

La creciente presencia de la Alianza del Pacífico en América Latina

Detlef Nolte
Leslie Wehner
GIGA, Alemania

Origen y objetivos de la Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico (AP) —conformada por Chile, Colombia, Perú y México— anunció el término exitoso de las negociaciones de un tratado de libre comercio (TLC) el 8 de octubre de 2013. Sin embargo, la idea de crear un bloque regional entre estos cuatro países se remonta a 2006, cuando el entonces presidente de Perú, Alan García, invitó a sus pares a formar este grupo bajo el nombre de Arco del Pacífico. Entre las razones para esta invitación está el hecho de que Perú se había aislado regionalmente luego de la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN), además de la creciente vocación de Bolivia y Ecuador por el bloque ALBA —Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América— en desmedro de la CAN. Perú también se alejó de estos dos países al desarrollar una estrategia de inserción comercial hacia el Asia-Pacífico basada en el libre comercio, la cual ha sido paralela a la apertura comercial de Colombia; algo que Chile y México ya habían desarrollado con antelación.

El Tratado Constitutivo de la AP fue firmado el 6 de junio de 2012 en Chile. Este tratado contiene los objetivos fundamentales de este grupo, así como varias de las declaraciones de los presidentes de la AP. El objetivo primordial del grupo se centra en el libre comercio al buscar formar un área de integración económica profunda que lleve hacia la libre circulación

de bienes, servicios, capital y personas. Asimismo, la AP aspira a alcanzar un crecimiento económico sustentable y competitivo al incrementar tanto el comercio intra como extrarregional. Finalmente, la AP fue creada con el objetivo de transformarse en una plataforma de coordinación política y proyección hacia el resto del mundo, especialmente hacia la región del Asia-Pacífico.

Pese a que los objetivos de este nuevo grupo regional están mayoritariamente centrados en lo económico-comercial (acordando una desgravación del 92% de los bienes una vez que entre en vigencia el TLC y del 8% restante de forma progresiva), este grupo ha provocado una serie de reacciones político-diplomáticas en el resto del continente, sobre todo entre los países del ALBA y Mercosur, así como ha reavivado el debate sobre la naturaleza y tipos de regionalismo en América Latina; elementos que constituyen los ejes centrales del presente trabajo.

El regreso del regionalismo abierto

América Latina ha experimentado una creciente proliferación de organizaciones regionales en las últimas décadas: la CAN (1969), Mercosur (1991), el Sistema de la Integración Centroamericano (SICA, 1991), la Asociación de Estados del Caribe (AEC, 1994), el ALBA (2004), la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR, 2008), CELAC (2010) y la misma AP. El continente posee un espectro amplio de organismos regionales que priorizan distintas áreas y distintos tipos de cooperación y/o integración. Además, estos grupos son la cara visible de sus miembros para promover ya sea las bondades del libre comercio como proyectos más estatistas.

Sin embargo, esta constelación compleja en matices y tipos de regionalismos

muchas veces resulta en superposiciones en cuanto a dualidad de membresía y a objetivos de las organizaciones regionales. Es decir, la superposición genera cierta variable geométrica porque los Estados pueden optar por salir del grupo o del acuerdo específico y priorizar otro foro regional para así no implementar acuerdos que les generan un alto costo a nivel nacional. Estas “opciones de salida” posibilitan un comportamiento de *forum-shopping*, pudiendo afectar la consolidación del grupo regional. Sin embargo, a la vez, estas opciones y superposiciones tienden a minimizar los juegos de suma-cero entre las partes, dando un mínimo de estabilidad regional y generando así bases para consolidar un régimen de gobernanza regional de tipo cooperativo. Por último, las “opciones de salida” ayudan a reducir las chances de que “jugadores de veto” bloqueen el progreso de grupos regionales.

En consecuencia, cada país de América Latina tiene la posibilidad de optar por las estructuras de cooperación que mejor representen sus intereses. Por ejemplo, al tomar el tema del libre comercio, es posible diferenciar los intereses de los países de la AP, el Mercosur y el ALBA. Al respecto, el presidente Piñera, de Chile, señaló que los países tienen que “...aprender a convivir dentro de la diversidad”, reconociendo las diferentes ideologías e intereses que tienen los Estados con respecto a los grupos regionales, pero además los distintos modelos que dichos grupos adoptan, dependiendo de los actores relevantes que sustenten al grupo regional en cuestión.

En los años noventa, el regionalismo latinoamericano estaba asociado con las premisas del regionalismo abierto, cuyo objetivo central era promover economías de escala y la eficiencia productiva a través de la liberalización del comercio a nivel regional para así competir en el mundo global. Sin embargo, desde comienzos del

nuevo siglo, dicho regionalismo se centró en aspectos más políticos que comerciales, dado el desencanto popular en algunos países con el modelo neoliberal, lo que además posibilitó la elección de gobiernos de centro-izquierda en una mayoría de los países de la región. De hecho, los nuevos proyectos regionales que emergieron en este período se centraron en la creación de mecanismos de consenso político, la promoción de interdependencias regionales y un incremento de la cooperación en temas no comerciales, tales como energía, infraestructura y seguridad regional. Sin embargo, es pertinente señalar que los proyectos regionales que promovían el comercio no desaparecieron del todo, sino que coexisten con los nuevos proyectos, generando así el mosaico actual del regionalismo latinoamericano.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, es posible identificar al menos tres tipos de proyectos regionales en América Latina. Primero, aquellos con un fuerte énfasis en la integración comercial y apertura global, tales como NAFTA y AP. Segundo, aquellos proyectos “híbridos” que combinan comercio con una mayor intervención estatal, algunas veces con nuevos elementos como seguridad, así como con objetivos políticos, tales como UNASUR, SICA, Mercosur y CAN. Tercero, aquellos grupos que priorizan el aspecto político y social como fuente de integración o cooperación basados en una fuerte intervención estatal e ideas socialistas tales como ALBA.

En consecuencia, la creación de la AP ha revivido el debate sobre las variedades de grupos regionales, ya que la AP implica en sí un retorno del modelo de regionalismo abierto en América Latina que fue abandonado por grupos tales como Mercosur. De hecho, los cuatro países miembros de la AP son países que han seguido las reglas del juego de la globalización económica y son

países que poseen TLC entre ellos. En síntesis, la AP es un esfuerzo de sus miembros por armonizar y expandir los TLC bilaterales existentes entre sus miembros, para así desarrollar un área de libre comercio. De hecho, para asegurar la mantención del objetivo central y la cohesión de la AP, las nuevas membresías plenas en este grupo son solo posibles bajo la condición de que los países aspirantes tengan un TLC con cada miembro del grupo.

Dos mundos opuestos de integración regional

Para el ministro de Hacienda de Chile, Felipe Larraín, la AP es el proceso más interesante que se lleva a cabo hoy en América Latina. De hecho, distintos bancos de inversión, así como asociaciones de empresarios y conglomerados económicos han dado la bienvenida a la AP por su potencial económico, ya que este grupo cuenta con el 35,6% del total de la población de la región. Además, la AP tiene un PIB acumulado que la convierte en la octava economía del mundo (un poco más abajo que Brasil). Los países miembros de la AP recibieron en conjunto el 41% de las inversiones de la región y totalizaron el 50% de las exportaciones e importaciones en 2012, lo que la sitúa por arriba de Mercosur. También, los cuatro miembros de la AP cuentan en promedio con un PIB más alto que los países Mercosur y ALBA, respectivamente. Por estas razones, y por su potencial de crecimiento comercial a nivel intra y extrarregional, este grupo ha sido aclamado como la nueva estrella del continente. Sin embargo, el entusiasmo de economistas e inversores contrasta con el escepticismo y la crítica de intelectuales y gobiernos de izquierda.

Quizás la crítica principal de la izquierda latinoamericana es que la AP

representa una nueva herramienta para los Estados Unidos para sabotear los esfuerzos de integración alternativos y, a la vez, una nueva oportunidad para promover su visión normativa sobre los beneficios del libre comercio en la región. De hecho, el influyente intelectual argentino Atilio Borón señaló recientemente que la AP representa el paso más importante del contraataque imperialista que busca implementar la fallida Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) bajo otro nombre y que en sí es, además, una alianza político-militar que se viste y presenta como una mera alianza económica. Estas voces también tienen eco en autoridades, ya que el ministro boliviano de la Presidencia, durante la última reunión del ALBA en Guayaquil (30 julio de 2013), señaló que el ALBA teme que la estrategia de la AP no sea solo comercial, sino que se trate de una estrategia política y militar que busque reinstalar el consenso de Washington y el ALCA en la región. Tales opiniones ponen en evidencia el clivaje regional izquierda-derecha y sus visiones normativas divergentes en relación a la cooperación e integración regional. Estas diferencias son a la vez corroboradas por la narrativa de los altos representantes de los países de la AP y del ALBA.

De hecho, en una entrevista en el diario colombiano *El Tiempo* (publicada el 16 junio de 2012) el entonces presidente de Chile, Sebastián Piñera, declaró que existen dos visiones y modelos diferentes en la región y que los países de la AP comparten una visión común de desarrollo económico que consiste en un modelo social de mercado, de emprendimiento, de inversión, de iniciativa privada y de integración al mundo. De una u otra forma los líderes de Colombia, Perú y México comparten dicha perspectiva y han expresado palabras similares para presentar las virtudes del grupo regional recientemente formado. Por el

contrario, el presidente Rafael Correa, de Ecuador, durante la reunión del ALBA en Guayaquil, también expresó las dos visiones que existen hoy en la región de Sudamérica, señalando que existe neoliberalismo y libre comercio versus aquellas visiones que creen en el socialismo y la garantía de los derechos de la gente; y también aquellas visiones que creen en zonas de libre comercio versus aquellas que creen en zonas libres de hambre y pobreza.

Efectos político-estratégicos de la AP

El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, declaró en Chile, en junio de 2012, que la Alianza no estaba posicionada contra alguien o un Estado en particular. Estas frases fueron pronunciadas para reducir las suspicacias que dicha iniciativa generó en la potencia regional, Brasil. No obstante estas declaraciones, la AP ha generado nuevas dinámicas de balance blando (*soft balancing*) de poder en la región. Mientras la AP no incluye a Brasil—aunque este no ha mostrado interés en asociarse a dicho grupo— sí incluye a México, que recupera cierta presencia en América del Sur, especialmente después de haber perdido su influencia en la región al cambiar sus prioridades regionales por la opción del NAFTA a comienzos de los noventa. A pesar de que México ha adoptado una retórica de cautela al enfatizar la dimensión comercial del grupo, su presencia es percibida al mismo tiempo por Chile y Colombia como una oportunidad para balancear la influencia brasileña en América del Sur.

Al ser potencias regionales secundarias, Chile y Colombia no tienen una política de confrontación hacia o están contra del ascenso de Brasil *per se*, sino que intentan crear opciones para reducir la eventual dependencia política asimétrica

que existe hoy en día con Brasil. Por su parte, este último ha adoptado una estrategia de minimizar la importancia de la AP en la región. Por ejemplo, Marco Aurélio García, consejero en temas de política exterior de la presidencia, señaló que la AP no representa un desafío para el proyecto de integración sudamericano de la UNASUR. De forma similar, el ministro de Política Exterior, Antonio Patriota, en una declaración de junio de 2013 ante el Senado brasileño, dio a entender que la AP carecía de aspectos novedosos e innovadores, ya que no era más que una estrategia de marketing que adorna con nuevos ropajes algo que ya en sí existe con anterioridad, como lo son los TLC bilaterales entre los miembros del grupo. A pesar de los intentos brasileños de disminuir la importancia de la AP, los países del Mercosur Paraguay y Uruguay han mostrado su interés en la Alianza y han sido admitidos como países observadores; este podría ser el primer paso para que el Mercosur permita la negociación bilateral de TLC de sus miembros con terceros países, ya que el proyecto regional liderado por Brasil ha mostrado signos de estancamiento y fragmentación.

Finalmente, se puede afirmar que la AP no solo afecta la proyección de poder de Brasil como potencia regional, sino que también genera efectos en los proyectos regionales ALBA y Mercosur. Además, la AP ofrece una plataforma de promoción para los Estados Unidos de su agenda de libre comercio en esta región en tiempos en que Washington ha manifestado, al menos retóricamente, un interés renovado en América Latina durante el segundo mandato del presidente Barack Obama.

Conclusión

Los líderes de los países de la AP han resaltado insistentemente que este grupo es

más que un mero TLC; sin embargo, tanto partidarios como detractores han basado sus comentarios precisamente en el aspecto comercial del grupo. Adicionalmente, parte importante de la atención que recibe la Alianza fuera de la región tiene que ver con el perfil económico de este grupo: por ser una plataforma interesante de inversión, por el potencial de comercio intra-regional que posee y por su objetivo de crear una estrategia conjunta de inserción comercial en el Asia-Pacífico. A pesar de esta atención recibida en lo comercial, la Alianza sí ha establecido ciertos pilares y nichos de cooperación en otras áreas, como educación (a través de programas de becas para el intercambio académico) y programas de desarrollo tecnológico. Sin duda, la AP todavía tiene un largo camino que recorrer. Por un lado, debe demostrar que la cooperación existente eventualmente se expandirá a otras áreas y, por el otro, que dicha cooperación también abarcará el plano internacional al coordinar posiciones comunes en foros internacionales según se menciona como uno de sus objetivos centrales.

Tampoco se pueden ignorar los efectos políticos-estratégicos que la AP conlleva para los países de América Latina. La AP ha generado reacciones de actores como Venezuela y el resto de los países del ALBA, así como de Brasil e incluso de Argentina. Venezuela considera a la Alianza la antítesis del proyecto regional socialista y, por ende, una herramienta de los Estados Unidos para reafirmar su hegemonía a nivel continental. Para Brasil, en cambio, su mayor preocupación con respecto a la AP es la posible pérdida de influencia regional a través de una desarticulación de su esfera de influencia que se enmarca dentro del área de América del Sur. Esta preocupación se debe principalmente a la presencia de México y a la rearticulación de su agenda latinoamericana.

Por último, la AP ha generado el efecto de incrementar las fuerzas centrífugas en el Mercosur, lo que acentúa la preocupación de Brasil, ya que otorga nuevas opciones a los socios menores, lo que constituye un elemento nocivo para el liderazgo del poder regional.