

GEMAP PB 05

ABRIL 2021

La Alianza del Pacífico y sus múltiples membresías

Michel Levi Coral



La Alianza del Pacífico y sus múltiples membresías

Autor: Michel Levi Coral

El GEMAP tiene como objetivo generar insumos de calidad que nutran el debate público y la toma de decisiones sobre la Alianza del Pacífico (AP). Su misión es estimular el debate público entre el sector público, privado y la academia mediante la difusión de análisis concisos y contundentes sobre diversos temas relacionados con la AP, así como evaluar aspectos en torno a su desempeño durante los últimos años para identificar desafíos y prioridades clave.

Este documento fue posible gracias al apoyo invaluable de la Fundación Konrad Adenauer - México.

Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de la Fundación Konrad Adenauer - México.

1ª edición, abril de 2021.

© 2021, Fundación Konrad Adenauer - México.

Río Gadiana No. 3, Col. Renacimiento, Cuauhtémoc.
C.P. 06500, Ciudad de México

www.kas.de/mexiko/es/

ISBN: en trámite

Los textos contenidos en este documento son propiedad de sus respectivos autores y no representan la postura de la Fundación Konrad Adenauer - México. ©Todos los derechos reservados para todos los países, Ciudad de México 2021.

ÍNDICE

Introducción	3
La AP y su capacidad de atraer Estados parte, asociados u observadores	4
Los Estados parte: la membresía plena en la Alianza del Pacífico y su valor agregado	5
Los Estados asociados y observadores: el prestigio de la Alianza del Pacífico y su efecto regional	7
¿Qué motiva a los Estados a participar en calidad de observadores de un bloque regional?	8
La problemática actual de la Alianza del Pacífico desde sus membresías: lógica de bloque o bilateral, factor político, miembros de facto.....	10
Conclusiones	12
Acerca del autor: Michel Levi Coral	13
Referencias	14

Policy Brief

La Alianza del Pacífico y sus múltiples membresías

Introducción

La Alianza del Pacífico (AP) cumplió una década de existencia como mecanismo regional, que vincula a cuatro Estados parte: Chile, Colombia, México y Perú. La construcción de un “área de integración profunda” orientada a “la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”, es el objetivo que le caracteriza e identifica en el contexto internacional. Sin embargo, el objetivo que le da un carácter especializado y diferenciado frente a otros bloques de integración en América Latina y el Caribe es el interés de convertirse “en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico” (Alianza del Pacífico 2012).

El interés en Asia Pacífico determina geográficamente el enfoque del bloque, y le otorga una particularidad que no se había expresado con esa certeza en los diferentes mecanismos existentes en la región. Además, la construcción geográfica de la Alianza, vinculada por la orientación ribereña al Océano Pacífico de los Estados parte, define el tablero de juego en el que desarrolla sus actividades dirigidas, en principio, al continente asiático y el Pacífico.

Este vínculo geográfico se complementa con la lógica política que constituye a la AP como

un bloque con claros objetivos económicos y comerciales. Para ello, la Alianza se basa en una estructura sui generis (Briceño Ruiz, Prado y Legler 2021), que corresponde a la dinámica de un regionalismo abierto recargado (Quiliconi y Herrera Vinelli 2019). La AP, como bloque simplificado en materia del andamiaje funcional y normativo, promueve la integración a través “del desarrollo de mecanismos de cooperación” (Alianza del Pacífico 2012) y mediante una construcción sencilla y dinámica, para facilitar la toma de decisiones entre los Estados parte.

La membresía plena en AP se ha considerado ventajosa para los países que la conforman, por la gran promoción que ha tenido el bloque, así como por parte de nuevas categorías de adscripción de distintos países a este ejercicio integrador. El Policy Brief explora las diferentes categorías de membresía que se configuran en el mecanismo regional (plena, asociados, observadores, de facto) para comprender las posibilidades de acceder a cada tipología en cuestión, sus oportunidades y el valor agregado que les genera en función de los objetivos y requisitos planteados por la AP.

El documento señala las características de las diferentes categorías de membresía en el marco de la AP, sus responsabilidades, capacidades, complejidad de interacción en el contexto de los instrumentos constitutivos y regulatorios, así como los retos que enfrentan los Estados interesados en formar parte del bloque. Se argumenta que una afectación

De forma similar a como se constituyó el ASEAN BAC (Consejo Consultivo Empresarial de la ASEAN) en 2003, los firmantes del documento constitutivo del CEAP fueron designados por sus gobiernos, pero en la AP han desarrollado un perfil propio.

podría producirse en la estructura de AP si los gobiernos de los Estados parte no refuerzan la capacidad de respuesta de la estructura institucional en el entorno de política económica y comercial, lo que eventualmente generaría la pérdida de interés de adhesión o asociación de nuevos países.

La AP y su capacidad de atraer Estados parte, asociados u observadores

La AP se muestra como una estructura sencilla y dinámica, en un área geográfica en la que participan países considerados como economías abiertas que buscan la liberalización del comercio a lo largo de la costa pacífica de América Latina. Por otra parte, los Estados AP se presentan como la llave que abre la puerta hacia el continente asiático en la región (Nolte 2016), a través de una capacidad efectiva para establecer relaciones sobre la base de sus acuerdos de comercio bilateral entre sí, y mediante los tratados de comercio en los que cada Estado participa como parte de un bloque de integración regional (Perú y Colombia en la CAN) o los suscritos bilateralmente con países en varios continentes (con diferentes países asiáticos, norteamericanos, europeos) (Garzón y Nolte 2018, 182-83). En el

momento de su conformación, los miembros de la AP mostraron afinidad política con gobiernos partidarios de la apertura en materia de política comercial, que se refleja en el interés de establecer una agenda basada en la liberalización de los intercambios a nivel de los Estados parte y con terceros. Los instrumentos constitutivos de la Alianza establecen áreas de trabajo complementarias a las económicas y comerciales; por ejemplo, en materia de educación, cultura, género, medio ambiente e innovación.

Los Estados parte de la AP definen como uno de sus principales objetivos la construcción de una dinámica de comercio e inversiones como plataforma de vinculación con Asia Pacífico.

Este objetivo principal se complementa con un activo inmateral que tiene impacto en los países de la región y que se ha construido de forma paralela. Se trata del prestigio que la AP ha acopiado desde su creación como un bloque de integración contemporáneo y exitoso, por la calidad democrática y estabilidad de sus miembros, su limitada institucionalización y el impacto de las medidas que los Estados parte han tomado en materia de apertura comercial, en un espacio de tiempo relativamente corto. En general, cuando diferentes actores internacionales, por ejemplo, la banca multilateral (Banco Interamericano de Desarrollo BID, Banco Mundial BM) se refieren a la AP como un mecanismo de integración contemporáneo y exitoso, construyen una imagen de marca regional, un *nation branding* como lo denominan Nolte y Wehner (2014).

Este prestigio se traduce en el interés por parte de terceros países de formar parte del bloque, que en un principio demostraron los vecinos a la AP, como Panamá y Costa Rica, aceptados como primeros observadores en el Acuerdo Marco, y posteriormente del Ecuador, otro vecino que solicitó originalmente ser

aceptado como Estado Asociado y en la actualidad negocia su admisión como Estado parte. De igual forma, se presenta un fenómeno particular, en cuanto a la capacidad de la AP para atraer a un número importante de países observadores, tal y como se señala más adelante.

En el momento actual, la AP está conformada por cuatro miembros plenos y una categoría especial de Estados asociados. Singapur ha sido el primero en concluir las negociaciones y obtener esta última designación, mientras se mantienen las negociaciones con Australia, Canadá y Nueva Zelanda para conseguir tal estatus. Otros países como Corea del Sur han manifestado su interés de convertirse en Estado Asociado, pero al momento no ha comenzado la negociación. En la categoría de Estados observadores, se encuentran 59 países de cinco continentes, incluidos aquellos que son o negocian la calidad de Estados asociados previamente referidos.

Las diferentes categorías de miembros se definen en el Acuerdo Marco y en decisiones tomadas por el Consejo de Ministros en diferentes etapas de la construcción institucional del bloque, que establecen lineamientos sobre la participación de los Estados observadores (Alianza del Pacífico 2012), para la adhesión (Alianza del Pacífico 2014) o aplicables a los Estados asociados (Alianza del Pacífico 2017).

Los Estados parte: la membresía plena en la Alianza del Pacífico y su valor agregado

El Acuerdo Marco de la AP señala varias categorías para los Estados que conforman el mecanismo regional, que se resumen en Estados parte, Estado adherente y Estados observadores; calidades que determinan diferentes grados de acción, derechos y obligaciones en el bloque, así como una variedad de formas de participación de los países en la AP, mismas que coinciden en que la denominación “Estados parte” es la adecuada para designar a los miembros signatarios del acto constitutivo (Chile, Colombia, México y Perú).

En lo relativo a las condiciones de participación de los Estados, los requisitos fundamentales se ciñen a los principios básicos que rigen la condición de los Estados constitucionales, democráticos, de derecho, con separación de poderes, protección a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Estas características son indispensables para que los interesados puedan presentar una solicitud de adhesión a la AP, y generan una serie de condicionalidades que limitan el ingreso a actores Estatales con formas de gobierno que difieren a los criterios de membresía anotados.

La práctica internacional para la aceptación de nuevos miembros en mecanismos intergubernamentales establece principios generales, que se sujetan a lo establecido en sus instrumentos constitutivos, principio que se aplica en la conformación de AP (Katz, Hurd y Johnston 2016, 963-67). Sin embargo, para la adhesión de nuevos Estados parte existe una condición específica y particular que diferencia a la AP de otras instituciones regionales: que los Estados que soliciten su membresía deberán tener un acuerdo de libre comercio con cada una de las partes, así como el cumplimiento de una serie de requisitos para los países que envíen su pedido de admisión. En principio, este requisito limita la incorporación de los Estados que tienen políticas restrictivas respecto a la suscripción de acuerdos de libre comercio y que no consideran a los mecanismos de profundización del comercio como fundamento de su política de integración regional.

La constitución del esquema regional, que establece la vinculación entre los Estados parte, se fundamenta en dos estructuras. La primera, interna, determina la interacción de la AP y sus Estados parte, asociados u observadores a través de sus instrumentos constitutivos (Acuerdo Marco y Protocolo Adicional). La segunda, externa, permite a la Alianza relacionarse de forma dinámica con los diferentes actores bilaterales y regionales globales a través de los acuerdos de libre comercio previamente suscritos entre sí. Los Acuerdos Marco (6 de junio de 2012) y el Protocolo Adicional (10 de febrero de 2014) son los instrumentos constitutivos de la AP, con un contenido que señala objetivos determinados, la estructura institucional que va a regular su funcionamiento y los requisitos para ser parte, observadores y el proceso de adhesión. El Protocolo Adicional, por su parte, estatuye normas propias y el programa de desgravación arancelaria al que se sujetan los Estados parte. Se trata de un instrumento base que orienta al bloque conforme a las reglas de creación de zonas de libre comercio

establecidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), para que se profundicen los términos contenidos en los acuerdos de comercio de los miembros y futuros adherentes. Ello a efecto de que se cumplan los objetivos que dan sentido a la existencia del bloque en el Acuerdo Marco, con base en el respeto a los acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales previamente existentes. A diferencia de los procesos de integración del regionalismo abierto, como la CAN o el Mercosur, que fueron establecidos a través de Tratados constitutivos, la AP cuenta con una serie de Acuerdos y otros instrumentos suscritos por los Estados parte para que el bloque sea operativo. Esta diferencia de denominación no genera una calidad diferente en los instrumentos normativos de los mecanismos regionales, porque tanto los Tratados como los Acuerdos se consideran actos constitutivos conforme al derecho internacional (Katz, Hurd y Johnston 2016, 943-45).

Esto es relevante para los miembros actuales y futuros de la AP, porque las condiciones de participación y la profundidad de la integración comercial que es objetivo del bloque se establecen en el Acuerdo Marco y su Protocolo, que a su vez tienen como base los tratados de libre comercio suscritos previamente por los países, sean bilaterales, regionales o multilaterales, que marcan la interacción y profundidad de la participación de los Estados en el bloque.

El procedimiento para que un Estado pueda solicitar la membresía en la AP se encuentra regulado en el Acuerdo Marco y se amplía de forma específica en los lineamientos sobre la participación de los Estados observadores (Alianza del Pacífico 2012), los lineamientos para la adhesión (Alianza del Pacífico 2014 b) o los lineamientos aplicables a los Estados asociados (Alianza del Pacífico 2017), como resultado de las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros de la AP. La aplicación requiere, en principio, que el interesado

tenga la intención de postular o haya adquirido la calidad de observador. En este último caso, como se señaló de manera oportuna, debe cumplir con la condición de tener “suscritos acuerdos de libre comercio con al menos la mitad de los Estados Parte” (Alianza del Pacífico 2012, 6) y, una vez aceptada su candidatura, debe apegarse a las condiciones exigidas a los miembros plenos; en la práctica tener suscritos acuerdos de libre comercio con todos los Estados parte.

Los países que postulan para la adhesión a la AP sin ser observadores deben tener suscrito con cada una de las Partes un acuerdo de libre comercio (Alianza del Pacífico 2014 b, punto 3). El proceso de admisión en ambos casos requiere del visto bueno del Consejo de Ministros, procedimiento estándar en la gestión de los mecanismos internacionales (Katz, Hurd y Johnston 2016, 968-70). Los Estados parte tienen derecho de participar con voz y voto en la toma de decisiones de la AP. De igual forma, su compromiso de “aceptación sin reserva alguna” de los Acuerdos, instrumentos y todos los compromisos determinados en cada Presidencia Pro Tempore, les obliga a participar en todas las iniciativas tendientes al cumplimiento de los objetivos del bloque.

Los objetivos principales que se encuentran en el Acuerdo Marco en cuanto a la profundidad de los compromisos a los que el área de integración regional aspira a concretar en materia de comercio de mercancías y servicios y en la inversión (Alianza del Pacífico 2014 a, punto 1) están detallados en el Protocolo Adicional. Tales lineamientos están orientados al establecimiento de una zona de libre comercio, en el marco de las normas de la OMC, que caracteriza la estructura de AP como “un área de integración regional” (Alianza del Pacífico 2012, art. 1). No obstante, existen otros ejercicios colaborativos complementarios a la integración comercial, como las becas, el voluntariado, algunos proyectos en temas específicos o la asistencia consular

entre los Estados parte que vinculan su acción común. Más allá de las posibilidades temáticas de cooperación que tienen los Estados parte en el marco de los acuerdos de conformación de AP, lo que ha generado interés a nivel regional es el establecimiento de una estructura de “articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico”, como reza uno de los objetivos de su Acuerdo Marco.

Se considera que fuera de las particularidades de la construcción funcional y normativa de la AP, que son acordes a una estructura estándar en las instancias internacionales regionales de carácter abierto, así como de la dinámica del comercio intra regional, el cual al momento presente no es sustantivo,

el valor agregado de la membresía plena de la AP radica en la posibilidad en el mediano o largo plazo de tiempo de formar parte de una estructura con capacidades para consolidar una relación política, económica y comercial con América Latina y, desde luego, la región de Asia Pacífico.

Los Estados asociados y observadores: el prestigio de la Alianza del Pacífico y su efecto regional

La AP como bloque regional ha sido muy efectiva para atraer la atención de una serie de Estados observadores y orientar el interés de algunos en convertirse en Estados asociados. Frente a otros procesos de integración

regional del regionalismo abierto, el hecho de que la estructura de la Alianza se encuentre conformada por cuatro Estados parte que cubren geográficamente un gran porcentaje de las costas del Pacífico entre Suramérica y Norte América, junto con indicadores de gestión de acuerdos de libre comercio, resulta un extraordinario activo geográfico, político y económico.

La AP cuenta con la participación de 59 Estados observadores. De acuerdo a los lineamientos establecidos por el Consejo de Ministros (Alianza del Pacífico 2012), su capacidad de participación está limitada al seguimiento de los trabajos de la AP, con el compromiso de afinidad a los principios y objetivos establecidos en el Acuerdo Marco. Si bien el número de observadores *per se* no podría considerarse como uno de los logros de la AP, sí resulta un factor que genera visibilidad al bloque a nivel internacional, junto a otros socios estratégicos como son los organismos financieros regionales y multilaterales (BID, BM). Empero, paradójicamente, la AP, que se orienta a consolidar la relación con Asia Pacífico, cuenta con tan solo ocho observadores de esa región, entendida como el noreste y sureste de Asia, Indochina y el Pacífico (se excluye el Asia Central, el Indostán o el medio oriente) frente a treinta de Europa.

¿Qué motiva a los Estados a participar en calidad de observadores de un bloque regional?

Más allá de las extraordinarias condiciones políticas, geográficas y económicas que presenta el bloque, el potencial que posee la estructura de AP para lograr sus objetivos es otra materia de análisis entre los observadores. Es interesante que un mecanismo simplificado de acción a nivel regional disponga de una capacidad de vinculación con estructuras

asiáticas que tienen lógicas de acción muy diferentes en las relaciones de bloque. En este caso, las relaciones se presentan sobre todo en la posibilidad de la AP para atraer la mayor cantidad posible de Estados asociados de Asia Pacífico, que actúen de forma directa con el bloque a través de “acuerdos vinculantes de altos estándares en materia económico comercial”, que incluyen, pero no se limitan, al comercio de bienes y servicios y las inversiones (Alianza del Pacífico 2017, puntos 1-5), de forma que los Estados parte puedan interactuar con los asociados a través de sus tratados de libre comercio, armonizados y profundizados en el bloque. La lógica de esta relación es diferente, por ejemplo, a la que tanto Chile como México tienen con la Unión Europea, a través de Acuerdos de Asociación con pilares más diversificados en materia de diálogo político, cooperación y comercio, como indicadores de la relación transatlántica.

Además, los Estados observadores buscan establecer mecanismos de cooperación que les permitan, en el mediano plazo, potenciar temas de interés como, por ejemplo: educación, ciencia, tecnología e innovación, así como la internacionalización de pequeñas y medianas empresas y la facilitación del comercio (Nolte 2016, 4). Estos aspectos revierten negociaciones menos demoradas y, probablemente, con resultados más efectivos para países que no aspiran a las categorías de asociados o candidatos a la adhesión.

Los Estados observadores son importantes para la visibilidad internacional de la AP, sin embargo, pueden perder interés si los Estados parte de la AP, a nivel político, dejan de priorizar al bloque como objetivo en el marco de la gobernanza regional, lo que limitaría la capacidad de acción que representa su participación.

En ese caso, la AP pone en juego su principal valor agregado que es el prestigio como bloque regional exclusivo, con grandes resultados en el posicionamiento de la política comercial y de los objetivos de negociación con Asia-Pacífico (Marczak y George 2016).

En 2017, la AP creó una categoría “intermedia” denominada *Estado Asociado* que implica “Estado con el cual todas las partes del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico celebren y pongan en vigor un acuerdo vinculante de altos estándares en materia económico comercial, que contribuya a la consecución de los objetivos del Acuerdo Marco” (Alianza del Pacífico 2017, punto 1). Este régimen especial de Estado Asociado se inició con los países observadores que habían sido invitados por los Estados Parte de la AP para entablar negociaciones establecidas en unos términos de referencia, así como un calendario, que permitan avanzar en la gestión de esta innovadora membresía. Dichos términos establecen “altos estándares en materia económico comercial que favorezcan la apertura y la integración de los mercados” (Alianza del Pacífico 2017, punto 5), y las instancias designadas para las negociaciones son principalmente los Ministros de Comercio o Economía.

Los Estados Asociados no estaban considerados originalmente en los instrumentos constitutivos (Acuerdo Marco y Protocolo Adicional) en los que se habla de Estados parte, candidatos y observadores. En principio, quienes diseñaron la estructura de la AP pensaron que el paso a la calidad de Estado parte debía ser directo, a partir de un pedido hecho en calidad de observador o solo como Estado con interés de ser miembro pleno de AP. Sin embargo, en el marco de las relaciones que buscan entablarse con países de la región americana o asiática, es notorio que esas categorías limitan fuertemente la participación de actores estatales clave que no tenían interés en constituirse como

miembros plenos de la organización. Esta falta de interés en formar parte del bloque como miembro pleno se debería, entre otras causas, primero al interés de mantener un grupo pequeño y eficaz de Estados parte, con gran afinidad en materia de política de comercio y apertura económica. Sin embargo, los primeros en buscar una membresía plena fueron los vecinos centroamericanos. En el caso de Costa Rica, que presentó formalmente su petición de ser incorporado como Estado parte, y posteriormente perdió el interés de continuar la gestión, y Panamá, que manifestó su intención, pero no presentó formalmente su candidatura (Novak y Namihas 2018, 32). Se observa una lógica de integración *à la carte*, (Quiliconi y Espinosa 2017), por la que una condición de miembro pleno en la AP no restringiría su margen de manobra en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Otra de las causas para el limitado interés en formar parte de AP como miembro pleno se debe a la creación de la categoría de “asociado”, orientada principalmente a los países de Asia Pacífico, para que interactúen de forma directa con el bloque, a través de acuerdos vinculantes de altos estándares en materia económico comercial, sin necesidad de participar en su gobernanza y, desde luego, ser miembros permanentes.

En este sentido, los principales criterios para aceptar candidatos a la adhesión han sido atraer a miembros políticamente afines o geográficamente contiguos que presenten su interés formal de participar en la AP. Ecuador es un caso especial en este sentido, porque durante la XIII Cumbre Presidencial, celebrada en Puerto Vallarta en julio de 2018, presentó su pedido para ser aceptado como Estado Asociado, y su gobierno actual busca cumplir la condición de sostener acuerdos de libre comercio con todos los Estados parte, para que sea admitido como candidato a la adhesión como Estado miembro de pleno derecho. En este caso también opera un

interés y lógica de regionalismo *à la carte* (Quiliconi y Espinosa 2017), porque continúa como país miembro de la Comunidad Andina (CAN), pero la opción de AP le permitiría ampliar sus objetivos de libre comercio frente a la región de Asia Pacífico.

Por otra parte, si bien algunos países del Mercosur, como Uruguay, también han manifestado interés por la AP, las limitaciones establecidas por ese proceso de integración regional para negociar acuerdos de comercio fuera del bloque no permitirían que ninguno de sus miembros pueda formar parte de AP o de otro bloque o suscribir acuerdos de comercio bilaterales.

Las características establecidas en los lineamientos para los países asociados a la AP reflejan el carácter económico comercial de la relación que los vincularía con el bloque regional. Estas condiciones aparecen, en principio, como exclusivas para los miembros que logran un estatuto específico frente a los Estados candidatos y más elevado que los observadores.

En todo caso, una de las condiciones básicas que diferencia a los miembros plenos de las otras calidades que pueden ser determinadas en los instrumentos constitutivos es la capacidad de toma de decisiones a través del derecho de elección y votación en las estructuras constitutivas establecidas en los instrumentos organizacionales, como la presidencia Pro Tempore, Consejo de Ministros o Grupo de Alto Nivel (Katz, Hurd y Johnston 2016, 972-73).

En la práctica, los lineamientos y otros instrumentos regulatorios de AP, que se refieren a las diferentes categorías de membresías, reservan las facultades más amplias y determinantes en la toma de decisiones a los Estados parte, especialmente a los fundadores, que es una práctica corriente en los bloques regionales.

A pesar de que fueron anunciadas en la Cumbre de Cali en 2017, durante la más reciente Cumbre presidencial de Santiago de Chile, en diciembre de 2020, todavía se llevaban a cabo negociaciones de acuerdos de asociación con Singapur, Australia, Canadá y Nueva Zelanda que, idealmente, deberían concluir durante el primer semestre de 2021 (Alianza del Pacífico 2020, 9). Singapur concluyó recientemente el acuerdo vinculante de altos estándares en materia económico comercial con la Alianza y se convirtió en julio de 2021 en el primer Estado Asociado de la AP, sujeto a ratificación del Acuerdo por parte de los Congresos de todos los Estados.

En el mismo documento, se señala que las negociaciones con Corea del Sur y Ecuador comenzarían una vez se hayan concluido las mencionadas en el párrafo anterior. En el caso ecuatoriano, el texto de la Cumbre de Santiago deja en interrogante el ofrecimiento reiterado de la presidencia colombiana de considerar el pedido de adhesión como miembro pleno. Las condiciones, en función de los términos de referencia culminados, se refieren a una calidad de Estado Asociado, con las limitaciones que habíamos señalado precedentemente, que se encuentran en los instrumentos regulatorios de la AP. Las condiciones de los Estados parte, candidatos a la adhesión, asociados y observadores, nos llevan a considerar una serie de aspectos que pueden ser problemáticos para la AP, desde la perspectiva de las membresías en el bloque regional.

La problemática actual de la Alianza del Pacífico desde sus membresías: lógica de bloque o bilateral, factor político, miembros de facto

La AP se ha presentado como un bloque regional de vocación económica-comercial, con efectos político-diplomáticos en la gobernanza regional de América Latina (Nolte y Wehner 2014). La orientación de sus miembros hacia la región de Asia-Pacífico y su carácter de estructura vinculada con la corriente del regionalismo abierto recargado (Quiliconi y Herrera Vinelli 2019) ha generado curiosidad y reconocimiento por parte de la comunidad internacional. Sin embargo, destacan algunos aspectos promocionados por la AP que no clarifican cómo los Estados parte del bloque lograrán sus ambiciosos objetivos. El primero que llama nuestra atención es que la estructura de bloque de la AP se fundamenta en buena medida en las relaciones bilaterales de sus socios y, de éstos, con otros terceros países, que en la práctica pueden ser asociados u observadores. En este sentido, las negociaciones bilaterales de los Estados miembro con terceros países no tienen restricciones, por ejemplo, en materia de acuerdos comerciales. Sin embargo, según los diferentes lineamientos de membresía, se da a entender que los países asociados tendrían una relación preferencial para las negociaciones comerciales, en los que la AP participaría a través de sus Estados conformantes.

Es decir, en la práctica, la AP es un bloque que funciona para negociar acuerdos de comercio, sin necesidad de tener una política comercial común,

con excepción de los países asociados a la propia AP, sujetos a mantener acuerdos bilaterales con cada uno de los miembros plenos. En tal sentido, el bloque responde formalmente a los instrumentos constitutivos que sustentan su conformación y capacidad de

acción entre los Estados parte, miembros adherentes, asociados y observadores. En las relaciones con otros Estados y/o bloques regionales, tendría una capacidad de acción determinada por la aplicación de los acuerdos de comercio de cada Estado parte, con cada país que lo requiera, fundamentado en las reglas negociadas previamente en el Acuerdo Marco y Protocolo Adicional.

Esto nos lleva a un segundo aspecto que podría ser problemático para la Alianza y que lo habíamos enfatizado en una presentación realizada en el marco del Grupo de Estudios sobre México y la Alianza del Pacífico (GEMAP) de Fundación Konrad Adenauer - México, en la Ciudad de México, a comienzos de febrero de 2020. Se trata de los países miembros “de facto” de la AP. Si un país cumple con el requisito de tener acuerdos de comercio con cada Estado parte de la Alianza y no presenta formalmente una solicitud de adhesión (para ser Estado parte) o de asociación (para ser Asociado), que son las categorías con mayores prerrogativas a nivel funcional, se convertiría en un “miembro de facto” de AP (Droesse 2020, 134-45).

En este caso pueden encontrarse países como el Ecuador, por ejemplo, que cumplen las condiciones de forma establecidas en el Acuerdo Marco de AP y los lineamientos para ser miembro, que han enviado una solicitud formal para ser asociado, y, además, que gestionan en la actualidad un acuerdo de libre comercio con México para solicitar la membresía plena. Sin embargo, a través de los acuerdos de la Comunidad Andina y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con los Estados parte, un país como Ecuador ya tendría la membresía “de facto” en la AP. No obstante, existen condiciones de profundidad de los acuerdos de AP que han

¹ Foro Internacional "Alianza del Pacífico ante nuevos contextos geopolíticos y geo-económicos", organizado por el Grupo de Estudios sobre México y la Alianza del Pacífico (GEMAP) de la Konrad-Adenauer-Stiftung. Ciudad de México, 20 de febrero de 2020.

sido negociadas por los miembros plenos en materias comerciales específicas. En ese caso esta posible membresía de facto estaría limitada a la capacidad que el Ecuador tendría de negociar de forma bilateral acuerdos de comercio profundos con Chile y México y, de llegar a un nivel de profundización similar, con Colombia y Perú en la CAN. En otras áreas complementarias como el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) en materia de valores, no podría darse una membresía de facto, porque en el caso del Ecuador tendría que ser aceptado como miembro pleno para que pueda considerarse su participación en la estructura bursátil de la AP.

De igual forma, en el evento mencionado, los dirigentes empresariales señalaban que la membresía plena o asociada se diferenciaba de cualquier otro acuerdo, por la profundidad de las negociaciones comerciales. En este sentido, se considera que la profundidad en materia de acuerdos de comercio sería posible de forma bilateral. Sin embargo, aspectos específicos como, por ejemplo, las normas de origen o el ingreso de productos liberados de barreras arancelarias, podrían ser problemáticos para los miembros de facto. Esto debido a que los acuerdos negociados en bloque por los miembros de AP marcan una serie de aspectos técnicos específicos que deben ser considerados frente a acuerdos bilaterales que presentan mayores limitaciones para el acceso o profundidad en materia comercial.

La dependencia de los acuerdos bilaterales en la estructura interna para sumar nuevos miembros y mantener la prioridad de acción a través del bloque en materia externa, nos lleva a plantear un aspecto que puede ser problemático para la AP, referente al factor político de los gobiernos en cada uno de los Estados parte. El más reciente cambio de gobierno en México, que puso al presidente Manuel López Obrador en el poder, significó una variación de prioridades en la gestión de

las políticas comercial y de integración regional, orientadas a sostener bloques como el tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC) por una parte, o revivir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) por otra parte. En este contexto, si bien al momento actual la AP no es una prioridad clara en el gobierno, la capacidad de acción del sector privado como motor del bloque será siempre importante para mantener vigentes los compromisos en materia económico-comercial. Sin embargo, ¿qué pasaría si más de un gobierno de los Estados parte de la AP no priorizara al bloque en el marco de la gobernanza regional? ¿Podría sobrellevarse un bloque que tiene una limitada capacidad de acción institucional? (Briceño Ruiz, Prado Lallande y Legler 2021).

Estos cuestionamientos no pueden convertirse en supuestos, porque dependen de condiciones reales en los gobiernos de los Estados parte. Sin embargo, pueden ser útiles como variables de análisis para establecer diferentes escenarios en los que podría desenvolverse la AP, y sus membresías, en el corto plazo.

Si los gobiernos de los Estados parte fundadores no priorizan a la estructura institucional en el entorno de su política económica y comercial, muchos de los elementos de prestigio y admiración que constituyen el valor agregado de la AP en el momento actual, podrían perderse e influenciar en sentido negativo el interés de adhesión o asociación de nuevos países.

Conclusiones

Este documento expone una síntesis analítica de las diferentes capacidades que presentan las distintas categorías de membresías

establecidas en los instrumentos constitutivos de la AP. A partir de la revisión de los instrumentos constitutivos y regulaciones complementarias, se establece cómo los Estados pueden acceder a diferentes categorías de participación, como miembros plenos, adherentes, asociados u observadores, de acuerdo con su interés de participación y cómo se produciría la relación entre los miembros, en función de los objetivos económico-comerciales del bloque.

Incluso se establece que, si los países cumplen con los requisitos formales establecidos por los actos constitutivos para ser miembro y las actividades o acciones de la organización que le vinculan directamente, podría considerarse una membresía de facto de la AP, con las limitaciones en la profundidad a la que pueden llegar las negociaciones específicas en los acuerdos de comercio y de otras áreas complementarias del bloque.

En lo relativo a las categorías de membresía y las posibilidades que tienen los Estados para acceder a AP, se considera que, en el caso de los miembros plenos, la condición que requiere la existencia de acuerdos de libre comercio bilaterales es un requisito innovador; sin embargo, puede complicar el proceso de adhesión si aumentan los miembros plenos. En términos cuantitativos, no es lo mismo tener negociados acuerdos con cuatro que con nueve o diez miembros plenos, si en un momento se llegara a ese número.

En el caso de los miembros observadores, si bien no es un logro real para la Alianza tener un gran número de Estados en esta categoría, su existencia y participación en el bloque sí genera visibilidad e interés en el cumplimiento de sus objetivos, a nivel global.

La categoría de miembros asociados es innovadora en la medida que crea posibilidades de participación en el bloque para los

Estados que tienen interés específico en ampliar sus vínculos comerciales, sin que deban asumir otra clase de compromisos complementarios, como los referentes al sector bursátil de la AP o al programa de intercambio educativo.

En el momento actual, nos preocupa cómo algunas circunstancias de los miembros podrían afectar estructuralmente a la Alianza. Entre las más determinantes, se encuentran la capacidad de negociación externa de los miembros de AP de acuerdos de comercio con los países de la región de Asia-Pacífico, que puede ser a nivel bilateral, por un lado, o como bloque, constituido por la suma de los Estados parte, por el otro.

Otra que consideramos importante se refiere al factor político en los Estados parte fundadores de la AP. La determinación de los gobiernos para priorizar al bloque le ha permitido consolidarse hasta el momento como una estructura clave del regionalismo abierto contemporáneo. Sin embargo, si nuevos gobiernos dejaran de considerarla prioridad en el marco de sus políticas comerciales, probablemente serían los sectores privados, como actores no Estatales, los llamados a defender y fortalecer la relación creada en los diferentes acuerdos de comercio.

Esta capacidad de vinculación de actores no Estatales es la clave para que una estructura básica y limitada en el plano funcional, tenga opciones de mantenerse vigente, ante la eventual falta de priorización de los gobiernos.



Acerca del autor: Michel Levi Coral

Michel Levi Coral es coordinador del Centro Andino de Estudios Internacionales y profesor agregado de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.

Es investigador del Centre d'Etudes et de Recherche sur la Diplomatie, l'Administration Publique et le Politique del Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Université Grenoble Alpes, Francia.

Referencias

- Alianza del Pacífico. 2012. *Acuerdo Marco de la Alianza*, junio, Chile.
- Alianza del Pacífico. 2012. *Lineamientos sobre la Participación de Estados Observadores en la Alianza del Pacífico*, Chile.
- Alianza del Pacífico. 2014a. *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, febrero, Colombia.
- Alianza del Pacífico. 2014b. *Lineamientos para la Adhesión a la Alianza del Pacífico*, mayo, México.
- Alianza del Pacífico. 2017. *Lineamientos Estado Asociado Alianza del Pacífico*, junio, México.
- Alianza del Pacífico. 2020. *Declaración de Santiago, diciembre*, Chile.
- Alianza del Pacífico. 2021. *Países Observadores*, <https://alianzapacifico.net/paises-observadores>.
- Bressan, Regiane Nitsch, y Bruno Theodoro Luciano. 2018. "La Alianza del Pacífico como un actor regional". En *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, Eds. Eduardo Pastrana Buelvas y Hans Blomeier, 173-186. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer México.
- Briceño Ruiz, José, Juan Pablo Prado Lallande y Thomas Legler. 2021. *La Alianza del Pacífico a 10 años. Integración profunda e institucionalización sui generis*. GEMAP PB01, abril. Ciudad de México: Fundación Konrad Adenauer.
- Katz Cogan, Jacob, Ian Hurd, y Ian Johnstone, Eds. 2015. *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford: Oxford University Press.
- Droesse, Gerd. 2020. *Membership in International Organizations*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Garzón, Jorge y Detlef Nolte. 2018. "The New Minilateralism in Regional Economic Governance. Cross-regionalism and the Pacific Alliance." En *Handbook of South American Governance*, Eds. Pia Riggirozzi y Christopher Wylde, 173-190. Nueva York: Routledge.
- Levi, Michel, y Giulliana Reggiardo. 2016. "La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual." *Revista Mexicana de Política Exterior* (106): 187-204.
- Marczack, Jason, y Samuel George. 2016. *Pacific Alliance 2.0 Next Steps in Integration*. Washington D.C.: Atlantic Council, Bertelsmann Foundation.
- Nolte, Detlef. 2016. "The Pacific Alliance: Nation-branding through Regional Organizations." *GIGA Focus* (4).
- Nolte, Detlef, y Leslie Wehner. 2014. "La creciente presencia de la Alianza del Pacífico en América Latina." *Iberoamericana* 14 (53): 173-177.
- Novak, Fabian, y Sandra Namihás. 2018. *Alianza del Pacífico: Situación, perspectivas y propuestas para su consolidación*. Lima: KAS/PUCP.
- Oyarzún Serrano, Lorena. 2021. *La Alianza del Pacífico en tiempos convulsos*. GEMAP PB02. Ciudad de México: Fundación Konrad Adenauer.
- Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado Espinoza. 2017. "Integración latinoamericana: ¿Regionalismo à la Carte en un Mundo multipolar?" *Colombia Internacional* 92: 15-41.
- Quiliconi, Cintia y Lorena Herrera-Vinelli. 2019. "El retorno al regionalismo abierto ¿Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano?". En *América Latina frente a la reconfiguración global*, Ed. Josette Altmann Borbón, 135-152. San José: FLACSO.



Policy Briefs

ABRIL 2021

Los GEMAP *Policy Briefs* son el resultado del proyecto de investigación del Grupo de Estudios sobre México y la Alianza del Pacífico (GEMAP), el cual es auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer - México.

Coordinación del proyecto:

Patricio Garza Girón
Luis Téllez Live

Coordinación académica:

José Briceño-Ruiz
Juan Pablo Prado Lallande
Thomas Legler

Coordinación de diseño y edición:

Rodrigo González Salazar
Jatziry Herrera Jiménez