



UNIVERSIDAD
DE CHILE

Instituto
de Estudios
Internacionales

CUADERNOS | DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



Publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

CUADERNOS DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Nº 1 - 2019

**MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO: ¿INTEGRACIÓN
EN UN NUEVO RÉGIMEN MULTILATERAL EN AMÉRICA
LATINA O CONVERGENCIA EN LA ADVERSIDAD?**

Andrés Alejandro Meza Álamos*

* Magíster © en Estrategia Internacional y Política Comercial, Universidad de Chile. Título de Profesional Especialista en Relaciones Internacionales, Universidad de Chile. Cientista Político, Universidad del Desarrollo. Correo electrónico: andresmezaalamos@gmail.com

Comité Editorial

Astrid Espaliat Larson
Profesora Asociada
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Dorotea López Giral
Profesora Asociada
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Miguel Ángel López Varas
Profesor Asistente
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

José A. Morandé Lavín
Profesor Titular
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Editor

Eduardo Carreño Lara
Profesor Asistente
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

RESUMEN

Desde lo económico hasta los aspectos más políticos, sociales y culturales, es como se han ido conformando los lineamientos de la política exterior de los Estados latinoamericanos en este último tiempo. La materialización de estos factores en los intereses y objetivos que persiguen, han sido parte de los fundamentos con los cuales la Alianza del Pacífico y MERCOSUR han ido fortaleciendo su acercamiento en un contexto adverso donde el beneficio individual parece sopesar aún más que el beneficio común. Por esta razón, la política exterior de América Latina coloca un énfasis real y de suma importancia a la toma de decisiones de los Estados debido a que el nivel individual de los procesos va moldeando las relaciones entre la política interna y la política externa. En consecuencia, la superposición de modelos económicos en la región pareciera ser una arista muy importante que considerar, al momento de generar tratados internacionales con una lógica de asumir a la cooperación e integración regional, como factores directos y eficientes en crear un espacio regional hacia la convergencia del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico.

Palabras clave

MERCOSUR - Alianza del Pacífico - Integración Regional - América Latina

ABSTRACT

In the past few years, the economic, political, social and cultural aspects have shaped the foreign policy orientations of Latin-American States. The materialization of these factors into the interests and objectives these states pursue, has been part of the reasons why the Pacific Alliance and MERCOSUR have strengthened their bond in an adverse context, where individual gain seems to outweigh the common good. Therefore, the foreign policy of Latin America has a great significance in the decision-making process of the different countries, since the individual level of processes shapes the relationship between domestic and external policies. Consequently, the overlap of economic models within the region seems to be an important aspect to consider when generating international treaties, regarding a logic that assumes regional cooperation and integration as direct and efficient factors that create a regional space towards the convergence of MERCOSUR and the Pacific Alliance.

Key words

MERCOSUR - Pacific Alliance - Regional Integration - Latin America

PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En lo que va del siglo XXI, puede apreciarse que la integración y cooperación en América Latina ha estado marcada por factores netamente económicos. Por este motivo, dentro de los lineamientos formales e informales de la región sobresalen dos modelos o maneras en que los Estados han ido basando su política exterior, tanto a nivel interno como externo. Considerando estos modelos como factores directos de aglutinamiento de intereses por parte de los Estados, es que las agendas internacionales recaen en la línea del multilateralismo, donde el accionar conjunto y las líneas conexas y similares en cuanto al desarrollo económico, social y político, son muy importantes para hablar actualmente de una nueva era en la integración latinoamericana.

Estas agendas en materia de política exterior, si bien dicen relación con el contexto y el mecanismo de acción, abordan matices gubernamentales. La toma de decisiones se basa en aspectos que mezclan lo individual y lo gubernamental, es decir, es importante que exista un juego directo entre las autoridades y el ordenamiento jurídico que equivale a la existencia de un Estado de Derecho con la plena separación de los poderes del Estado (Hagan, 1995). Por ende, puede decirse que dentro de América Latina esta asociación o más relación ha ido perdiendo valor y dinamismo, en sentido amplio, pero que ha sumergido nuevamente a raíz de diversos factores que influyen en las instancias multilaterales existentes.

Sin embargo, las decisiones y acciones que se han promovido entorno al desarrollo, integración y cooperación en la región, han mostrado que el comportamiento interno de los Estados sí influye en la política exterior de los países, y -a su vez- en cómo ellos definen sus lineamientos, posturas y/o proyecciones en materias de índole social, político y económico, respectivamente. Pero como se mencionó anteriormente, las agendas de los países han girado hacia aspectos de corte económico principalmente, dejando de lado materias que podrían considerarse igual de importantes en el desarrollo e integración de la región.

Observando las instancias que se han generado en la región, cabe señalar que las instancias multilaterales han tomado fuerza en materia de política exterior colectiva entre

los Estados donde las mesas de trabajo alcanzan matices que, para los diversos actores internacionales, toman principal relevancia al momento de generar acuerdos o tratados internacionales con miras a tener una región complementada y colaborativa entre sí, y que no se encuentre segmentada o dividida entorno a aspectos políticos-ideológicos, respectivamente; como se ha visto en diversas épocas anteriores.

En esta línea, es que definir multilateralismo se torna un tanto estricto, en su sentido amplio, a adquirir ciertos factores que nos hablan de un *hard power* y que pueden delimitarse en el accionar de los Estados en cuanto a la persecución de sus intereses de manera individual. Pero es ahí donde la naturaleza del multilateralismo toma fuerza y puede explicar que, el uso de un *soft power* en las relaciones entre Estados puede hacer confluir los intereses de la política exterior, aglutinando su base hacia los niveles individual y estatal (Hagan, 1995).

Sin embargo, las autoridades, la presencia de un Estado de Derecho en el interior de los Estados y las bases de su proyección hacia el plano externo, hacen que el multilateralismo tenga varias vertientes y se pueda explicar como uno de los vectores principales en el accionar de los Estados y/o agentes internacionales en el sentido que son varios los participantes del proceso de toma de decisiones en el contexto internacional.

De acuerdo con lo anterior, los “modelos” de desarrollo que han marcado la agenda regional en materia multilateral son, por un lado, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y por otro la Alianza del Pacífico. Esto también tiene raíces en las prácticas bilaterales y multilaterales que han ido marcando las pautas de acción de los Estados en el espacio regional a través de ciertas herramientas que muchas veces conllevan a una dicotomía entre la estabilidad y coherencia en materia de política exterior (Caballero, 2013).

Por ende, como la política exterior emana de los Estados y se pone foco en las percepciones y acciones dentro del proceso de toma de decisiones, se puede concluir que son ellos los responsables a nivel individual porque los procesos y las condiciones

internas de los agentes¹, moldean o encaminan las relaciones entre la política interna y externa; y debido a esto, se ha puesto en jaque el accionar de las fuerzas profundas de los tomadores de decisión, ya que se ven afectados de manera directa los resultados de dichas decisiones. En consecuencia, según Tomassini la política exterior corresponde a un conglomerado de políticas, decisiones y acciones que involucran doctrinas coherentes y consistentes en el tiempo, satisfaciendo así las necesidades y buscando el poder para alcanzar los fines del Estado (Tomassini, 1989).

Con esta definición, puede verse el accionar de los agentes al interior de la región, en la lógica de cooperación e integración van más allá del ámbito económico. Siguiendo esta lógica es que en los años 2000 dentro de la región ha existido una superposición de “modelos”, con una ventana hacia el proteccionismo y el libre comercio, donde los tratados internacionales toman especial énfasis (Caballero, 2018).

Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico desde su creación el año 2011 y posterior ratificación el año 2012, ha mostrado gran interés en la consolidación de acuerdos y tratados internacionales, pero -de igual manera- deja en entre visto el factor institucional de la organización económica. Este factor institucional, por otro lado, ve como resultado final que los agentes integrantes de manera plena tengan pilares de flexibilidad y dinamismo en sus economías, y que esto funcione como pilar de las relaciones entorno a la integración y cooperación dentro de la región (Caballero, 2013).

La Alianza del Pacífico tiene como integrantes plenos a Chile, Perú, Colombia y México, donde se tiene como pilar fundamental la liberalización y la integración profunda de los flujos de bienes, servicios, capitales y personas, articulando su accionar hacia la región del Asia Pacífico. Por otro lado, desde su creación y ratificación hasta hoy en día es el foco de más de 52 Estados a nivel mundial que, por un lado, tienen negociaciones con la organización para obtener el estatus de miembro asociado y otros para convertirse en miembros plenos (Restrepo, 2018).

¹ Para efectos de este estudio, agentes y actores significarán lo mismo.

En este plano, la Alianza del Pacífico tiene dentro de sus lineamientos convertirse en un modelo que articule la política internacional² con las relaciones internacionales, dado que sus miembros tienen una historia de convergencia en común hacia la región y lo que ha logrado posicionar al bloque como uno de los actores principales en materia de integración y cooperación al interior de la región, poniendo énfasis en un regionalismo abierto reforzado y que garantice a los tratados internacionales y a la economía, una posición privilegiada en el establecimiento de hojas de ruta con otros “modelos”, pero esta vez con agentes extrarregionales (Restrepo, 2018).

Por lo que, la política exterior como emana de los Estados responde directamente a la proyección de la sociedad a niveles externos. Es por esta razón que la agenda internacional no puede dissociarse de la realidad política que emana de los agentes promotores de las relaciones internacionales en la región. Esto, por ende, contribuye a que como pilar fundamental de la Alianza del Pacífico se tenga al libre comercio, siendo esto una garantía de mayor prosperidad para los Estados y para el desarrollo de las sociedades (Caballero, 2013).

Por esta razón, el vector o factor central de la prosperidad que se buscó y se busca actualmente a través de la Alianza del Pacífico se puede entender a raíz de la estructura estatal de sus miembros, donde los Estados no son los únicos autores. También es necesaria una política interna sólida en su conexión con la agenda internacional, así como con las decisiones que se han ido tomando entorno a las materias de integración regional y extrarregional. Éstas, a su vez, se conectan directamente con los resultados de las decisiones que han ido adoptándose, para que, a través de los valores, las metas políticas y los medios que se estimen necesario puedan ser considerados como eficientes y eficaces en sus resultados.

En consecuencia, la relación entre las políticas exteriores de los miembros del bloque sudamericano y sus objetivos, pueden responderse por:

La clave está en la articulación de fuerzas más allá de las fronteras territoriales. Este es un mecanismo de articulación política, económica, de cooperación e integración que busca encontrar un espacio para impulsar un mayor crecimiento y mayor competitividad de las cuatro economías que la integran. Los

² Para efectos de este estudio, agenda internacional, política mundial y política externa significarán lo mismo.

miembros de la Alianza del Pacífico confían que esto es posible a través de un avance progresivo de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas (Alianza del Pacífico , 2018)³

³ Información extraída desde la página web de la Alianza del Pacífico.

Figura N° 1: Estructura y Objetivos de la Alianza del Pacífico



Fuente: Información extraída desde la página web de la Alianza del Pacífico. (Alianza del Pacífico , 2018)⁴

MERCOSUR

Con respecto al desarrollo de las relaciones al interior de región latinoamericana, la característica bilateral de dichas actividades ha de ser uno de los aspectos más esenciales de un regionalismo abierto. En otras palabras, moldea las relaciones en torno a la cooperación e integración, pero no involucra una de las diferencias más notorias que es la que configura el modelo de desarrollo dentro de la cuenca del Pacífico y Atlántico, ya que dentro de la primera prima este regionalismo abierto y al interior de segunda se promueve el proteccionismo (Fernandois, 2006).

Dentro de la lógica del proteccionismo, por otro lado, se tiene al MERCOSUR que es garante de acción bajo iniciativas ideológicas-económicas. Esta lógica equidistante hacia el Pacífico toma vuelo con la consolidación de la democracia como sistema, contribuyendo directamente a una estabilidad regional, pero con Brasilia y Buenos Aires como focos de acción. Por ende, hacia la década de los noventa, con Uruguay y Paraguay dentro del área en cuestión, se crea el MERCOSUR con un foco económico-

⁴ Para la utilización de la información, se ha colocado como fuente la fecha del día en la que se extrajo.

comercial alzando directamente el foco sociocultural como pilar fundamental de las relaciones que se llevan a cabo (Caballero, 2013).

Con esto se puede decir que, el MERCOSUR es una herramienta de integración y cooperación dentro de la región, la que se conformó inicialmente por Brasil, Argentina Uruguay y Paraguay; y que hoy en día Venezuela se encuentra suspendida de toda acción por medio de esta organización y Bolivia, por otro lado, quien se encuentra en proceso de adhesión (MERCOSUR, 2018). En consecuencia, este organismo es un proceso de integración y cooperación que puede ser considerado como abierto y dinámico, y que ha generado oportunidades comerciales y de inversión dentro de la región, como también a nivel internacional.

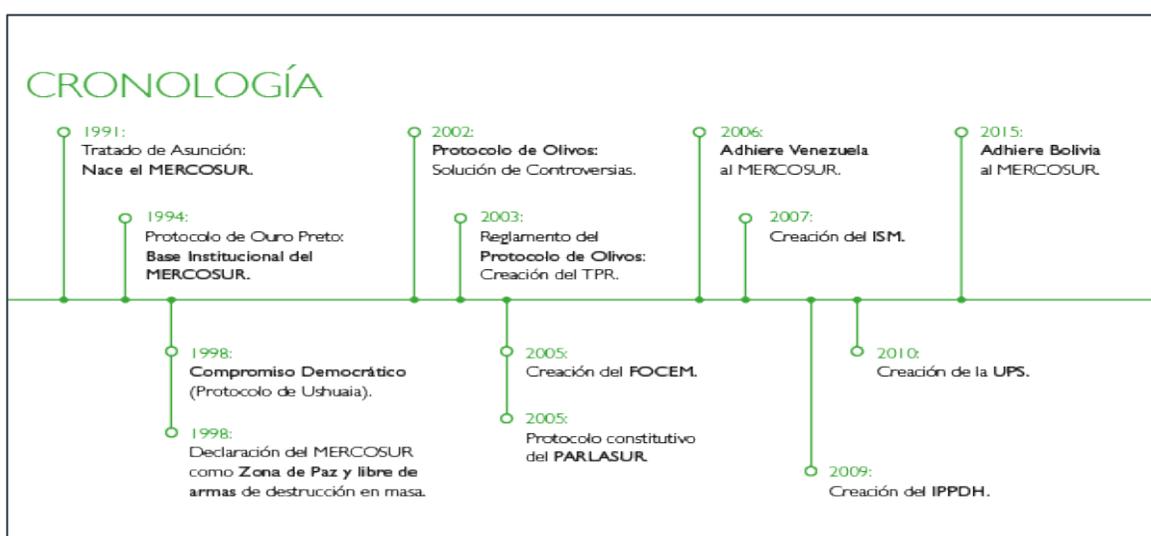


Figura N° 2: Hitos en el desarrollo de MERCOSUR

Fuente: Información extraída de la página web del MERCOSUR (MERCOSUR, 2018)⁵

Si bien sus relaciones se han basado en una lógica multilateral porque los Estados miembros no presentan una consistencia en materia de política exterior, sí se han establecido acuerdos comerciales con países o grupos de ellos que de una u otra manera les han otorgado el carácter de Estados Asociados. Pero, a su vez, estas relaciones al delimitarse por medio de contenidos económicos, el carácter político y económico-

⁵ Para la utilización de la información, se ha colocado como fuente la fecha del día en la que se extrajo.

comercial de estas ha marcado la pauta unilateral, bilateral y multilateral de los agentes miembros del MERCOSUR (MERCOSUR, 2018).

Debido al accionar de los Estados es que MERCOSUR puede entenderse como un organismo que pone el énfasis de sus relaciones con los demás agentes del sistema internacional entorno al proceso de toma de decisiones, ya que esto afecta directamente el diseño y formulación de la política exterior hacia los resultados de dichas decisiones. Es decir, cada uno de los miembros de este “modelo” toma en consideración el actuar multilateral, donde las perspectivas unilaterales y bilaterales quedan en segundo plano y garantizan el actuar del Estado como foco central dada la identidad de cada uno y colocando a las relaciones internacionales bajo el alero de la estructura interna.

Por consiguiente y de manera explicativa, el funcionamiento del MERCOSUR radica básicamente desde un análisis multifactorial, donde el sistema político, las creencias, percepciones y la historia de los agentes, toma fuerza al interior del proceso de toma de decisiones y considerando que dichas acciones afectan directamente al poder político, mejor dicho, al poder ejecutivo. Este funcionamiento, entonces, dice relación con factores económicos, políticos y diplomáticos que han generado “luchas internas” y que se traducen en una constante observación hacia el otro en el funcionamiento y puesta en marcha de los factores que la componen (Caballero, 2013).

Por esto, es que se habla un solapamiento por parte del MERCOSUR y esta importancia, que muchas veces es desmedida, hacia las creencias, percepciones y visión por parte de los gobiernos de los países miembros a través de un manejo quizás inapropiado de la política exterior. Por lo tanto, puede decirse que el factor común de Brasil, Argentina, Venezuela y Uruguay es la geopolítica, mientras la economía es vista como una parte importante de la sociedad. Pero siendo este último carácter importante también para la Alianza del Pacífico, al interior del bloque Atlántico la economía ha mostrado graves retrocesos en sus acciones, ya que los graves problemas arancelarios y las medidas proteccionistas que sus integrantes han promovido, se ha provocado una cierta incertidumbre en el desarrollo y colaboración externa de la cooperación al interior del bloque (Caballero, 2013).

MULTILATERALISMO E INTEGRACIÓN: NUEVO RÉGIMEN O CONVERGENCIA EN LA ADVERSIDAD

Las convergencias entre ambos bloques o “modelos” de integración se engloban desde la importancia que tiene la democracia para el desarrollo de sus funciones. Pero también, a pesar de las grandes diferencias que se puedan presenciar en la puesta en marcha de los resultados de las decisiones que se tomen en materia de cooperación e integración, la economía se presenta como un eje en que ambos modelos pueden conversar. Esto quiere decir que, es un gran espacio de sinergia en la facilitación del comercio, infraestructura regional y en la armonía de los sistemas regulatorios de los Estados (Ruiz, 2013).

Si bien los espacios que se han ido formando entorno a la integración y cooperación son variados, existe un sentimiento de hastío que converge hacia la generación de cierta estabilidad regional para poder consolidar los democrático el centro de toda decisión que se tome. Por lo que, el nivel sociopolítico toma valor a la hora de evaluar el grado de las conversaciones de los bloques hacia temas políticos, económicos y diplomáticos (Caballero, 2013).

Dado lo anterior, que MERCOSUR y la Alianza del Pacífico logren conversar sobre temas comunes, entendiendo que tienen lógicas distintas, viene determinado por el acervo cultural entre sus miembros y por el auge que ha surgido a raíz de colocar una mayor flexibilidad y dinamismo de las economías, donde la convergencia sociopolítica es importante a la hora de evaluar y entender el grado de importancia que juega el rol del Estado para la región, mejor dicho, para ambos bloques (Caballero, 2013).

Las conversaciones, por ende, tiene ciertos marcos de acción que datan del año 2014 con la reunión de cancilleres que organizó el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y que tuvo como foco lograr generar un potencial mayor en materias de integración productiva a través de la facilitación del comercio, la armonización regulatoria, entre otros; siendo estos parámetros, como se mencionó anteriormente, importantes a la hora de evaluar las relaciones al interior de la región (Restrepo, 2018).

Por ende, las conversaciones o mesas de trabajo conjuntas tienen un tinte puramente económico, donde el factor socioeconómico tiende a disiparse al momento de generar estudios o análisis del proceso de toma de decisiones al interior de la región. Por lo que, el interés nacional de los Estados de cada uno de los bloques juega un rol fundamental en las metas que tengan, ya que las decisiones que se toman y sus resultados son importantes y van delimitando la ejecución de la política interna de los agentes.

Es decir, las agendas de ambos modelos responden a resultados similares en su naturaleza, pero que pierde valor a hora de querer materializarlos. Sin embargo y según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, las agendas de trabajo de ambos modelos versan sobre temas de facilitación comercial, avanzando así directamente en un comercio justo y dinámico. Lo que se traduce en cadenas globalizadas en cuanto al valor y acumulaciones de origen, existencia de cooperación aduanera, promoción comercial y de las PYMES, yendo directamente hacia la remoción de barreras arancelarias y facilitar el comercio de bienes y servicios (Restrepo, 2018)⁶.

Aunque esta hoja de ruta no busca a fusión de ambos grupos, pues tienen esquemas diferentes, sin duda puede ser la base para fomentar un mayor comercio en la región. La cercanía con Mercosur puede tener también un impacto de la proyección de la Alianza del Pacífico al Asia Pacífico, pues Brasil y Argentina se encuentran dentro de los principales socios comerciales y de inversión para muchas de las economías asiáticas (Restrepo, 2018, p.48)

Como bien se ha señalado anteriormente, el hecho de que la economía sea el centro de acción de los Estados hace que se genere una superposición entre ambos bloques, siendo este un vector primordial a la hora de evaluar las convergencias en materias de integración y cooperación regional. Siendo esta la tónica y observando el plano regional dentro del sistema internacional, el accionar de los Estados gira entorno a la premisa democrática como sistema político, pero con un eje de interdependencia entre los mismos.

⁶ Información extraída del libro “La Alianza del Pacífico en los nuevos escenarios de integración en Asia Pacífico”, donde se hace un análisis entorno a las conversaciones que el bloque del pacífico ha tenido con el bloque del atlántico. Si bien estas mesas de trabajo de manera conjuntas han tenido como antecedente el año 2014, la cancillería colombiana entrega información clave para entender el factor económico que hay detrás de las conversaciones que se han dado logrando, en menor medida, demostrar que el nivel socioeconómico se pierde dentro de la agenda de integración y cooperación regional. Si se quiere continuar en esta línea de análisis, es recomendable ver libro que se menciona en cuanto al terreno que ha ganado la Alianza del Pacífico, páginas 28-48.

Por consiguiente, la relación entre las relaciones internacionales y la política exterior puede entenderse un tanto neoliberal desde sus raíces, siendo esto importante a la hora de extraer recursos para elaborar un cuadro de análisis entre los agentes o actores que participan dentro del proceso decisorio. Por lo que, las metas políticas de los actores respecto a la agenda internacional equidistan de ciertos factores en materia de integración y cooperación. Es decir, el que existan modelos de desarrollo, modelos económicos o cualquiera sea su nomenclatura de base, genera que la integración dentro de América Latina no salga de las bases económicas y que se pueda hablar de una falta hacia la agregación de factores políticos, sociales y culturales, y que también se pierda el sentido de la agregación de las agendas internacionales de los Estados.

En consecuencia, el exacerbado de materias de integración y cooperación económicas bajo el alero proteccionista y del libre mercado, ha generado una brecha de desarrollo que se transforma en una “lucha” entre los bloques, más bien a nivel unilateral. Esto puede responder de manera directa al sentimiento de hastío que se ha permeado hacia todos los niveles, para así entender por qué existen círculos concéntricos de integración que muchas veces tienden hacia la concentración de objetivos diferentes dentro de una región con un acervo cultural común.

¿Agendas comunes y multilaterales o acción individual por parte de los Estados?

Este estado de hastío de adversidades que se ha presentado en la región en cuanto a temas de regionalismo, cooperación e integración, represente sin duda aspectos que no se pueden dejar de lado a la hora de analizar el posicionamiento de intereses de las partes. Esto, como bien se ha señalado anteriormente, puede colocarse en discusión en torno a aspectos que para distintos bloques regionales puede ser controversial y ser considerado como un sentimiento escalonado de matices que no responden a agendas comunes, alejándose de ciertos temas que involucran solo a actores regionales.

Entonces, podría considerarse el análisis que realiza Thomas Legler, Ornela Garelli-Ríos y Paula Alejandra González, donde colocan tres aspectos que pueden delimitar el accionar de la Alianza del Pacífico para ser considerado como un actor preponderante en el escenario regional. Estas acciones por parte del bloque económico del Pacífico logran

posicionar ciertos aspectos entre sus miembros que, a diferencia del MERCOSUR, salen del paradigma integracionista que venía dándose en la región a inicios del siglo XXI. Sin embargo, el que se considere a la Alianza del Pacífico como un agente aglutinador y accionario de decisiones en materia de integración, cooperación y regionalismo, hay que considerar tres aspectos: *regional actor set*, *web of agency* y *regional actorness*. Estos conceptos, por ende, nos muestran cómo son articulados los procesos decisorios para con la región considerando a la identidad, reconocimiento y legitimidad de las instituciones para dar un resultado exploratorio y explicativo a las diferencias más significativas entre estos ambos bloques (Legler, Garelli-Ríos, González, 2017).

Los aspectos señalados con anterioridad explican una de las variantes que no puede quedar fuera del análisis, en lo que respecta a cómo puede converger la Alianza del Pacífico en un clima regional que puede significar un retroceso o un avance a menor escala, en cuanto a materia de integración y cooperación regional. Esto puede observarse con el simple hecho de que la Alianza del Pacífico no está constituida como una organización formal a nivel internacional, y se configura meramente como un espacio de integración regional (Leger, Garelli-Ríos, González, 2017). Esta convergencia hacia matices que MERCOSUR también engloba en sus lineamientos equidista, en gran medida, como garantía de la falta de burocracia internacional y la falta de carácter intergubernamental de la Alianza del Pacífico.

Por otro lado, puede verse que la convergencia de las agendas internacionales de los países latinoamericanos emanan desde el plano individual y estatal de la política exterior, ya que la importancia de la autoridad central, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el ordenamiento y planificación del proceso decisorio en materia de política exterior, se adentra en conformar un espacio deliberativo consensual donde muchas veces el consenso y la paridad en el rol que juegan los diversos actores, ponen en jaque la proyección del Estado a nivel internacional.

Respecto al juego que existe al mirar la Alianza del Pacífico como un *regional actorness*, Leger, Garelli-Ríos y González (2017) entregan cierta información de su actuación, pero también existe la posibilidad de que este análisis esté incompleto a la hora de asumir que esta convergencia de intereses entre ambos bloques económicos equidiste en sus bases. Es por esto que incluyen los factores de *regional actor set*, donde se engloba a los actores

regionales de la Alianza del Pacífico y el cómo a nivel institucional cada uno de los Estados miembros actúa hacia la confluencia de aspectos formales en esta misma línea.

También se engloban matices de la *web agency*, a fin de materializar a sus actores y ver cómo la presencia sistemática y directa del nivel individual en el proceso de toma de decisiones hacen de estos bloques una proyección de las mismas, donde el Estado de Derecho como pilar fundamental de la Alianza del Pacífico y el juego de roles que organizan y emanan del Consejo de Ministros de la misma, hacen de que los matices de integración y cooperación de dicho bloque sean tomados por medio de las instituciones, su reconocimiento por los demás actores presentes en rol dentro y fuera de la región y por último la identidad de la misma, que para estos efectos, emerge directamente y puramente desde los 4 miembros plenos de la Alianza del Pacífico.

En consecuencia, el análisis tripartito de la Alianza y de su actuación dentro de la región toma en cuenta que el *linking*⁷ existente entre la política exterior y la política interna, donde el rol de las instituciones respecto al comportamiento político, la capacidad que interactuar y generar un consenso en materia de política exterior con todos los sectores políticos del Estado, los niveles estatal e individual (donde la sociedad cumple un rol fundamental), hacen que la identidad, el reconocimiento y la institucionalidad del bloque del Cono Sur sea influenciado por los aspectos domésticos de sus miembros, y que el contexto regional y subregional sea importante para ver los cambios que se han realizado a los largo del tiempo. Por ende, según Leger, Garelli-Ríos y González, se puede observarse que

“(...) la regional actorness se encuentra incrustada en un conjunto de instituciones formales e informales específicas para la región. Dichas instituciones afectan la capacidad de una región para articularse a sí misma como un actor, así como las interacciones que establece con otras regiones. En segundo lugar, el reconocimiento refiere a la aceptación de una región como un actor por parte de otras regiones. Finalmente, en términos de identidad, las regiones como actores regionales participan en la construcción de la comunidad regional, promueven y proyectan normas y valores regionales, y construyen su propia identidad institucional” (Leger, Garelli-Ríos, González, 2017, pág.147).

⁷ *Linking* implica la unión existente, por ende, no disociación, entre la política interna y política externa de los Estados, en el proceso decisorio en materia de política exterior.

Viendo esta lógica de coacción y acción entre ambos bloques económicos, puede que una de las vertientes expuestas sobre como interactúan los intereses de los Estados y de los líderes, a nivel macro, se vea influenciado expresamente por factores de índole interno ya que este contexto no puede quedar fuera lo que respecta al análisis de política exterior de los actores internacionales. Siendo parte del análisis que los flujos de asuntos del plano interno al externo y viceversa, son explicativos y exploratorios de cómo es la proyección de los países, en este caso nivel regional, queda reflejado también cuestiones imperativas donde los líderes generan el proceso deliberativo en materia de política exterior en múltiples arenas o espacios. Por lo que este contingente donde la elección de las estrategias/alternativas se hace importante, queda expuesto a los efectos que pueda sufrir el desarrollo y ejecución de la política exterior haciendo participar de manera simultánea y directa al sistema político en sentido amplio, importando explícitamente y únicamente que los actores puedan converger en ciertos matices, como lo es el orden democrático y el Estado de Derecho cosa que la Alianza del Pacífico lo confirma con su estatuto o acuerdo marco.

También se señala la importancia de esta dualidad de roles o papeles que pueden ejercer los diversos actores dentro del plano internacional y que se plasma a su vez en el proceso de toma de decisiones donde la política interna y externa tienen matices generales que las hace idénticas en sus bases, pero que pueden ser diferentes a la hora de proyectar las diversas estrategias que se tomaron en consideración. Por ende, el accionar que emite la Alianza del Pacífico en materia de integración regional y cooperación da indicios de un posible alejamiento (en sentido amplio) de las bases y estatutos que emite el MERCOSUR. Pero, para recalcar estos matices, es necesario incluir como garantías de acción la política en el sentido de que la creación y constancia de las coaliciones en materia decisionales y el hacer del poder político una herramienta indirecta para la proyección y no un vector de fuerza impetuosa por parte de los Estados en el proceso de toma de decisiones, hace que las diferencias entre los bloques sean amplias.

Volviendo a lo que se ha señalado anteriormente con el hecho de que se tiene que considerar que la AP no es una organización internacional y el MERCOSUR puede ser visto como tal, hace que su convergencia y lineamientos de acción queden un tanto transparentes y sin sustento ya que se han propuesto trabajos y consensos en diversas materias de bloque a bloque, siendo esta una diferencia sustantiva y muy amplia si es que

se quiere tomar y recalcar que el MERCOSUR (como regla general) no permite o no busca, mejor dicho, un accionar dual, ya que se deja de manera pura y real el accionar internacional de manera multilateral. Y por el contrario a lo que se ha expresado por parte de la Alianza del Pacífico, considerando que los países de manera bilateral y multilateral pueden ejercer las acciones internacionales correspondientes donde se vuelve al inicio y se toma directamente el accionar de los Estados en su nivel estatal dentro de la política exterior, la tarea de conducir y plasmar los eventuales escenarios y las posibles estrategias que permiten esta proyección y posición regional, tanto del bloque económico como de los mismos miembros de manera individual.

Viendo el desarrollo de las agendas internacionales, bilaterales y multilaterales, sobresalen aspectos que muestran el accionar de las dos potencias latinoamericanas, México y Brasil. Si bien, el accionar de la AP como una plataforma de acción, con una coherencia entre sus miembros y matices que nos hablan de un nuevo espacio de integración y cooperación en la región, Brasil por un lado como potencia sudamericana ha ido marcando las pautas de acciones del resto de los Estados y posibilitando el accionar del MERCOSUR como su gran bandera de aglutinamiento de intereses que pueden delimitarse como ideológico-político explícitamente, más que una plataforma que haga confluir aspectos estatales, sistémicos, culturales y económicos. Por su parte, la AP, con México entre sus miembros, hace que se vuelva a esta dualidad de acciones dentro del proceso de toma de decisiones que convergen hacia su salida y su privilegio a aspectos extra regionales que dejan a Brasil con su bandera hacia la región en una especie de encrucijada.

Esta encrucijada, entonces, puede entenderse como una actividad que los Estados realizan para plasmar acciones de manera conjunta que responden a la geopolítica emanada, en este caso, por Brasil, México y actores extrarregionales. Pero también, hace hincapié en que las estrategias y alternativas que se eligen dentro del proceso de toma de decisiones son impulsos que motivan a aumentar la incidencia del multilateralismo y regionalismo al interior de América Latina, más expresamente el Cono Sur, y ser visto como un puente donde se articulen instancias bilaterales que vienen a sumar factores que aluden a no matizar y evidenciar las diferencias que se han venido gestando a través del tiempo. Por ende, según Eduardo Pastrana, puede verse que

El MERCOSUR, si bien promueve el incremento del libre comercio entre sus miembros, lo hace con la idea de construir un área de libre comercio suramericana, e incorpora el mecanismo de arancel externo, basándose en la premisa de una integración prioritaria con los Estados de la región, antes que en una liberalización generalizada.

Se considera que la AP puede afectar la estrategia geopolítica de Brasil, en tanto vuelve a incluir a México en la región suramericana, y está en proceso de aceptar a países centroamericanos como Costa Rica y Panamá; incluso se especula en torno a la posibilidad de articularse con el TLCAN, dado que tanto Canadá como EEUU ya han firmado acuerdos de libre comercio con sus países miembros. También se considera como escenario que la AP desestabilice acuerdos como el MERCOSUR, teniendo en cuenta las reticencias que han planteado –durante años– países como Uruguay y Paraguay, a las asimetrías que perciben en tal organización, y la voluntad explícita de hacer parte de la AP, que han manifestado algunos funcionarios de sus gobiernos (Pastrana Buelvas, 2016, pág. 56-57)

Por otro lado, cabe destacar el espacio que ocupa la Alianza del Pacífico dentro de la región aludiendo así, a la primacía que se venía gestando por parte del MERCOSUR como una organización que sí es reconocida como tal, pero que equidista con los valores y principios rectores de las políticas exteriores de diversos Estados latinoamericanos. Sin ahondar en la redundancia del análisis y poder entregar herramientas que puedan explicar esta convergencia en espacios adversos o más bien que se hable de un nuevo tipo de multilateralismo regional, hay que tener en consideración del rol que, de manera individual, juegan los Estados dentro de las relaciones regionales internacionales que se ejecutan.

Por otro lado, esto hace recalcar que los Estados, dentro de la región son los actores preponderantes de dichas relaciones, pero que no son los únicos. Por ende, puede extraerse de esto una especie de cuadro comparativo donde se señale cuáles son las bases que sustentan MERCOSUR como un espacio que entrega una importancia plena en el accionar internacional al mismo, y que deja fuera el accionar de manera individual de sus miembros.

Esto más bien hace hablar y observar aquellas diferencias que puedan emanar de las agendas bilaterales que desarrollan los Estados, y poder analizar el por qué algunos de los Estados más importantes de la región comparten ciertos matices paradigmáticos y proteccionistas en su desarrollo internacional en una arena que ha estado marcada por avances más allá de lo económico. Todos estos temas, incluso los políticos y sociales,

han sostenido que las bases marcadas por el contingente y factores económicos son los más importantes y que van midiendo en otras palabras el relacionamiento que los países han logrado y delimitado con el paso del tiempo. Sin embargo, no hay que dejar de lado el accionar o más presión que puedan ejercer las potencias, organizaciones o actores extrarregionales sobre los lineamientos y proyecciones de los Estados latinoamericanos. Debido a esto, se puede decir que el nuevo escenario regional nos engloba ciertas materias que con el paso del tiempo son importantes de incluir en el análisis y prospectiva⁸ de los países.

Esta visión futura de los países puede entenderse como aquella herramienta que utilizan los actores en materia de política exterior, para garantizar y ejercer su proyección de manera plena y colocar en el proceso de toma de decisiones materias que vayan en la misma línea. Por lo que, y como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, el hecho de lo que poderes del Estado, básicamente el Estado de Derecho y las diversas autoridades puedan interactuar y llegar a un consenso, hace que la política exterior sea sólida y pueda hacer un peso en la elaboración de ciertas bases que vayan en pro de los valores y principios vectores del *linking* que existe entre la política interna y externa de Estados.

Para Hagan (1995) es importante esta no disociación entre ambas políticas de Estado, haciendo el cruce respectivo entre la capacidad que tienen los agentes para construir coaliciones que puedan contribuir al trabajo en política exterior, y la contención que puedan ejercer, a su vez, sobre el poder político existente basado en la actuación de las diversas autoridades que participan del proceso. A su vez, cabe señalar que este proceso acompañado del reconocimiento que deban realizar los demás actores sobre las diversas instancias internacionales, la identidad que están proyecta y la legitimidad de las instituciones que las acompañan, incluyen y facultan a ciertas autoridades, Poder Ejecutivo principalmente, a influir dentro del proceso. Además, el que influyan de manera directa y sistemática en el proceso de toma de decisiones, logra evidenciar que esta no disociación para ejecución de la política exterior incluye a la personalidad del líder, su interés, la popularidad que tenga y que tan dividido es el proceso de toma de decisiones, pero esto asume que este rol que juega el nivel estatal hace que el plano internacional esté sometido a las acciones y a las dinámicas de los demás Estados.

⁸ Prospectiva entendida como aquella herramienta que pueda ayudar a los Estados a aglutinar y expandir su visión de futuro para hacer de su proyección internacional la base de su desarrollo en materia de política exterior.

Sin embargo, el hecho de que esto pueda garantizar matices diversos en el accionar de ambos bloques al interior de la región, hace que suba en nivel de importancia el carácter prospectivo que cada uno de manera individual, proyecte y ejecute en su interior donde se hace hincapié en que tanto el nivel individual y estatal confluyan hacia los principios vectores de la política exterior. Es decir, los caminos que cada actor tome tienen que estar asociado a las bases que entregan estos foros, ya que se pueden considerar mecanismos de acción o plataformas, en otras palabras, para plasmar su visión en cuanto a relaciones multilaterales se habla, pero sin dejar atrás la importancia que también se les da a las instancias bilaterales que puedan desarrollar.

Por lo que, se subentiende que las relaciones que han logrado materializar en diversos acuerdos entre países de la región, han fortalecido las bases de ciertos principios económicos y dejando ciertos espacios libres de acción que puedan ir en sentido contrario a los avances logrados. Entonces, según Eduardo Pastrana, es posible deducir que

Es posible sostener que existen tensiones entre el modelo de regionalización que proponen los países de la AP y el del suramericanismo que lidera Brasil. En ese sentido, dichas tensiones giran, principalmente, en torno a la manera en que se concibe la política económico-comercial. Sin embargo, es necesario destacar la posibilidad de una convergencia en la diferencia, dado el discurso de los países de la AP, que busca evitar la polarización regional, y la reacción estratégica de Brasil que empieza a gestionar el acercamiento entre ambos bloques.

En este sentido, la AP puede ser vista como parte de una estrategia para presionar a Brasil que abra más el regionalismo que propone, no solo en términos políticos sino también económicos. Los países de la AP no comparten el alto nivel de proteccionismo que propone Brasil, en especial en espacios como MERCOSUR. De momento, esta presión ha dado frutos y ya se está discutiendo con Brasil la reducción de aranceles (Pastrana Buelvas, 2016, pág. 67).

Cabe señalar que los nuevos escenarios dentro de la región, asumiendo un fuerte rol de los Estados y de los líderes dentro del proceso de toma de decisiones, hacen alusión a los balances que puedan irse generando, o más bien a consensos que ambos bloques logren para que la convergencia no solo sea considerada en temas económicos. Estos intereses hay que incluirlos en lo dispar del relacionamiento que han llevado a cabo los países miembros, en el sentido de que Brasil al interior del Cono Sur, ha sido un referente para

movilizar y garantizar una posición conjunta frente a diversas materias de índole político-ideológico siendo esto muy dispar si es que se mira hacia atrás a la región.

Este acomodamiento y movilización realizado por Brasil y, principalmente, por MERCOSUR, aluden en esencia a factores que van generando un cierto compromiso entre las decisiones que se toman y las estrategias o alternativas seleccionadas respecto a la implementación de las mismas ya que el factor de persuasión dentro del proceso meramente político y la legitimidad existente entre el régimen existente y el Estado en su máximo nivel, hacen que los *issues* puedan ser manipulados y traspasados directamente a los líderes. Por lo que, esta podría ser una de las variantes más directas de las diferencias existentes entre ambos bloques.

REFLEXIONES FINALES

Las materias de integración y cooperación en la región han estado marcadas por la incidencia de factores externos, como fue la crisis económica estadounidense el año 2008 y que finalizó el año 2009. Ésta provocó un giro en cómo los Estados establecen relaciones, y en cómo la interdependencia entre los mismos hace que no se pueda dejar atrás ciertos factores que, en materia de política exterior, provocan esta prospectiva o proyección de los países, más particular de los líderes en el plano internacional.

Ha sido importante evaluar y aludir de manera directa las relaciones que se han ido gestando post crisis para observar el comportamiento que han ido teniendo los bloques a nivel individual y a nivel general, siendo que la motivación de los Estados y esta especie de acoplamiento de intereses también es importante incluirlo. Los intereses en este nuevo contexto se pueden considerar como guía de acción y no acción que los Estados han tomado porque, como bien se ha mencionado con anterioridad, la economía en el desarrollo de las relaciones en América Latina son la piedra angular.

Por otro lado, estos matices no suenan lejanos al momento de hablar de las relaciones extrarregionales, ya que las decisiones que se toman en el área del Pacífico y Atlántico influyen directamente en ellas, lo que quiere decir que la identidad y reconocimiento sí ha estado sujeto a escrutinio internacional, siendo no suficiente la actuación y decisiones que se toman al interior de las diversas instancias regionales. Sin embargo, el hecho de que existan diversas instancias no quita que los Estados actúen de manera individual y que aludan a que esta mediación de intereses quede superpuesta a los efectos que las decisiones puedan generar sobre ellos, y que las estrategias obtenidas y seleccionadas puedan contribuir de mayor o menor intensidad en la política exterior, donde el riesgo que generan las decisiones y considerarlas como propensiones hacia efectos internos, delimitan esta contribución al ejercicio desarrollado por cada uno de los bloques (Hagan, 1995).

Es importante, entonces, considerar estos espacios como agentes de acción donde los propios intereses de los Estados juegan un rol fundamental en materia de aglutinamiento de alternativas que puedan contribuir en el desarrollo de materias de cooperación e

integración regional. Siendo que también el contexto incide en el desarrollo de la política exterior de los países, la región si se encuentra en una atapa donde hay cabida para que ciertos actores puedan sobresalir en ciertas materias.

Las coyunturas internacionales dejan a la región al debe con sus miembros donde el accionar de cada actor, tanto a nivel interno y externo, es importante para contribuir a una proyección generalizada y materializada en aspectos comunes aludiendo así al acervo cultural que une a América Latina. Dicho esto, cabe señalar que el hastío producido desde las relaciones vecinales, dejan en entre visto la adversidad existente y exacerbada por la trayectoria que han suministrado los bloques en cuestión y que hacen sobresalir las diferencias en temas sociales políticos y culturales.

La prospectiva emitida por los Estados viene a contribuir al desarrollo de perspectivas comunes que no se separan de las acciones y decisiones que se puedan tomar en los diversos bloques, pero sí pueden generar ciertas diferencias en cómo se proyectan de manera individual, y poder así contribuir de manera integral al desarrollo de la región en materia de integración y cooperación.

Por otro lado, el multilateralismo de la región ha estado marcado por diversos escenarios que, posiblemente, de manera individual no logren buenos resultados. Sin embargo, estos espacios sí pueden ser utilizados por cada uno de los distintos actores para marcar pautas de acción, que -a su vez- puedan ser trabajados de manera colectiva en estos bloques, considerando los objetivos fijados en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

A su vez, esta proyección de cara a los Objetivos 2030 de las Naciones Unidas y la respuesta que han dado algunos Estados latinoamericanos toman en consideración, siguiendo el análisis expuesto, dos temas que son relevantes y que pueden servir como mecanismos de articulación de intereses, a la hora de ver la proyección de los Estados: migración y cambio climático. Estos factores pueden colocar a la región a la vanguardia, donde el accionar conjunto de MERCOSUR y la Alianza del Pacífico puede contribuir a un proceso deliberativo a la vanguardia, dejando atrás procesos que puedan ser vistos como meramente de aglutinamiento de diferencias. Por ende, las rondas de trabajo que se vayan desarrollando entre Estados y entre bloques de países hacen que esta nueva era

en el multilateralismo latinoamericano vaya tomando forma, pero aludiendo totalmente a la importancia que tienen los asuntos regionales para los Estados.

Es importante, entonces, aludir a los intentos que se han gestado por parte de ambos bloques hacia el desarrollo de conversaciones y mesas de trabajo, donde el foco del proceso deliberativo es la región. Los temas regionales, en tanto, se han visto de manera individual, lo que no deja de ser importante, pero los espacios multilaterales que puedan presentarse son de aun mayor valor para la convergencia de los intereses individuales de los actores. Por ende, puede decirse que es importante ver cómo estos roles pueden ir contribuyendo a un mejor manejo de la agenda regional por parte de ambos bloques, donde se da un mayor énfasis al trabajo que puedan ir realizando de manera conjunta.

En palabras de Eduardo Pastrana,

Si bien la AP ofrece hoy unas excelentes perspectivas para afianzar propósitos de inserción en Asia-Pacífico, el entorno regional sigue siendo valioso, tanto en términos políticos como económicos. Políticamente, porque espacios como UNASUR pueden ayudar a consolidar un espacio de concertación política que permita encontrar soluciones conjuntas a problemas regionales. Además, el sistema que lidera Brasil es, probablemente, el espacio más estratégico para tratar las dificultades diplomáticas que se presenten en la región. Y en términos económicos, porque la intensificación del comercio con Asia Pacífico hace a sus Estados miembro más atractivos de lo que ya son para el intercambio con los países de su propio vecindario. Para que el mismo siga avanzando, es necesario profundizar la integración física, y en eso, escenarios como UNASUR y MERCOSUR siguen llevando la batuta (Pastrana Buelvas, 2016, pág. 69).

En consecuencia, para el desarrollo de la integración y cooperación en el ámbito multilateral hace falta la participación de la prospectiva en materia de política exterior, así como dar un análisis más acabado a cómo se observan las relaciones entre MERCOSUR y Alianza del Pacífico; donde la identidad, el reconocimiento y la legitimidad institucional son la piedra angular de dichas relaciones, con miras a propiciar una convergencia en espacios disímiles o en la adversidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIANZA DEL PACÍFICO (2018) *Organigrama y Objetivos | Alianza del Pacífico*. Disponible en <https://alianzapacifico.net/organigrama-y-objetivos/> [Recuperado el 27/noviembre/2018]
- BOX-STEFFENSMEIER, J. M., BRADY, H. E., & COLLIER, D. (2008) *The Oxford handbook of Political Methodology (Vol. 10)*, Oxford University Press on Demand.
- BREUNING, M. (2007) “Leaders in Context II: International Constraints on Foreign Policy Making” In: *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction* (pp. 141-162). Palgrave Macmillan US.
- ARANDA, G. & RIQUELME, J. (2015) “¿Es Posible la Convergencia en la Diversidad?: Chile entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR”, *Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Volumen 10, N° 2, pp. 155-178
- CABALLERO, S. (2013) “Integración en América Latina: lógicas en pugna”, *Política Exterior*, Volumen 27, N° 154, pp. 136-141.
- PASTRANA, E. & CASTRO, R. (2017) “La Alianza del Pacífico: Un Eje Articulador del Interregionalismo pos-TPP” En: Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Harold Ramazini (editores) *América Latina y el Caribe: una compleja transición*, Buenos Aires: CRIES, 71-94
- HAGAN, J. D. (1995) “Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy” In: *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation* (1ª ed., pp. 117-143). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- HOLSTI, K. J. (1970) “National role conceptions in the study of foreign policy”, *International Studies Quarterly*, Volume 14, Issue 3, pp. 233-309.

- MERCOSUR (2018) *MERCOSUR - En pocas palabras*, Disponible en <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/> [Recuperado el 27/noviembre/2018]
- NEACK, L. (2008) *The New Foreign Policy*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- PASTRANA, E. (2016) *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y a las transformaciones globales*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- ROSALES, O. (2014) *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: Hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago: CEPAL.
- RUIZ, J. B. (2013) “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales*, Año 45, N° 175, pp. 9-39.
- RESTREPO, C. A. (2018) *La Alianza del Pacífico en los nuevos escenarios de integración en Asia Pacífico*. Medellín: EAFIT.
- ORTIZ, C. (2017) “La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional”, *Desafíos*, Volumen 29, N° 1, pp. 49-77
- TOMASSINI, L. (1989) *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, Santiago: Ediciones Universidad Católica.
- WILHELMY, M. (2013) “Alianza del Pacífico: Una visión desde Chile”, *Estudios Internacionales*, Volumen 45, N° 175, pp. 119-125

