalista transnacional cuyo objetivo es obtener el máximo de beneficio con el mínimo de riesgo y está conformada por organizaciones que van desde la pequeña banda hasta los grandes grupos como los carteles” (2009, p. 7).

Además el comercio ilegal de drogas se ha entrelazado con el conflicto armado interno²¹ y ha extendido las consecuencias nefastas de este flagelo. Esto se debe en parte a que Colombia es uno de los grandes productores de coca y de cocaína, y a que la mayoría de las zonas donde existen plantaciones de este tipo y laboratorios para el procesamiento de droga son territorios con fuerte presencia e influencia de actores armados ilegales asociados al conflicto interno. Si bien Colombia ha logrado reducir considerablemente los cultivos ilegales²² y la producción de cocaína²³, está lejos de erradicar definitivamente este problema por medio de las estrategias actuales de lucha contra la droga. En ese sentido, la violencia y la criminalidad derivada del narcotráfico repercuten considerablemente en la seguridad pública, razón por la cual continúa siendo un tema de mucha atención. Colombia es fiel a su compromiso en la lucha antinarcóticos, sobre todo en el combate a la producción y comercialización (Abreu, 2011, p. 56), aunque cada vez depende menos de las orientaciones y los recursos procedentes de los países del hemisferio norte²⁴. En su lugar,

21. El narcotráfico ha estado permanentemente ligado al conflicto armado. Sobre esta relación narcotráfico-conflicto existen diversas percepciones, para unos se trata de un método de financiación de los grupos armados ilegales, mientras que en la otra orilla se sostiene que es un simple negocio lucrativo en torno al cual giran los verdaderos objetivos de algunas partes del conflicto. Al respecto véanse Tarapués (2008, p. 138), Pizarro (2004, pp. 167 y ss.), Salazar y Castillo (2001, p. 164) y Sánchez (2013, p. 21), entre otros.

22. En el último informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) se reiteró el trabajo de reducción de cultivos que se viene experimentado en los últimos años. Las cifras registradas en 2013 (48.000 hectáreas) y 2012 (47.790 hectáreas) contrastan con las reportadas hace una década, cuando se registraban más de 100.000 hectáreas. Al respecto véanse UNODC (2014, p. 34 y ss.), así como Ameripol (2013, p. 54 y ss.) y Gratius (2012, p. 7).

23. Según datos oficiales, en 2011 la producción de cocaína alcanzó la cifra más baja en los últimos catorce años. Un claro contraste entre inicios de 2000 e inicios de 2010 se ve una disminución de 350 toneladas. Cfr. Ameripol (2013, p. 61).

24. Esta postura ha sido reiterada por el presidente Juan Manuel Santos ad portas de iniciar el segundo mandato de Obama. El jefe de Estado colombiano destacó la necesidad de seguir trabajando con EE.UU. en temas como el narcotráfico, el crimen organizado y el comercio bilateral, pero aclaró que la actual agenda es “muy diferente” a la de gobiernos anteriores, debido a que ahora “contiene temas muy importantes para el desarrollo” y no gira exclusivamente en torno a la lucha contra el narcotráfico. Véase: Infolatam. (11 de noviembre de 2012). *Obama privilegiará la relación con México, Brasil y con el eje del Pacífico*. Recuperado

durante los últimos años se ha caracterizado por una postura más multilateral y autónoma basada en la colaboración conjunta con países vecinos y en el establecimiento de estrategias regionales para enfrentar amenazas transnacionales a la seguridad (Tarapués, 2012, p. 435). Incluso más allá de la multilateralización regional en este tema, el actual gobierno se ha pronunciado a favor de la necesidad de replantear la estrategia de lucha contra el narcotráfico²⁵. Esto lo ha hecho en varias ocasiones en ciertos escenarios internacionales²⁶ y de manera reciente ha sido más insistente en el ámbito doméstico²⁷.

el 30 de junio de 2014 en: <http://www.infolatam.com/2012/11/11/obama-privilegiara-la-relacion-con-mexico-brasil-y-con-el-eje-del-pacifico/>.

25. Desde 2011, el gobierno de Juan Manuel Santos ha dejado claro que si bien Colombia no puede liderar el debate en torno a la legalización, “sí está dispuesta a contribuir para destrabar el tema y generar nuevos escenarios para la discusión” (Macana, 2012, p. 100). Véase también: *Semana*. (14 de noviembre de 2011). *Santos invitó a repensar la guerra contra las drogas*. Recuperado el 30 de junio de 2014 en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-invito-repensar-guerra-contra-drogas/249386-3>.

26. De manera previa a la celebración de la VI Cumbre de las Américas en 2012 (Cartagena, del 9 al 15 de abril de 2012), se especuló mucho sobre la posibilidad de tratar el tema de la lucha contra las drogas en la región para plantear una nueva estrategia vinculada a la regulación. Esta atmósfera se suscitó en parte porque varios mandatarios y exmandatarios latinoamericanos, entre ellos el presidente Santos y el expresidente Gaviria, comenzaron a hacer énfasis en la necesidad de repensar la política antidrogas que se ha ejecutado en las últimas décadas por considerar que no ha sido efectiva. Sobre esta postura del actual gobierno colombiano, Dangond señala: “En materia de narcotráfico, el Gobierno de Santos parece querer dar un giro y presentar alternativas a la política prohibicionista y de criminalización que hasta el momento Colombia ha coliderado” (2012b, p. 40), véase también Dangond (2012a, p. 39). Esta postura ha sido reiterada con posterioridad; por ejemplo, a finales de 2012 en la presentación de un informe de la London School of Economics sobre los resultados de la lucha contra el narcotráfico, el presidente colombiano sostuvo lo siguiente: “El Gobierno nacional cree firmemente que ha llegado el tiempo de darle una mirada fresca [a la estrategia antidrogas] e invita a los líderes mundiales, a los académicos y expertos a iniciar un debate serio, abierto y honesto sobre esta guerra”. Véase: *El Tiempo*. (23 de octubre de 2012). *Santos insiste en replantear lucha contra las drogas*. Recuperado el 30 de junio de 2014 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12327562>.

27. En efecto, el ex-ministro de Justicia, Alfonso Gómez Méndez, ha insistido en que las diferentes políticas –desde el castigo punitivo hasta la sustitución de cultivos– reducen pero no terminan el problema de la droga. Por esta razón sostiene la necesidad de implementar una política partiendo de lo social: “Reducción de penas en algunos casos de las llamadas ‘mulas’, mirar las causas del problema del tráfico y los cultivos ilícitos, esa relación que hay entre zonas ilícitas y cultivos ilícitos. Replantear quiere decir tener una visión integral del problema

Con relación a Chile, se podría decir que es el país de la Alianza con menos dificultades asociadas al narcotráfico, sin embargo, el hecho de que no sea un país productor ni comercializador no significa que está exento de problemas derivados del comercio ilegal de drogas. Sobre este aspecto, Griffiths (2009, p. 23) advierte:

En materia de narcotráfico, Chile no está ajeno al impacto de esta amenaza de nivel global, ya sea en la modalidad de país de paso de mercancías, producto de su relación comercial privilegiada, o bien como país de destino por el incremento en el consumo.

En realidad, son tres las preocupaciones de Chile frente al narcotráfico: (i) por la proximidad territorial con Perú y Bolivia –que son países productores– se facilitan rutas de tráfico hacia EE.UU., Europa y África (Ameripol, 2013, p. 28 y 38); (ii) además del tránsito de drogas, existe un elevado consumo (García, 2013, p. 54; Gratius, 2012, pp. 6-7) que ha motivado mayores esfuerzos para combatir el comercio interno (Abreu, 2011, p. 6); (iii) por último, hay una presencia considerable de capitales oscuros derivados del narcotráfico, razón por la cual Chile ha tenido que reenfocar su estrategia integral para combatir al crimen organizado y a las personas y empresas dedicadas al lavado de dinero²⁸.

y no simplemente la parte represiva”. Este tipo de reformulación de la lucha antinarcóticos implica también la participación de la comunidad internacional, sobre todo en lo referente al control del tráfico de precursores químicos, del lavado de activos y del consumo. Cfr.: Semana. (26 de junio de 2014). *Gobierno anuncia giro en la política antidroga*. Recuperado el 27 de junio de 2014 en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-quiere-cambiar-la-politica-antidroga/393393-3>.

28. En el periodo comprendido entre 2007 y 2011 se decomisaron en Chile un total de US\$ 6 millones derivados del crimen organizado. Estas cifras obedecen al informe de 2012 de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), donde el gobierno chileno informó cómo está enfrentando las falencias que anteriormente tenían en este país para prevenir, perseguir y sancionar penalmente los delitos de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo. Véase: UAF. (28 de junio de 2012). *Gobierno presenta radiografía del lavado de dinero en Chile y anuncia estrategia nacional para combatirlo*. Recuperado el 30 de junio de 2014 en: http://www.uaf.cl/prensa/archivo_det.aspx?id=169. Sobre esta reciente estrategia antilavados, Griffiths aclara

En México el problema del narcotráfico adquiere aún mayor importancia, ya que en la última década ha alcanzado niveles exorbitantes luego de la consolidación de organizaciones criminales que han repercutido fuertemente en términos de seguridad (Benítez y Rodríguez, 2013, p. 151) y en el deterioro de su imagen internacional. Por su ubicación geográfica representa una de las principales zonas de tránsito para las drogas ilícitas, debido a que se localiza en el camino que separa a los países productores de los grandes consumidores (Ameripol, 2013, p. 21). Esta situación ha generado la conformación de grandes carteles de la droga que han adquirido mucho poder y riquezas y que han emprendido guerras por el control territorial del negocio, frente a lo cual el Estado ha reaccionado declarando una confrontación directa contra estas bandas²⁹. Si bien el papel central de las organizaciones criminales mexicanas dedicadas al narcotráfico radica en el paso y la comercialización de la cocaína –especialmente peruana y colombiana– al norte del continente, también es cierto que México es un importante productor de drogas como heroína, marihuana y metanfetamina

que han habido “pasos importantes en crear unidades de inteligencia financiera y lavado de dinero –Unidad de Análisis Financiera (UAF) dependiente del Ministerio de Hacienda– para la detección más efectiva de actividades relacionadas con el tráfico de armas y actividades terroristas, pero aún subsiste el desafío de una legislación y articulación de instituciones más efectivas para hacer frente a este tipo de amenaza, en el contexto de un proceso inter-agencial que ofrezca un panorama común, para enfrentar tanto la prevención como el delito” (2009, p. 22).

29. En general, se afirma que México está librando una fuerte guerra producto del narcotráfico. Al respecto, Benítez y Rodríguez aclaran que esto es una generalización que desconoce la existencia de hechos simultáneos de violencia ligados al narcotráfico que obedecen a diferentes guerras. Ellos señalan que actualmente se libran tres guerras, en las cuales se suelen confundir sus objetivos: “la primera, la más costosa en vidas y la que realmente está fuera de control por el estado, es la que libran entre sí las organizaciones criminales por el control de territorios, rutas de tránsito de las drogas y negocios paralelos de todo tipo, como es el tráfico de armas, el lavado de dinero, la extorsión y el secuestro, entre otros elementos. La segunda es la ofensiva emprendida por el gobierno federal contra ellas y que presenta resultados desiguales, dependiendo de la ciudad o del estado en donde se libre y de la capacidad de resistencia de cada grupo criminal. Para ella se recibe una amplia cooperación internacional, básicamente en inteligencia, principalmente de Estados Unidos por medio de la iniciativa Mérida. La tercera es la que debe librar el estado contra sí mismo, por la existencia de una corrupción que ha servido a los carteles del narcotráfico para crecer en su acción, y es sin duda la más débil de las tres” (2013, p. 149).

(Gratius, 2012, p. 7; UNODC, 2014, p. 31). Por todo lo anterior, es decir, por ser un país productor, de tránsito y por ser el lugar donde actualmente se reportan las cifras más altas de criminalidad derivada de este flagelo, México considera al narcotráfico y al crimen organizado conexo como un tema de primer orden.

Por último, Perú se ha caracterizado junto a Colombia por ser tradicionalmente uno de los grandes productores de hoja de coca y de cocaína (Ambos, 1998, p. 64; 1993, p. 21). Este panorama no ha cambiado en los últimos años, ya que si bien en términos estadísticos se muestra una disminución de las plantaciones, los datos también indican que los esfuerzos de los países vecinos han sido superiores y por ello hoy Perú es el país con más cultivos de coca (Sánchez, 2013, p. 24). Aquel primer lugar es confirmado por los informes de monitoreo que realiza anualmente la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito³⁰. De manera similar al caso colombiano, aunque en menor medida, algunas agrupaciones guerrilleras peruanas acuden al narcotráfico como fuente de financiación y por lo tanto controlan zonas donde hay plantaciones ilegales (Gratius, 2012, p. 7; Ameripol, 2013, p. 113). Más allá del problema relacionado con los cultivos y con la producción de cocaína, en Perú se ha visto un leve aumento en el consumo interno y en operaciones que involucran el lavado de dineros (Ameripol, 2013, p. 122). En este orden de ideas, se puede afirmar que Perú presenta una situación muy parecida a la colombiana, puesto que las acciones criminales asociadas al narcotráfico han disminuido gracias al empeño por contener frontalmente la producción y el

30. El último informe indica que Perú tiene 49.800 hectáreas de coca, Colombia 48.000 y Bolivia 23.000. Con relación a estas cifras de 2012 y a la disminución frente a lo registrado en 2011, el informe señala: "Coca bush cultivation, which remains limited to Plurinational State of Bolivia, Colombia and Peru, continued to decline in 2012 with the net area under coca bush cultivation on 31 December 2012 totalled 133,700 ha, a decline of 14 per cent from the previous year's estimates and the lowest levels since the beginning of available estimates in 1990. That decline was driven mainly by a 25 per cent decline in coca bush cultivation in Colombia, from an estimated 64,000 ha in 2011 to 48,000 ha in 2012. [...] The decline in coca bush cultivation observed in the Plurinational State of Bolivia continued in 2012 (25,300 ha in 2012 compared with 27,200 ha in 2011) and in Peru, where it declined to 60,400 ha from 62,500 ha in 2011. As a result, the estimated global production of cocaine has also declined" (UNODC, 2014, p. 34).

comercio (Abreu, 2011, p. 56), pero aun así las cifras continúan siendo altas.

A las situaciones descritas hay que sumarles el hecho de que en muchas ocasiones los problemas son compartidos o se entrelazan por el actuar simultáneo de estas organizaciones en diferentes territorios. La presencia de redes transnacionales de narcotraficantes fomenta la especialización de actividades dependiendo del lugar; por ejemplo, en un país se enfocan al cultivo y la producción, mientras en otro país se dedican al tráfico y comercio o simplemente al blanqueo de capitales. Además se ha comprobado que ciertas medidas o variaciones en un país pueden repercutir en otro, un ejemplo claro lo representa la siembra de cultivos ilícitos donde el aumento en Perú se debe en parte a la labor eficaz de erradicación que ha realizado Colombia en los últimos años³¹; otro ejemplo es el del asentamiento y consolidación de grandes carteles, pues si bien en Colombia se han reducido tanto en número como en importancia, en México el problema alcanza cada vez mayores proporciones (Bagley, 2013, pp. 14-15). Esto suele denominarse como “efecto diáspora” y consiste en que algunos delincuentes se domicilian en otros países suramericanos, creando asociaciones con redes locales para continuar delinquirando desde el exterior (Tarapués, 2012, p. 441)³².

Las múltiples manifestaciones delincuenciales asociadas al narcotráfico que se presentan en los cuatro países permiten comprender a cabalidad el hecho de que estos países quieran aprovechar los lazos de unión y cooperación que brinda la Alianza del Pacífico con el propósito de canalizar esfuerzos para combatir con mayor efectividad este flagelo. En efecto, la cooperación es muy importante,

31. Sobre este punto, el informe *Europa y América Latina: la lucha contra la droga y el narcotráfico* señala: “La tendencia hacia la baja se da sobre todo en Colombia, mientras que en ese mismo período aumentó sustancialmente el cultivo de la hoja de coca en Perú” (Gratius, 2012, p. 6), en otro acápite indica: «Aunque fue exitosa en Colombia, la “guerra contra las drogas” en gran medida ha desplazado el cultivo de coca y la producción de cocaína a los países vecinos: en el período 1999 y 2010, las áreas de cultivo prácticamente se duplicaron en Perú y también se ha registrado un aumento sustancial en Bolivia» (p. 7).

32. Al respecto, véase: El Tiempo. (3 de junio de 2012). *Así son las redes mafiosas colombianas que se extienden por la región*. Recuperado el 2 de julio de 2014 en: http://www.eltiempo.com/justicia/lasredes-de-la-mafia-colombiana-en-america-latina_11918785-4.

ya que se ha visto que el éxito de ciertas acciones en la lucha antidrogas colombiana –por poner un ejemplo– ha generado el desplazamiento de los problemas de producción y tráfico de drogas en otros países como Perú y México (Gratius, 2012, p. 12). Por su parte, Sánchez resalta que “ante las dimensiones de la amenaza del narcotráfico, la cooperación interinstitucional es determinante para el éxito, pues sin un reconocimiento del asunto como un problema compartido, las estrategias que se adopten no serán eficaces” (2013, p. 21). Esta postura también está siendo asumida por los primeros trabajos académicos sobre la Alianza del Pacífico; por ejemplo, en el análisis de García se advierte de la conveniencia de que “en el marco de este proceso de integración se planteen acciones conjuntas para enfrentar al tráfico ilícito de drogas en todas sus dimensiones” (2013, p. 54).

Cooperación, acuerdos y expectativas desde lo regional

La lucha contra el tráfico de drogas, y en general contra el crimen transnacional, ha estado en la agenda de seguridad regional desde ya hace muchos años, aunque ha sido abordada desde diferentes niveles en cada país (Miyamoto, 1999, p. 155 y ss.). Habitualmente el crimen organizado en torno al tráfico de drogas es tomado como una amenaza transnacional en la región y hace parte del *clúster* de la agenda multinivel de seguridad en América del Sur (Flemes y Radseck, 2012, p. 214). Si bien todos los países de la región están comprometidos en esta cruzada global contra el narcotráfico que se viene desarrollando desde hace varias décadas, existen dos nuevas tendencias que han marcado la postura de estos países en los últimos años: (i) se vienen gestando estrategias para combatir esta problemática con orientaciones –en la medida de lo posible– cada vez más autónomas de las directrices que tradicionalmente se han recibido desde el hemisferio norte (en especial desde EE.UU. y Europa), así la relación ha pasado del condicionamiento político y económico, donde el trato era eminentemente vertical, a un nuevo escenario donde las medidas

que se toman parecen ser un poco más horizontales y se basan en la cooperación; (ii) se viene fomentando un cambio de paradigma frente al problema de la droga, por medio de éste los países de la región invitan al diálogo mundial para replantear la manera en que los Estados vienen luchando contra este flagelo, lo cual es una postura aún muy joven y con poco eco, pero bastante valiente no solo por lo que internacionalmente implica, sino también porque nace de los países más afectados con el modelo actual y que han vivido las peores situaciones derivadas de esta compleja guerra contra las drogas.

Estas nuevas tendencias se basan en la inconformidad regional del modelo vigente, el cual desde hace dos décadas viene siendo objeto de múltiples críticas que develan el fracaso de la guerra mundial contra las drogas (Ambos, 1998, pp. 135 y ss.; 1993, pp. 345 y ss.). Además en los últimos años se han presentado nuevos sucesos que muestran contradicciones entre las exigencias internacionales y la flexibilización interna³³. De igual manera, la consolidación de estas tendencias ha ido de la mano con procesos integracionistas enfocados plenamente en la región y que han intentado promover una “comunidad de seguridad regional”³⁴. Así en 2012, luego de

33. Sánchez resume la postura crítica que se ha gestado ante la postura contradictoria de Estados Unidos en los últimos años. Al respecto señala: “En efecto, Estados Unidos ha establecido una estrategia en la que asocia el narcotráfico al terrorismo mundial que considera la prioridad central de su política exterior y al que le ha declarado una guerra frontal. Sin embargo, no todos los gobiernos están dispuestos a adoptar métodos que son objeto de críticas muy serias por sus resultados, al punto de que ha comenzado a extenderse en la región la tesis de que la legalización de los psicotrópicos sería una mejor solución al problema del narcotráfico porque permitiría abrir una puerta a la regulación de una actividad hoy ilegal y tratarlo como un asunto de salud pública [...]. De allí que los críticos de la guerra a las drogas, tal como la han concebido los gobiernos estadounidenses, consideren que la prohibición está en el meollo del narcotráfico, más aún cuando la siembra de cultivos ilícitos es considerada un delito grave en América Latina, en los estados de Washington y Colorado es lícito consumir marihuana con fines recreativos y en otros estados de los Estados Unidos como Montana, Oregón, Nevada, California, Arizona, Nuevo México, Michigan, Maine y Vermont se permite el consumo de la hierba para tratar enfermedades aunque con algunas restricciones” (2013, pp. 20-21).

34. Sobre este concepto véase Hettne y Söderbaum (2002, p. 43 y ss.). En el caso latinoamericano en general, la consolidación de una comunidad de seguridad regional ha brillado por su ausencia (Wilhelmy, 2014, p. 135; Menezes, 2010, pp. 48 y ss.).

una iniciativa promovida por Colombia y respaldada por los demás países de la región –entre ellos Chile y Perú–, Unasur decidió crear el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Briceño, 2013, p. 17; Tarapués, 2012, pp. 442 y ss.; Ramírez, 2012). Otra propuesta que igualmente se adscribe al modelo regional es el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de Unasur (Del Pedregal, 2009; Battaglino, 2012, p. 82). Asimismo, se debe resaltar el hecho de que los cuatro Estados miembros de la Alianza del Pacífico –Colombia, Chile, México y Perú, al igual que Costa Rica, que está en proceso de incorporación, y otros países como Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay, Estados observadores de la Alianza– son parte de la Comunidad de Policías de América, Ameripol, que es quizás el avance más importante en términos integracionistas y de cooperación efectiva para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional³⁵.

Estos avances del proceso de regionalización de los temas de seguridad pueden ser tomados como base del nuevo regionalismo que promueve la Alianza del Pacífico en la materia, pues bien, ambos son procesos regionales (poshegemónicos) que coexisten dentro de un mismo espacio (Pastrana, 2013, p. 457) y por lo tanto sus esfuerzos repercuten dentro del mismo espacio territorial. En ese contexto, los mandatarios de los cuatro países han venido reconociendo la importancia de profundizar en esta estrategia que marca una nueva tendencia para combatir el problema de la droga desde lo regional por medio de la cooperación y desde una visión neutral en

35. Dentro de los propósitos centrales de Ameripol se destaca su visión de consolidarse como “organismo de cooperación policial para la articulación de estrategias contra el crimen organizado y el delito transnacional en América”. Este escenario de trabajo conjunto contra el crimen organizado transnacional además “busca generar una simbiosis internacional para combatir el delito transnacional que permita incrementar la confianza estratégica y operativa, a través del fortalecimiento de capacidades regionales y cooperación internacional, para afrontar los retos de seguridad compartidos por las instituciones policiales de las Américas, avanzando en la búsqueda de un proyecto integral y alianzas estratégicas con organismos que realicen su aportación al gran reto de combatir el delito transnacional” (Ameripol, 2013, p. 9).

términos ideológicos³⁶. Luego del proceso de creación de la Alianza en lo que fueron las cuatro primeras cumbres que permitieron fijar las bases de este bloque, vino una fase de profundización de las relaciones entre sus gobiernos para empezar a ejecutar medidas en pro de sus naciones. Uno de los temas que se empezaron a vislumbrar en esos encuentros fue justamente el tema del narcotráfico y del crimen organizado transnacional. Así por ejemplo, en la primera reunión dada entre el presidente colombiano Juan Manuel Santos y el en ese entonces presidente electo de México, Enrique Peña Nieto, se fijaron como temas claves el fortalecimiento de la Alianza del Pacífico y la cooperación institucional para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. En concreto, Santos insistió en la necesidad de estrechar no solo las relaciones comerciales con México, sino también los lazos en el tema de seguridad, ya que considera necesaria la cooperación bilateral para poder combatir con eficacia a la delincuencia transnacional, especialmente al narcotráfico. Por su parte, Peña Nieto destacó el apoyo institucional de Colombia en materia de seguridad por ser un país ejemplo con mucha experticia en el tema³⁷.

Otro pronunciamiento importante en esta perspectiva fue el realizado por el presidente del gobierno español durante la celebración de la VII Cumbre de la Alianza en Cali. Mariano Rajoy como representante del Estado español –que es un país observador del bloque– les propuso a los jefes de Estados miembros de la Alianza del Pacífico una mayor cooperación en temas de educación, ante catástrofes naturales y en lo concerniente a la lucha contra el narcotráfico. En lo que respecta a este último punto, sostuvo la necesidad

36. Un factor importante es que la Alianza del Pacífico no tiene “un contenido político que señale que la alianza es un bloque que está en contra de otro bloque” (Posada, 2014, p. 78). Esta neutralidad ha sido expresada directamente por los mandatarios de Colombia y Perú tras la suscripción del Acuerdo Marco, enfatizando en que este proceso de integración no se dirige contra nadie ni tiene orientación ideológica alguna (KAS Chile, 2012, p. 2).

37. Véase: RCN radio. (18 de septiembre de 2012). *Narcotráfico y la Alianza Pacífico, temas destacados en reunión de mandatarios de Colombia y México*. Recuperado el 3 de julio de 2014 en: <http://www.rcnradio.com/noticias/narcotrafico-y-la-alianza-pacifico-temas-destacados-en-reunion-de-mandatarios-de-colombia-y>.

de intercambiar experiencias entre los países de la Alianza³⁸. En efecto, España al igual que otros países europeos que también han demostrado interés en el bloque y se han vinculado como países observadores –Alemania, Finlandia, Francia, Bélgica, Italia, Holanda, Portugal y el Reino Unido–, tienen intereses no solo comerciales con los países miembros, sino que también tienen interés en la agenda de seguridad al ser parte del problema de la droga desde el lado de los consumidores³⁹. Por consiguiente, el interés español de usar los vínculos con este nuevo actor regional para profundizar en el intercambio de experiencias en materia de narcotráfico, puede interpretarse como una iniciativa con intereses y consecuencias en todo el espacio de la Comunidad Europea, ya que buena parte de la droga latinoamericana que se consume en Europa entra por España (Ameripol, 2013, pp. 53 y ss.; UNODC, 2014, pp. 37 y ss.). Este nuevo escenario de cooperación entre países observadores europeos y países miembros latinoamericanos debe complementar y fortalecer las relaciones de ambos continentes que se han profundizado en los últimos años en esta materia, en especial por medio de Ameripol desde lo policial⁴⁰ y por medio de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana desde lo político⁴¹. Incluso este nuevo escenario

38. Véase: RTVE-EFE. *Rajoy propone a la Alianza Pacífico cooperación en educación, narcotráfico y catástrofes naturales*. (24 de mayo de 2013). Recuperado el 3 de julio de 2014 en: <http://www.rtve.es/noticias/20130524/rajoy-propone-alianza-pacifico-cooperacion-educacion-narcotrafico-catastrofes-naturales/670800.shtml>.

39. En general, la Unión Europea considera al crimen organizado como una amenaza, especialmente las actividades relacionadas con el narcotráfico y el tráfico ilegal de armas y de personas, razón por la cual procura trabajar de la mano con los países latinoamericanos en este punto. Al respecto véase Pastrana (2011, p. 205; 2005, p. 312).

40. En este sentido, Ameripol ha puesto en marcha “un proceso de aproximación con la Unión Europea – UE, dando a conocer su finalidad, objetivos, alcances, estrategias y organización estructural, logrando a finales del año 2010 la acreditación de un proyecto como es el instrumento de estabilidad de la Unión Europea, en su componente de apoyo internacional de la lucha contra el narcotráfico hacia Europa” (Ameripol, 2013, p. 9-10).

41. Mediante el proyecto “EuroLat” se han hecho diversos llamados a fortalecer esfuerzos en materia de cooperación para combatir conjuntamente tanto el narcotráfico como la delincuencia organizada transnacional. En el marco de estos encuentros se ha hecho énfasis, entre otras cosas, en la necesidad de “profundizar la investigación transnacional del delito y la diversidad de formas que adopta al entremezclarse con otros fenómenos ilícitos como el tráfico de armas y de personas, el lavado de dinero y el contrabando, entre otros, siendo para ello

podría coadyuvar al fortalecimiento de la postura latinoamericana de replantear el problema de las drogas a nivel mundial, para que adquiriera mayor relevancia la propuesta de cambiar el enfoque actual. Al respecto, el informe del Parlamento Europeo concibe esta posibilidad cuando señala: “Más allá de la cooperación estrictamente birregional, América Latina y Europa deberían impulsar conjuntamente la adopción en foros multilaterales de nuevos paradigmas para luchar contra la droga y el narcotráfico” (Gratius, 2012, p. 22).

Por lo pronto, los países miembros de la Alianza avanzan en la materialización de esa línea de acción propuesta en el Acuerdo Marco dirigida a coordinar actividades de prevención y contención del crimen organizado transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública dentro del espacio territorial del bloque. En esa dirección ya ha dado su primer paso, pues se ha fijado como interés conjunto la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Esto surge especialmente con la suscripción de un acuerdo entre las cuatro naciones en el marco del XXVII Pleno del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) que se llevó a cabo el 15 de julio de 2013 en la ciudad de Buenos Aires. Este acuerdo fue suscrito por las unidades de inteligencia financiera de las cuatro naciones del grupo Alianza del Pacífico con propósitos eminentemente integracionistas⁴². Con ello han entrado a operar una serie de medidas como el intercambio de información, en particular de reportes de operaciones financieras sospechosas y demás

decisiva la cooperación internacional en los ámbitos político, judicial y policial; dicha investigación debería establecer políticas públicas y alternativas de acción que favorezcan a afrontar las amenazas, los retos y los desafíos que plantea la compleja situación actual derivada del crecimiento del crimen organizado transnacional, la guerra contra las drogas y un sinnúmero de actores ilegales no-estatales que se articulan en red, a través de las fronteras”. Véase: Euro-Lat. (25 de enero de 2013). *Resolución sobre la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en la Unión Europea y América Latina*. Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Recuperado el 30 de junio de 2014 en: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary_sessions/santiago_2013/adopted_docs/political_es.pdf.

42. El convenio fue suscrito por la Unidad de Análisis Financiero (UAF) de la República de Chile, la Unidad de Información y Análisis Financiero de la República de Colombia, la Unidad de Inteligencia Financiera de los Estados Unidos Mexicanos y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a través de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la República del Perú.

datos estadísticos de nacionales y residentes de estos países. En este sentido, Colombia, Chile, México y Perú se han comprometido a “fomentar el intercambio de información al mayor grado posible, y de acuerdo a la legislación de sus respectivos países” por medio de catorce puntos que van desde el “intercambio espontáneo de información que un país juzgue de interés o relevancia para otro u otros” hasta la construcción de planes de trabajo sincronizados y “la cooperación en proyectos conjuntos que se desarrollen dentro de GAFISUD y del Grupo Egmont”⁴³.

Conclusiones

Como hemos visto, las actividades criminales asociadas al narcotráfico y al lavado de activos están presentes en los cuatro países de la Alianza del Pacífico, ya que se trata de un problema multidimensional que es compartido. Ante la decisión del bloque de abrir sus fronteras para facilitar el tránsito de personas, con el objetivo de potenciar la integración y fomentar el comercio, han surgido las necesidades de fortalecer la cooperación policial y de establecer medidas conjuntas para combatir los riesgos de seguridad que se puedan derivar. Aunque el bloque tenga una naturaleza propiamente económica y comercial, desde sus inicios se ha fijado otras temáticas de suma importancia para sus fines integracionistas. En este sentido, vale resaltar la pertinencia del frente de acción establecido en el Acuerdo Marco que fija la necesidad de “coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las partes”.

Las reuniones bilaterales y multilaterales de países miembros, incluso de países observadores, en las que se ha tocado la necesidad de fortalecer la cooperación para desarticular redes delincuenciales

43. Véase el documento: UAF. (15 de julio de 2013). *Términos de Referencia de la Cooperación* del convenio suscrito por las Unidades de Análisis Financiero de los países de la Alianza del Pacífico. Recuperado el 11 de julio de 2014 en: http://www.uaf.gob.cl/asuntos/acuerdos_multi.aspx.

que operan en dos o más países, han sido una constante en los años posteriores a la creación del bloque. En este orden de ideas se ha avanzado un poco en la construcción de una agenda de seguridad desde lo regional que atienda a estos temas y que se articule a los avances que se han dado desde otros procesos de integración en la región. El primer paso en esta dirección ya lo han dado las autoridades de los países miembros del bloque al suscribir los Términos de Referencia de la Cooperación de las Unidades de Análisis Financiero para luchar contra el lavado de capitales derivado del narcotráfico y contra la financiación de organizaciones terroristas. De esta manera se han incorporado nuevas herramientas que facilitan el intercambio oportuno de información relevante, con lo cual se fortalecen las barreras contra estos delitos en el territorio de la Alianza. Sin duda alguna, estas valiosas herramientas antilavado constituyen un buen inicio de la puesta en marcha del frente de acción que se ha fijado la Alianza con relación a la prevención y contención del crimen organizado transnacional.

Recomendaciones

Con base en lo expuesto en este capítulo es posible plantear las siguientes recomendaciones a los países miembros de la Alianza del Pacífico:

1. Sincronizar al máximo las labores en materia antilavado y antinarcóticos con las estrategias multilaterales que se gestan desde Unasur, no solo porque tres de los cuatro países del bloque hacen parte de ese organismo sudamericano, sino también porque ambos procesos de integración asumen esta problemática desde el contexto regional, por lo tanto no sería conveniente tener medidas que puedan contradecirse o alejarse.
2. Continuar el enfoque técnico y concentrarse en acuerdos eminentemente ejecutivos y operacionales, puesto que en el ámbito político ya existe un consenso claro de fortalecer la cooperación y la lucha conjunta en estos temas.

3. Fortalecer la cooperación judicial y promover medidas que faciliten la investigación y judicialización de hechos punibles transnacionales. En ese sentido, la creación de una herramienta similar a la desarrollada por la Unión Europea (la orden europea de detención y entrega, Euroorden) podría facilitar el ejercicio de la función policial y jurisdiccional para combatir con mayor efectividad este flagelo.
4. Liderar la construcción de una gobernanza regional en materia de seguridad con el propósito de seguir avanzando en la consolidación de un paradigma propio sobre las diversas problemáticas que afectan a las naciones de esta parte del continente, entre ellas la atinente al problema de la droga y demás actividades criminales conexas.
5. Articular las estrategias bilaterales y multilaterales a los ordenamientos jurídicos internos y a las políticas domésticas para facilitar y agilizar la materialización de los compromisos propuestos en el frente de acción dirigido a prevenir y contener la delincuencia transnacional.
6. Comprometerse a sincronizar sus avances económicos y comerciales con el desarrollo social e institucional a favor de los sectores más vulnerables de la sociedad con el fin de brindar nuevas oportunidades que desestimulen las actividades propias de la economía ilegal y criminal.

Referencias

- Abreu, S. (2011). Estrategias y mecanismos de defensa regionales. *Diálogo Político*, XXVIII (1), 109-136.
- Alianza del Pacífico. (2014). *Movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio*. Recuperado el 18 de junio de 2014 en: <http://alianzapacifico.net/movimiento-de-personas>.
- Alianza del Pacífico. (2014). *Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico*. Recuperado el 19 de junio de 2014 en: <http://alianzapacifico.net/cooperacion>.
- Ambos, K. (1993). *Die Drogenkontrolle und ihre Probleme in Kolumbien, Perú und Bolivien: eine kriminologische Untersuchung aus Sicht der Anbauländer unter besonderer Berücksichtigung der Drogengesetzgebung*. Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internat. Strafrecht.
- Ambos, K. (1998). *Control de drogas: política y legislación en América Latina, EE.UU. y Europa, eficacia y alternativas*. Bogotá: Editorial Ibáñez.
- Ameripol (Coord.) (2013). *Análisis situacional del narcotráfico. «Una perspectiva policial»*. Madrid: FIIAPP.
- Bagley, B. (2013). *Drug trafficking and organized crime in Latin America and the Caribbean in the twenty first century: challenges to democracy*. Documento de trabajo preparado por ISSDP en Universidad de los Andes. Bogotá: Uniandes.
- Battaglini, J. (2012). Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. En P. Ruggirozzi y D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 81-100). Nueva York: Springer.
- Benítez, R. y Rodríguez, A. (2013). México, 2013. De la contención a la prevención: nuevo gobierno, ¿otro paradigma? En C. Niño (Ed.), *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (pp. 148-166). Bogotá: Fescol.
- Briceño, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 175, 9-39.

- Calderón, E. (2009). *El desafío del narcotráfico como amenaza no tradicional en América Latina*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Comisión Europea y Comunidad Andina. (2007). *Documento de Estrategia Regional 2007-2013*. Recuperado el 18 de junio de 2014 en: http://eeas.europa.eu/andean/rsp/07_13_es.pdf.
- Dangond, C. (2012a). El narcotráfico: un tema no oficial en la agenda de la Cumbre. *Revista Javeriana*, 784 (148), 36-43.
- Dangond, C. (2012b). La problemática del narcotráfico en el marco de las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil. En Pastрана et al. (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 453-470). Bogotá: KAS.
- Del Pedregal, C. (2009). Unasur y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano. *UNISCI Discussion Papers*, 21, 62-78.
- El Tiempo. (3 de junio de 2012). *Así son las redes mafiosas colombianas que se extienden por la región*. Recuperado el 2 de julio de 2014 en: http://www.eltiempo.com/justicia/lasredes-de-la-mafia-colombiana-en-america-latina_11918785-4.
- El Tiempo. (23 de octubre de 2012). *Santos insiste en replantear lucha contra las drogas*. Recuperado el 30 de junio de 2014 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12327562>.
- EuroLat. (25 de enero de 2013). *Resolución sobre la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en la Unión Europea y América Latina*. Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Recuperado el 30 de junio de 2014 en: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary_sessions/santiago_2013/adopted_docs/political_es.pdf.
- Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17 (1), 203-238.
- Forster, M. (2013). Die Pazifik-Allianz – Lateinamerikas neue Stars. En *Aktueller Kommentar - Deutsche Bank Research*. Frankfurt am Main: Deutsche Bank.
- García, J. (2013). Alianza del Pacífico. ¿Hacia dónde vamos? *Agenda Internacional*, 31, 43-54.
- Georg, S. (2014). *The Pacific Pumas. An Emerging Model for Emerging Markets*. Nueva York: Bertelsmann Foundation.

- German Foreign Policy. (15 de noviembre de 2013). *Die Strategie der Pazifik-Allianz*. Recuperado el 18 de junio de 2014 en: <http://www.german-foreign-policy.com/de/fulltext/58735>.
- Graham, K. (2008). Regionalisation and responses to armed conflict, with special focus on conflict prevention and peacekeeping. En A. Cooper et al. (Eds.), *Regionalisation and Global Governance* (pp. 159-186). Nueva York: Routledge.
- Gratius, S. (2012). *Europa y América Latina: la lucha contra la droga y el narcotráfico*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Griffiths, J. (2009). Chile y los desafíos globales de seguridad. *UNISCI Discussion Papers*, 21, 14-26.
- Harris, S. (2002). Asian multilateral institutions and their response to the Asian economic crisis: the regional and global implications. En N. Phillips y B. Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy* (pp. 119-136). Londres: Routledge.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2002). Theorising the rise of regionness. En N. Phillips y B. Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy* (pp. 33-47). Londres: Routledge.
- Ibanez, M. (2013a). Is the war on drugs working? Examining the Colombian case using micro data. *Courant Research Centre Poverty, Equity and Growth Discussion Papers*, 148.
- Ibanez, M. (2013b) What comes first, the food or the morals? Poverty and morality as drivers of criminal participation. *Courant Research Centre Poverty, Equity and Growth Discussion Papers*, 148.
- Infolatam. (11 de noviembre de 2012). *Obama privilegiará la relación con México, Brasil y con el eje del Pacífico*. Recuperado el 30 de junio de 2014 en: <http://www.infolatam.com/2012/11/11/obama-privilegiara-la-relacion-con-mexico-brasil-y-con-el-eje-del-pacifico/>.
- KAS Chile. (2012). *Gründung der Pazifik-Allianz: Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru bilden neues Wirtschaftsbündnis ausgerichtet auf Asien*. Länderbericht 12.06.2012.
- Llenderozas, E. (2012). Diálogo y concertación política en América Latina: los alcances de las propuestas regionales. En A. Serbin et al. (Coords.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 153-173). Buenos Aires: CRIES.

- Macana, M. (2012). Narcotráfico y delitos conexos: visiones cruzadas de una misma problemática. En E. Pastrana y S. Jost (Eds.), *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación* (pp. 89-107). Bogotá: KAS.
- Matul, D. (2012). Coexistencia autoritaria, democracia repartida y oligopolio en el uso de la fuerza: gobernabilidad democrática y crimen organizado en Centroamérica. En A. Serbin et al. (Coords.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 499-521). Buenos Aires: CRIES.
- Menezes, A. (2010). Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur? *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, 38, 41-53.
- Miyamoto, S. (1999). Integración y seguridad regional. *Nueva Sociedad*, 162, 152-165.
- Niño, C. (2011). La seguridad de América Latina: respuestas fragmentadas a desafíos transnacionales. En H. Mathieu y C. Niño (Eds.), *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (pp. XVII-XXXI). Bogotá: Fescol.
- Niño, C. (2013). Tendencias y perspectivas de la seguridad regional en América Latina. En C. Niño (Ed.), *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (pp. XV-XVIII). Bogotá: Fescol.
- Nolte, D. y Wehner L. (2013). The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America. *GIGA Focus International Edition*, 8.
- Nolte, D. y Wehner L. (2014). *The repercussions of the Pacific Alliance for the relations between Latin America and the EU*. Paper presentado en el XXXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Chicago, mayo 21-24, 2014.
- Oliver, S. et al. (2013). *The Tortuga Disease: The Perverse Distributional Effects of Illicit Wealth*. Recuperado el 18 de junio de 2014 en: <http://ssrn.com/abstract=2233959>.
- Pastrana, E. (2005). Europa: el largo camino hacia una política de seguridad y defensa común. *Papel Político*, 18, 291-334.
- Pastrana, E. (2011). El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿profundización o estancamiento? En Cardo (Ed.), *Colombia: Una política exterior en transición* (pp. 201-235). Bogotá: Fescol.

- Pastrana, E. (2013). Why Regionalism Has Failed in Latin America: Lack of Stateness as an Important Factor for Failure of Sovereignty Transfer in Integration Projects. *Contexto Internacional*, 35 (2), 443-469.
- Pinzón, J. (3 de mayo de 2012). *Combatir la delincuencia transnacional con una visión regional es la única garantía de éxito*. Recuperado el 2 de julio de 2014 en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/documents/News/NoticiaGrandeMDN/503fce10-7277-2f10-e791-c714fff98d20.xml>.
- Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Placencia, R. (2009). La experiencia de la participación del Ejército de Chile en el contexto del Asia Pacífico. *Escenarios Actuales: La Influencia de Asia Pacífico en América Latina*, 14 (1), 21-38.
- Posada, C. (2014). Alianza del Pacífico: más que un tratado de libre comercio. En A. Foxley y P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana* (pp. 75-85). Santiago de Chile: Cieplan.
- Ramírez, C. (2012). Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana. En S. Jost. (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 211-225). Bogotá: KAS.
- RCN radio. (18 de septiembre de 2012). *Narcotráfico y la Alianza Pacífico, temas destacados en reunión de mandatarios de Colombia y México*. Recuperado el 3 de julio de 2014 en: <http://www.rcnradio.com/noticias/narcotrafico-y-la-alianza-pacifico-temas-destacados-en-reunion-de-mandatarios-de-colombia-y>.
- Rojas, F. (2006). *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO.
- RTVE-EFE. (24 de mayo de 2013). *Rajoy propone a la Alianza Pacífico cooperación en educación, narcotráfico y catástrofes naturales*. Recuperado el 3 de julio de 2014 en: <http://www.rtve.es/noticias/20130524/rajoy-propone-alianza-pacifico-cooperacion-educacion-narcotrafico-catastrofes-naturales/670800.shtml>.

- Salazar, B. y Castillo, M. (2001). *La hora de los dinosaurios*. Cali: Universidad del Valle.
- Sánchez, R. (2013). El crimen transnacional organizado y el narcotráfico: Amenazas a la gobernabilidad en América Latina. En Ameripol (Coord.), *Análisis situacional del narcotráfico. «Una perspectiva policial»* (pp. 19-26). Madrid: FIIAPP.
- Semana. (14 de noviembre de 2011). *Santos invitó a repensar la guerra contra las drogas*. Recuperado el 30 de junio de 2014 en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-invito-repensar-guerra-contra-drogas/249386-3>.
- Semana. (26 de junio de 2014). *Gobierno anuncia giro en la política antidroga*. Recuperado el 27 de junio de 2014 en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-quiere-cambiar-la-politica-antidroga/393393-3>.
- Tarapués, D. (2008). Diferencias ideológicas y aumento del narcotráfico: la posición ambivalente de Venezuela. En E. Pastrana et al. (Coords.), *Vecindario agitado. Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (pp. 137-173). Bogotá: KAS.
- Tarapués, D. (2012). Colombia y Brasil en la lucha contra el crimen transnacional: una revisión a sus posturas, acciones y estrategias de seguridad. En E. Pastrana et al. (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 423-451). Bogotá: KAS.
- The Economist. (29 de abril de 2013). *The growing Pacific Alliance. Join the club*. Recuperado el 18 de junio de 2014 en: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2013/04/growing-pacific-alliance>.
- UAF. (28 de junio de 2012). *Gobierno presenta radiografía del lavado de dinero en Chile y anuncia estrategia nacional para combatirlo*. Recuperado el 30 de junio de 2014 en: http://www.uaf.cl/prensa/archivo_det.aspx?id=169.
- UAF. (15 de julio de 2013). *Términos de Referencia de la Cooperación del convenio suscrito por las Unidades de Análisis Financiero de los países de la Alianza del Pacífico*. Recuperado el 11 de julio de 2014 en: http://www.uaf.gob.cl/asuntos/acuerdos_multi.aspx.

- UNODC. (2014). *World Drug Report 2014*. Viena: United Nations publication, Sales No. E.14.XI.7.
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: Old and New. *International Studies Review*, 5 (1), 25-51.
- Visacro, A. (2009). *Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto.
- Wagner, A. (2010). Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur? *Iconos*, 38, 41-53.
- Wilhelmy, M. (2014). Alianza del Pacífico: un proyecto a largo plazo. En A. Foxley y P. Meller (Eds.), *Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana* (pp. 133-140). Santiago de Chile: Cieplan.

Editores y autores

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas: Abogado de la Universidad Santiago de Cali, Colombia (USC). Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig, Alemania. Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), en donde se desempeña actualmente como Director del Departamento de Relaciones Internacionales y editor de la revista *Papel Político* de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI). Es Consultor de la Konrad Adenauer Stiftung de Colombia. Se desempeña como columnista de la revista *Semana.com*. Es profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig, Alemania. Es miembro de la International Studies Association. Ha sido profesor en las universidades de Castilla (La Mancha, España) y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de derecho internacional y relaciones internacionales.

Hubert Gehring: Director de la Fundación Konrad Adenauer en Bogotá. Realizó estudios en agronomía en la Universidad de Stuttgart Hohenheim en Alemania, escribió su tesis sobre la administración de negocios e hizo su doctorado sobre el tema de protección del medio ambiente. Después de trabajar en el Ministerio de Medio Ambiente alemán, se desempeñó como director del Departamento

de Política de Medio Ambiente y Desarrollo Demográfico durante el gobierno del canciller Helmut Kohl. Después fue elegido como Secretario General del Partido Cristiano Demócrata (CDU) para el Estado Federado de Mecklenburgo, Pomerania occidental. De 1998 hasta 2000 también fue diputado del Parlamento de este Estado Federado. Desde el año 2001 trabaja para la Fundación Konrad Adenauer, primero durante cinco años como representante en México, después dos años en Venezuela y cuatro años en Praga. Desde 2012 está encargado de la oficina de la KAS en Bogotá.

Autores

Mario Arroyave Quintero: Abogado, Master of Laws LL.M. (Recht der Europäischen Union), Universidad de Leipzig. Docente de derecho internacional público de la Universidad Santiago de Cali (USC). Becario del DAAD programa ALECOL. Candidato a Doctor Iuris del Instituto de Asuntos Internacionales de la Universidad de Hamburgo (Alemania) y doctorando asociado del instituto GIGA. Miembro del grupo de Investigación GICPODERI (USC). La mayoría de sus publicaciones se centran en el derecho internacional y en el derecho de la integración.

Ricardo Betancourt Vélez: Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente investigador del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada. Miembro del grupo PIREO del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos (FAEDIS).

Henry Cancelado Franco: Politólogo de la Universidad Nacional, Magíster en Análisis de Problemas Contemporáneos de la Universidad Externado – Instituto de Altos Estudios para América Latina. Director de las maestrías de relaciones internacionales y de estudios latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana.

Rafael Fernando Castro Alegría: Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales. Investigador del GRIALI (Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración). Abogado de la Universidad Santiago de Cali.

Alessandra Cavalcante de Oliveira: Magíster y doctoranda en Integración de América Latina por el Programa de Postgrado en Integración de América Latina de la Universidad de São Paulo – PROLAM/USP.

Paula González Mateus: Estudiante de la carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y asistente de investigación junior del profesor Eduardo Pastrana Buelvas en temas de política exterior en Suramérica y procesos de regionalización.

Angélica Guerra Barón: Abogada de la Universidad Externado de Colombia, Máster en Derecho Internacional Económico. Profesora asistente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y estudiante del doctorado en ciencias sociales y humanas de la Pontificia Universidad Javeriana.

Benjamín Herrera Chaves: Profesor de planta de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Natalia Ladino Ricardo: Magíster en diplomacia de la National Chengchi University (Taipei, Taiwán). Investigadora del Centro de Estudios para la Integración y la Democracia en Suramérica (Demosur).

Marco Antonio Macana: Abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC), Magíster en Criminología, Ciencias Penales y Penitenciarias, Director del Centro de Estudios e Investigaciones de la Facultad de Derecho de la USC. Integrante del grupo de investigación Gicpoderi de la USC y profesor universitario.

Martha Lucía Márquez Restrepo: Profesora de planta de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrita a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Filósofa de la Universidad Nacional de Colombia. MA en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana. MA en Desarrollo Económico de la Universidad Internacional de Andalucía. Estudios de Doctorado en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Candidata a Doctora en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Javeriana, donde desarrolla el proyecto de investigación “Negociación y disputa del nacionalismo gubernamental en Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez”. Se ha desempeñado como Directora del Departamento de Relaciones Internacionales y de la maestría en estudios latinoamericanos de la Universidad Javeriana. Experta en historia política de la Venezuela contemporánea y relaciones internacionales de ese mismo país.

Eduardo Pastrana Buelvas: Abogado de la Universidad Santiago de Cali, Colombia (USC). Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig, Alemania. Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), en donde se desempeña actualmente como Director del Departamento de Relaciones Internacionales y editor de la revista *Papel Político* de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI). Es Consultor de la Konrad Adenauer Stiftung de Colombia. Se desempeña como columnista de la revista *Semana.com*. Es profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig, Alemania. Es miembro de la International Studies Association. Ha sido profesor en las universidades de Castilla (La Mancha, España) y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de derecho internacional y relaciones internacionales.

Manuel Paulus: Estudios de Ciencia Política en las universidades de Marburg, Rosario (Argentina) y Rostock. Se doctoró con un trabajo sobre clientelismo político en Argentina, México y Venezuela. Al momento de escribir el artículo trabajó como colaborador científico

de la Fundación Konrad Adenauer en Santiago de Chile. Actualmente se desempeña como consejero de la bancada demócrata-cristiana en el Bundestag.

Germán Camilo Prieto Corredor: Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana en Bogotá. Es Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Manchester y Magíster en Economía Política Internacional de la Universidad de Warwick. Ha publicado varios artículos y capítulos de libro sobre integración y regionalismo en Suramérica. A su agenda actual de investigación se suman temas de transformación productiva en América Latina y temas de epistemología y relaciones internacionales.

Óscar Simmonds Pachón: Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública y Magíster en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor de tiempo completo en el Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos (RIEP) en la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada e investigador del grupo de investigación Pireo de la misma facultad. Además, fue joven investigador del Instituto de Estudios Sociales y Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana (Pensar).

Diego Fernando Tarapués Sandino: Profesor de la Universidad Santiago de Cali. Investigador del GICPODERI (Colombia) y del CEDPAL (Alemania). Profesional en estudios políticos y resolución de conflictos y abogado. Master of Laws (LL.M.) y Doctorando del Departamento de Derecho Penal Extranjero e Internacional de la Georg-August-Universität Göttingen (Alemania).

Eric Tremolada Álvarez: Abogado dedicado a la docencia e investigación del derecho internacional público y al derecho de la integración, titular en Colombia de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la Integración Comparado: Unión Europea – América Latina, que se imparte en Universidad Externado con el aval de la Comisión Europea. Doctor en Derecho de la Universidad de Valencia, tras haber obtenido un DEA en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto

Universitario Ortega y Gasset; un Máster en Análisis y Gestión de Ciencia y Tecnología en la Universidad Carlos III; una Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y un Diploma en Altos Estudios Internacionales de la Sociedad de Estudios Internacionales de España. Autor y editor de diversos libros, artículos y ensayos, y colaborador de medios escritos.

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos: Abogado de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali (USC), joven investigador de Colciencias, miembro del grupo de investigación Gipcodep de la Universidad de San Buenaventura (USB) y director de los programas de Derecho y de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la USB (Cali, Valle).

Eduardo Velosa Porras: Profesor adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Research Fellow/Estudiante Doctoral del German Institute of Global and Area Studies (GIGA).

Diego Felipe Vera Piñeros: Profesor instructor de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Julian Voje: Estudios de Ciencias Políticas y Economía en las universidades de Bonn (Alemania), León (España) y Austin, Texas (Estados Unidos). Se doctoró con un trabajo sobre “la importancia geoestratégica de Afganistán para los Estados Unidos”. Actualmente trabaja de colaborador científico para el Dr. Andreas Nick, miembro de la Unión Demócrata Cristiana y del Parlamento Federal.

Maik Zarandi: Estudiante del Doctorado en Política Internacional, Universität der Bundeswehr, Munich, y miembro del Grupo de Expertos Jóvenes para Política Exterior de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Alianza del Pacífico: mitos y realidades se terminó de imprimir en Bogotá D.C.,
en el mes de noviembre de 2014 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.
Somos una empresa responsable con el ambiente.

La Alianza del Pacífico (AP) ha sido definida por los Estados miembros fundadores –Colombia, Perú, Chile y México– como un “mecanismo de integración” que impulsa la cooperación con países de la región, coordinando estrategias y políticas de inserción en el Asia-Pacífico. A través de su consolidación, pretenden incrementar la capacidad exportadora de sus empresas hacia dicha región e intentan atraer inversión extranjera directa. Además, es vista como una plataforma para facilitar la participación de sus Estados miembros en el TPP (*Trans-PacificPartnership*), donde se negocian actualmente tratados de libre comercio entre algunos países de la región del Asia-Pacífico.

Por otra parte, la AP ha comenzado a tener incidencias en la reconfiguración de las estructuras de poder regional, en las dinámicas regionales de gobernanza y a estimular el debate sobre la existencia de regionalismos en pugna: entre el regionalismo abierto que revive y el regionalismo poshemónico del que se desmarca. Por último, y no menos importante, la AP ha comenzado a generar reacciones por parte de la potencia regional brasileña y a despertar el interés de la superpotencia estadounidense, de grandes potencias extrarregionales como China y Alemania, y de otros actores estatales de Europa, Asia y Latinoamérica.

Sin embargo, a pesar de las expectativas que ha despertado este nuevo proyecto de regionalización entre propios y extraños, son muchas las incógnitas que plantea respecto a su verdadero potencial económico y su proyección institucional. Por tal motivo, en esta obra intentamos dar cuenta de los mitos y realidades de la AP.



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá
Facultad de Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales



Konrad
Adenauer
Stiftung



USC
UNIVERSIDAD
SANTIAGO
DE CALI