

AUGE Y ESTANCAMIENTO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Eduardo Pastrana Buelvas y Rafael Castro Alegría

18 de febrero de 2020

Creación, composición y estructura institucional

Los presidentes Juan Manuel Santos de Colombia, Sebastián Piñera de Chile, Alan García de Perú y Felipe Calderón de México, fueron los arquitectos de la fundación y los impulsores de la primera etapa de desarrollo de la Alianza del Pacífico (AP). Se reunieron por primera vez en Perú, en marzo de 2011, y acordaron la Declaración de Lima que creaba la AP, con el fin de avanzar hacia el libre flujo de bienes, capitales, servicios y personas. El Acuerdo Marco se suscribió formalmente en Antofagasta, Chile, en junio de 2012.

La AP es un acuerdo económico que se autodefine como un mecanismo de integración económica y comercial entre Chile, Colombia México y Perú. Tiene tres objetivos principales: i) construir un área de integración profunda que avance hacia el libre flujo de bienes, capitales, servicios y personas; 2) impulsar el desarrollo, crecimiento y competitividad de las economías de los países partes, con miras a mejorar el bienestar de sus sociedades, y iii) convertirse en una plataforma de articulación política,

integración económica y comercial con proyección al mundo, especialmente hacia Asia-Pacífico (Pastrana, 2016: 15).

En cuanto a su estructura, la AP cuenta con cuatro categorías. La primera funciona como órgano principal en la toma de decisiones, y se compone de los presidentes de los cuatro Estados miembros, quienes se reúnen en el marco de las cumbres. También existe un Consejo de Ministros, del cual forman parte los ministros de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, y que adopta decisiones en pro del desarrollo de los objetivos de la AP. Además, está el Grupo de Alto Nivel (GAN), conformado por los viceministros de Comercio Exterior y Relaciones Exteriores, a cargo de supervisar los avances de los grupos técnicos y evaluar proyectos para proponer programas conjuntos con otros organismos internacionales, especialmente de Asia-Pacífico.

Finalmente, la AP tiene una presidencia pro tempore, que rota anualmente entre sus miembros, y existen grupos y subgrupos técnicos compuestos por servidores públicos, en-

cargados de negociar disciplinas y cuestiones relacionadas con los temas de interés de la AP. Los asuntos que gestionan son los siguientes: a) comercio e integración, b) compras públicas, c) servicios y capitales, d) propiedad intelectual, e) movimiento de personas y negocios, y facilitación para el tránsito migratorio, f) estrategia comunicacional, g) cooperación, h) coherencia regulatoria, i) pymes, j) estudio de propuestas hechas por el sector privado, k) transparencia fiscal internacional, l) turismo, m) relacionamiento externo y, n) asuntos institucionales.

En la actualidad la AP sigue conformada por sus cuatro miembros fundadores y tiene 55 Estados observadores en el continente americano, Asia y Europa, dentro de los que está España. Para tener estatus de Estado miembro es necesario tener un tratado de libre comercio con cada uno de los países que la componen y obtener la aprobación por unanimidad del Consejo de Ministros. Del mismo modo, para adquirir el estatus de Estado observador se requiere la aprobación unánime del Consejo de Ministros, que define a su vez las condiciones de participación de dicho Estado. Adicionalmente, los miembros de la AP crearon la categoría de Estado asociado en la Cumbre de Viña del Mar de 2017: Corea del Sur y Ecuador, y cuatro países del Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés) han

solicitado serlo: Nueva Zelanda, Canadá, Singapur y Australia (Pastrana y Castro, 2018: 44).

El sedimento ideológico de la AP

Desde sus inicios, los miembros de la AP la han promocionado como un proyecto regional, cuya innovación y pragmatismo la llevaría más lejos que otras experiencias regionalistas anteriores en América Latina y el Caribe. A diferencia de otros proyectos, la AP no aboga por la autonomía de la región, no critica el capitalismo y no se desliga del paradigma neoliberal, tal como hicieron las organizaciones que abanderaron el regionalismo posliberal o poshegemónico: la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba). La AP, por el contrario, promueve el afianzamiento de los valores liberales, imperantes en sus países, y los usa como plataforma para la inserción económica internacional y para la atracción de inversión extranjera (Pastrana, 2016: 13).

Ante el dismantelamiento de la estrategia del regionalismo abierto de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), algunos países latinoamericanos están llevando a cabo una estrategia de regionalismo cruzado (Garzón, 2015: 8-9; Garzón y Nolte, 2018). El regionalismo cruzado consiste en negociar acuerdos de libre

comercio con varios grandes polos económicos. Esta estrategia busca dos objetivos: uno económico, que reduzca la dependencia del Estado negociante hacia un solo gran polo económico; y otro político, encaminado a realizar los ajustes domésticos propios de este tipo de negociaciones al ritmo que sea conveniente para el país (Garzón, 2015: 11). En ese sentido, los miembros de la AP han seguido una estrategia de regionalismo cruzado, dado que han suscrito tratados de libre comercio con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea (UE), China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y muchos países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés).

Los países de la AP han compartido desde su creación: i) una ideología neoliberal, que ve en la firma de tratados de libre comercio un elemento clave para la internacionalización de la economía, y para la atracción de una mayor inversión extranjera; ii) una visión geoeconómica, que considera necesaria una mayor aproximación a la región Asia-Pacífico y mantener las relaciones económicas y políticas tradicionales con Estados Unidos y la UE (Foxley, 2014: 13-14), y iii) una estrategia, como se ha indicado, de regionalismo cruzado: así, pese a que todos sus miembros ya tienen acuerdos de complementación económica con el Mercosur, ninguno ha estado interesado en solicitar la membresía plena a esta orga-

nización, y han preferido mantener la posibilidad de negociar tratados de libre comercio bilateralmente (Pastana y Castro, 2018: 36).

De este modo, se puede identificar una convergencia ideológica entre las élites políticas de los países de la AP en torno a tres puntos. En primer lugar, alrededor de un modelo de inserción económico internacional neoliberal, basado en la primacía para la integración del comercio y del sector privado, la firma de tratados de libre comercio, y la atracción de inversión extranjera. Este consenso se ve reflejado en la débil institucionalidad otorgada a la AP, pues se considera que el resto de instituciones han fracasado por ser demasiado “burocráticas”. En segundo lugar, en relación a un modelo y a unos valores políticos determinados, a saber: la democracia liberal, el Estado de Derecho y la separación de poderes. Y, en tercer lugar, con respecto a una visión geoeconómica compartida orientada a la necesidad de una proyección económica y comercial hacia Asia-Pacífico.

Asimismo, es recurrente en los tomadores de decisión de los miembros de la AP blandir un discurso de oposición a los países y organizaciones regionales que consideran económicamente proteccionistas y estatalmente intervencionistas, en particular, hacia el Mercosur, el Alba y sus Estados miembros. Este discurso retrataría a la AP como la institución

más pragmática, rápida, eficiente y confiable como socio comercial de toda la región (Pastrana y Castro, 2019: 418-419).

Paradójicamente, la mínima institucionalidad de la AP la caracteriza como un área de libre comercio en su estadio inicial, pero no como un área de integración profunda según lo estipulan sus documentos fundacionales. Por tanto, la AP ha sido definida como la expresión de un regionalismo minimalista o proliberal (Prieto y Betancourt, 2014: 100-105) o de un regionalismo económico superficial (Garzón y Nolte, 2018), que busca esencialmente facilitar el comercio entre los diversos agentes económicos de sus países (Pastrana y Castro, 2018: 37).

Logros de la AP

La AP ha presentado varios avances, dentro de los cuales cabe destacar: la creación de una plataforma de movilidad académica y estudiantil para otorgar becas; la apertura de una red de investigación científica en materia de cambio climático; la eliminación en México del requisito de visa para peruanos y colombianos; la eliminación en Perú de la visa temporal de negocios para los ciudadanos chilenos, mexicanos y colombianos; la apertura de una embajada conjunta en Ghana; la inauguración de una embajada Colombia-Chile en Argelia; otra Colombia-México, en Singapur; y otra, Colombia-Perú, en

Vietnam; y la firma del acuerdo para el Fondo de Cooperación de la AP.

El 10 de febrero de 2014, los Estados miembros suscribieron en Cartagena de Indias —durante la VIII Cumbre de la Alianza del Pacífico— el protocolo adicional que desgrava el 92% de los productos entre los países de la AP, y el 8% restante de forma gradual, según un cronograma que se extiende hasta 2030 para los sectores más sensibles, dando así un paso más hacia la integración del bloque. Además, se creó el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) que integra las bolsas de valores de los cuatro países miembros, y se estableció un fondo de infraestructura. Así las cosas, se ha producido un incremento de las inversiones intra-Alianza y se han fomentado las ruedas de negocios conjuntas.

La AP de cara a los cambios regionales

América Latina y el Caribe no ha sido ajena al ascenso global del nacionalismo y la extrema derecha ni a su imbricada contestación del orden liberal internacional (Sanahuja, 2019a). Previamente, la región experimentó una ola más progresista y autonomista, resultado de la crítica a la precarización de las condiciones económicas y sociales, tras la implementación del neoliberalismo a comienzos de los años noventa del siglo XX. Recientemente, en lo que se ha categorizado como una ola “azul” o en algunos casos —como el

de Jair Bolsonaro— “parda”, de gobiernos conservadores, nacionalistas y de extrema derecha, se detectan ecos del malestar observado en Europa y Estados Unidos contra la globalización, el liberalismo político y las instituciones internacionales. Por ejemplo, una de las promesas de campaña del presidente de Colombia, Iván Duque, fue que su gobierno no firmaría tratados de libre comercio, y a lo largo de su mandato se han producido múltiples colisiones con organizaciones internacionales como Naciones Unidas. En América Latina, este malestar se extiende también en una desafección democrática y en una pérdida de fe en las instituciones democráticas, tendencia peligrosa dado el pasado dictatorial y las “democraduras” que padecieron los países de la región¹.

Con respecto a la integración regional, esta ola azul/marrón ha asestado dos golpes mortales al regionalismo poshegemónico o posliberal de los gobiernos progresistas y antiimperialistas, que se caracterizaban por buscar una mayor autonomía en relación a las potencias extrarregionales, y colocar el foco de la integración en aspectos no comerciales, como la seguridad, la concertación política, la gestión de crisis y la agenda social (Sanahuja, 2012; Riggiozzi y Tussie, 2012).

¹ Otra perniciosa tendencia, en este sentido, es el papel de árbitro que en algunos países vienen tomando los militares en la resolución de los conflictos políticos.

El primero de esos golpes fue la parálisis de la CELAC², y la salida de Unasur³ de la mayor parte de sus países, bajo el pretexto infundado de que se había burocratizado, ideologizado, tornado ineficiente y convertido en cómplice del retroceso democrático y de la violación a los derechos humanos del gobierno venezolano. Antes de tal *Sudamexit*, sin embargo, sus gobiernos ya habían construido un foro *ad hoc* para forzar la salida de Maduro de la presidencia de Venezuela —el Grupo de Lima— que dio nuevamente a Estados Unidos una posición preeminente en los asuntos regionales. Ello vino acompañado de la reaproximación de dichos gobiernos a Estados Unidos.

El segundo golpe⁴ consistió en la creación del Foro para el Progreso de Suramérica (Prosur), una institución creada bajo el liderazgo de los nuevos gobiernos de derecha, y que arti-

² Brasil ha anunciado la salida de esta organización dada la presencia en la misma de Venezuela, Nicaragua y Cuba, y el “protagonismo que da a regímenes no democráticos”.

³ Esto podría conducir al fortalecimiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA), si se muestra capaz de realizar una mediación equilibrada en Bolivia, y de denunciar, también frente a los gobiernos de derecha, las violaciones a la democracia y los derechos humanos que, por ejemplo, se producen en América Central (Nolte, 2020).

⁴ Un tercer golpe (fallido) fue el intento de debilitar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), inspirado por ciertos grupos conservadores y religiosos de la región, que habría comenzado con la elección de jueces ideológicamente afines a estos gobiernos, y proseguido con iniciativas para limitar la jurisdicción de la CIDH.

culó un discurso en oposición directa a los fallos de Unasur, presentándose como un organismo flexible, pragmático y dispuesto a defender la visión de la democracia y el Estado de derecho de sus miembros fundadores. Sin embargo, tanto el pragmatismo como la “flexibilidad”, que se exhibían como la fórmula perfecta para alcanzar la eficiencia, son sinónimos de debilidad o inexistencia institucional. El Prosur no creó órganos ni mecanismos para llevar a cabo los propósitos consagrados en su acta constitutiva, la Declaración de Santiago, la cual simplemente se refiere a una coordinación entre los ministerios nacionales. Asimismo, y pese a los pronunciamientos que lo negaban, esta institución se revelaba marcadamente ideológica pues en su conformación no invitó a Venezuela. Igualmente, gobiernos como el de Uruguay han manifestado que los problemas de integración no se resuelven creando nuevas organizaciones (Frenkel, 2019).

Además, todas las áreas que el Prosur aborda ya estaban contempladas en el tratado constitutivo de 2008 de Unasur, que abarcaba incluso muchos más temas como, por ejemplo, la agenda social de la región. A su vez, modificaba críticamente la formulación de temas esenciales, como el de la lucha para la protección del medio ambiente y los recursos naturales, reduciéndolos a una mera “gestión y prevención de desastres naturales” (Sanahuja, 2019b). Esto no es

sorpresivo teniendo en cuenta que Bolsonaro es uno de sus miembros fundadores, y tanto él como representantes de su gobierno han calificado el cambio climático como una conspiración de chinos y “marxistas culturales” (Watts, 2018). Por su parte, Iván Duque, aunque en los foros internacionales proclama la importancia de este tema, internamente promueve métodos de explotación petrolera nocivos para el medio ambiente, y pretende reanudar la fumigación de los cultivos de coca con glifosato. Hasta el momento, el Prosur solo ha operado para respaldar, a través de sus comunicados, la polémica y represiva respuesta de los gobiernos de Chile y Ecuador a las protestas que tuvieron lugar en 2019.

Como se ha señalado, el discurso del pragmatismo y la flexibilidad es el que asimismo se sostuvo en la creación de la AP, y sin embargo constituye un peligro para la existencia y la profundización de los procesos de integración regional. Se trata de un discurso y una práctica de la integración sin integración, sin instituciones ni mecanismos que la fomenten. Esto se vincula con las pretensiones, de momento contenidas, del gobierno de Bolsonaro de liquidar, abandonar o debilitar el Mercosur, convirtiéndolo en una zona de libre comercio, y de sus acciones unilaterales en menoscabo de los acuerdos previos entre las partes. Otra clave fundamental para el mantenimiento del Mercosur será la ratificación o no del tratado

con la UE, dadas las tensiones que se vienen produciendo entre Brasil y Argentina desde las pasadas elecciones presidenciales en este último país (Nolte, 2020).

Ahora bien, los cambios ideológicos en las presidencias de la región han llevado a un mayor interés de los países suramericanos a participar en la AP. Así, Ecuador y Argentina, durante el gobierno de Macri, se incorporaron como Estados observadores, y el país andino incluso solicitó iniciar negociaciones para alcanzar el estatus de Estado asociado. Este escenario podría contribuir a una convergencia entre el Mercosur y la AP (Uruguay y Paraguay también son Estados observadores), para la cual ya se había diseñado una hoja de ruta en 2017. En esta línea, el triunfo de Jeanine Áñez en las elecciones de Bolivia podría sumarse a esta aproximación y al ingreso pleno de este país al Mercosur⁵. No obstante, en contra de esto se sitúa la elección de Alberto Fernández en Argentina, quien ha dado asilo al expresidente Evo Morales y ha calificado su renuncia, presionada por los militares, como un golpe de Estado.

En efecto, y en contraposición a la convergencia ideológica de la derecha, la presidencia de Fernández en Argentina podría generar tensiones al

⁵ Aunque también podría profundizar los choques sociales y políticos entre las fuerzas del Estado y la sociedad civil, en aumento desde el golpe a Morales.

interior del frágil Prosur y pausar el ya de por sí lento proceso de convergencia entre la AP y el Mercosur⁶. Y más aún teniendo en cuenta su anuncio de constituir, junto con México, el Grupo de Puebla de países progresistas, y de aproximarse al Grupo Internacional de Contacto promovido por la UE, distanciándose, por tanto, del Grupo de Lima (el cual, desde la negativa de Estados Unidos a invadir Venezuela, las negociaciones en Barbados y el fracaso del “cerco diplomático” anunciado por el presidente Duque, se está desdibujando con rapidez).

A continuación, se procede a un análisis sobre la coyuntura política de cada uno de los países de la AP, y de cómo esta puede impactar sobre el futuro de la institución.

El México de AMLO de cara a la AP y la región

Desde que asumió la Presidencia, el 1 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha sido consecuente con sus declaraciones. Así, su gobierno se ha propuesto relanzar la CELAC como instrumento de confluencia regional, haciendo uso de la presidencia pro tempore que asumió en enero de 2020. De este modo, a principios de enero, se

⁶ La ocurrencia o no de tal ralentización será un elemento clave para establecer hasta qué punto la coalición conformada con Cristina Fernández marcará por completo la agenda exterior, pues esta acusó en el pasado a la AP de representar los intereses de Estados Unidos en Suramérica.

convocó una cumbre de ministros y viceministros de Relaciones Exteriores en Ciudad de México. En esta, se planteó un “Plan de Trabajo 2020”, en las áreas de turismo, lucha contra la corrupción, cooperación e innovación tecnológica, y gestión integral de riesgos por desastres naturales. Asimismo, el Plan prevé una cumbre CELAC-China⁷, e intensificar la concertación para actuar en foros extra-regionales. Todo ello representa una oportunidad para explorar, fomentar y propiciar consensos mínimos de cooperación regional en asuntos que no son tan “polémicos” como los de la respuesta a la crisis venezolana, el golpe de Estado en Bolivia o la situación crítica de Nicaragua.

No obstante, hay cuatro grandes retos a los que se enfrenta la iniciativa de México. En primer lugar, la ausencia de esos temas candentes en la agenda puede tornarla irrelevante, especialmente frente a los gobiernos del Grupo de Lima, que buscan adoptar soluciones contundentes y de máximos en Venezuela. Adicionalmente, en la cumbre de Ciudad de México tampoco se debatió sobre las movilizaciones sociales y la conflictividad que experimentaron diversos países de la región a finales de 2019, ni sobre la crisis migratoria (Malamud, 2020).

⁷ Cabe señalar que el documento menciona específicamente la cumbre China-CELAC, pero no la cumbre CELAC-UE.

En segundo lugar, el mandato de AMLO se está caracterizando por centrarse fundamentalmente en asuntos internos, más que en los de política exterior, en los que sin embargo había enfatizado durante su campaña presidencial. Esto se reflejó en su ausencia durante la cumbre y, quizá también, en que esta convocase a nivel ministerial, y no presidencial.

En tercer lugar, los esfuerzos de concertación se topan con las dificultades derivadas de la agudización de los antagonismos entre los diversos gobiernos latinoamericanos, sobre todo en cuestiones como la definición de los mínimos democráticos, la mayor o menor regulación del Estado en la economía y la identificación de los principales socios y aliados en la inserción internacional de la región; asuntos que están obstaculizando la cooperación intrarregional incluso en los ámbitos más básicos. Baste recordar el incidente diplomático que generó que el gobierno de Duque solicitase a Juan Guaidó la extradición de una excongresista colombiana, Aida Merlano, condenada a prisión por la justicia de ese país, cuando tras su fuga fue capturada en Venezuela.

En cuarto lugar, el liderazgo mexicano se ve limitado tanto por su agitada agenda interna en materia de lucha contra el narcotráfico y corrupción, como por los efectos negativos que puede provocar en su relación con Trump, circunstancia que AM-

LO está evitando al máximo. Como contrapunto, cabe mencionar el papel más activo de México en la crisis boliviana y su interés por ser elegido miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con el respaldo de los países latinoamericanos y caribeños

Finalmente, en relación a la AP y pese a que se pensó que las divergencias ideológicas conllevarían consecuencias —especialmente, por la posición de México ante el conflicto venezolano—, los citados constreñimientos sistémicos e internos han asentado su continuidad en la AP (sin que esto signifique una gran proactividad), lo que sirve al país tanto para profundizar sus vínculos latinoamericanos como para diversificar sus relaciones exteriores.

Perú: entre el laberinto de la corrupción y la fragmentación

Las turbulencias ocasionadas por la situación económica de la región, en especial tras la caída de los precios de las materias primas y el petróleo, ha afectado a otros países de la AP, como Perú. En su caso, a ello se agregan los problemas políticos generados por las investigaciones de corrupción asociadas al caso Odebrecht. Tras la renuncia del presidente, Pedro Pablo Kuczynski, su sucesor, Martín Vizcarra, ha seguido una política de continuidad en cuestiones de economía y relaciones exteriores, preservando la participación del país en la AP.

Los cambios, restringidos a la agenda anticorrupción, llevaron finalmente al presidente a disolver el Congreso —en virtud de una norma constitucional que le permite hacerlo cuando, por segunda vez consecutiva, el Congreso no otorga el voto de confianza al gabinete presidencial—, y a convocar a elecciones congresales extraordinarias, tras los numerosos enfrentamientos con la mayoría fujimorista que imperaba en el mismo. Como resultado, ha surgido un Congreso fragmentado, de mayoría de centroderecha, pero con un fujimorismo sumamente debilitado que puede convenir a Vizcarra para avanzar en sus reformas contra la corrupción y mantener el rumbo en los aspectos económicos y exteriores. No obstante, según ha reconocido el presidente, Perú no está exento de vivir movilizaciones sociales de insatisfacción, pues en el país persisten grandes brechas sociales.

El espejismo del éxito chileno

El gobierno de Chile, en cambio, sufre protestas masivas desde finales de 2019, fruto de las desigualdades sociales que afectan en el país, y de los altos y crecientes costos de vida que experimenta la población. El estadillo social tomó por sorpresa al presidente chileno, quien estaba acostumbrado a liderar la agenda política, y no a que se la impusiesen. Sin embargo, en el actual escenario, el gobierno ha tenido que adaptar sus prioridades a las demandas sociales. Los temas más criticados por parte

de la ciudadanía han sido: el decreto de estado de emergencia, la lentitud en la toma de decisiones al inicio de la crisis, la falta de protocolos adecuados, la carencia de equipos necesarios que evitasen que los carabineros violasen los derechos humanos, el descontrol en el orden público y los desaciertos comunicacionales del presidente.

En medio de la represión gubernamental, que ha provocado decenas de muertos y centenares de heridos, y en la que se han producido detenciones ilegales⁸, aparte de múltiples daños a las infraestructuras del país, el presidente disolvió su gabinete y —entre otras medidas— aceptó la convocatoria a la creación de una nueva Constitución que reemplace la vigente, instaurada en la época de Pinochet. También aceptó parte de la responsabilidad por la situación generada, aunque la ligó principalmente a las demandas sociales desatendidas por los anteriores gobiernos, al tiempo que no ha cesado de desplegar una política represiva y de deslegitimar y criminalizar la protesta social (Nash-Rojas, 2020). Ello, sin embargo, no ha calmado la insatisfacción social, de modo que el mandatario tan solo goza de un 11% de aprobación, y el 82% de la población desapruueba su gestión.

⁸ Tras su visita al país, la CIDH afirmó que en Chile se violaron los derechos humanos de al menos 5.500 personas durante las protestas (Valbuena, 2020).

Estos sucesos han tenido varias implicaciones directas sobre la política exterior. Hasta el momento, las más visibles han sido la cancelación de las cumbres del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y de la COP25, de las que Chile era el anfitrión, y que iban a realizarse justo en el momento en el que las protestas aumentaban y expandían sus efectos. Otra consecuencia importante ha sido el cuestionamiento de la imagen internacional de Chile como el *golden boy* del neoliberalismo y del libremercado irrestricto y, subsecuentemente, de su supuesta estabilidad política. Por lo que atañe a la AP, Piñera se mantiene no obstante como su mayor impulsor y busca ampliarla por medio de negociaciones comerciales con los países candidatos a convertirse en Estados asociados.

Colombia: entre un vecindario agitado y los retos del posconflicto

Desde 1990, tanto la agenda política interna como exterior de Colombia ha estado marcada por el conflicto armado. En el plano interno, las demandas sociales se han visto sucesivamente aplazadas y contenidas hasta que este no se resolviese y se diera inicio a la construcción de una paz estable y duradera. Además, la perduración del conflicto armado polarizó el espectro político. En consecuencia, se consolidó la hegemonía de fuerzas radicales de derecha y de izquierda, que impidió la emergencia de un centro político. Sin embargo,

en la situación actual de posconflicto, se ha creado un escenario que, por un lado, está favoreciendo la emergencia de fuerzas políticas y sociales de centro y, por otro, está encauzando la formulación y reclamo de las agendas sociales aplazadas: más acceso a, y mejor calidad de, la educación y la salud; generación de empleo; desarrollo de la infraestructura de transporte; implementación de una reforma integral agraria, y lucha frontal contra de la corrupción.

En esta línea, las fuerzas políticas de centro —que canalizaron programáticamente las nuevas demandas— triunfaron en las elecciones regionales del 27 de octubre de 2019, encontrando el apoyo de gran parte de los sectores populares y, sobre todo, de las capas medias emergentes que temen que su avance social retroceda. Además, el resultado reflejó el rechazo al gobierno del Duque y a las fuerzas radicales de izquierda y derecha, lideradas, respectivamente, por Gustavo Petro y Álvaro Uribe.

En dicho marco, el gobierno se ha caracterizado por sus debilidades estructurales y enfrenta una creciente impopularidad, con una desaprobación del 69%, lo que asimismo nutre la inconformidad y las movilizaciones sociales. El presidente tiene problemas de gobernabilidad, puesto que no cuenta con mayorías en el Congreso para avanzar en su agenda legislativa. Por ello, a principios de febrero de 2020, ha acometido un

tímido ajuste de su gabinete ministerial, incluyendo a miembros del partido de la U, Cambio Radical, y los conservadores, a fin forjar una coalición que le permita obtener las mayorías de las que carece. Con todo, se enfrenta todavía con dos bloques: una oposición triunfante y un grupo de independientes, quienes rechazan todo intento de reformas en el Congreso. En paralelo, se acusa al gobierno de incumplir los acuerdos de paz y querer reactivar el conflicto; de no actuar eficazmente para impedir el asesinato de líderes sociales y de excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y de no dotar de recursos suficientes a las universidades públicas. Adicionalmente, sus propuestas de reforma pensional y tributaria, y la intención de implementar el *fracking*, suscitan un rechazo creciente. Por lo demás, la mayor parte de la ciudadanía percibe que Duque no tiene liderazgo, que gobierna en cuerpo ajeno y que no tiene rumbo e improvisa demasiado.

Al igual a que Piñera, a Duque le sorprendieron las protestas sociales y continúa sin entender la envergadura del reto, manteniendo una posición reactiva. Así, ha intentado frenar las movilizaciones con medidas desesperadas: anunció que iba a exonerar a los sectores populares del 100% del pago del IVA; a reducir gradualmente a los pensionados del pago de salud (del 12% que aportan en la actualidad al 4% en 2022), y a crear incen-

tivos tributarios para los empresarios que generan nuevos empleos entre los jóvenes de 18 y 28 años. Una gota de agua en una piedra caliente. A su vez, invitó a los organizadores del paro y a otros sectores a una gran “conversación nacional” para abordar las demandas sociales. En este punto, Duque ha evitado emplear la palabra “diálogo” debido a la connotación de los “diálogos de paz” que impulsó su antecesor. Pero aquí se equivoca, porque el diálogo incluye, pero una conversación no necesariamente. Además, cometió el error de confeccionar una agenda de siete puntos sin contar en su formulación con la participación de los posibles interlocutores.

En consecuencia, la “conversación nacional” no avanza y las protestas continúan. Todo ello evidencia el declive de la hegemonía de las élites tradicionales, que siguen ancladas en el pasado y no están sabiendo interpretar los grandes cambios sociológicos que han disparado las protestas, las cuales van a recobrar fuerza en el transcurso de 2020. Se está atestiguando, así, una recomposición de las fuerzas políticas y sociales, y el traslado del eje político hacia el centro del espectro; las iniciativas de este centro apuntan, por lo demás, a las elecciones de 2022.

Por otra parte, la gestión del posconflicto apenas se encuentra en su etapa seminal y, si la implementación de los programas del acuerdo de paz

fracasa, es posible que todavía más guerrilleros desmovilizados pasen a engrosar las filas de los Grupos Armados Organizados (GAO), que han comenzado a copar los territorios abandonados por las FARC. De hecho, en la actualidad existe el temor de que las disidencias de las FARC se estén reagrupando y reclutando combatientes para refundar la guerrilla.

Dicho escenario repercute sobre la política exterior colombiana. En este ámbito, Duque ha procurado proyectar una imagen de respeto hacia los derechos humanos y el acuerdo de paz, al tiempo que ha intentado limitar legislativamente sus efectos. Y cuando no ha podido, por falta de mayoría en el Congreso, ha tratado de reducir los recursos de determinadas instituciones, como la Justicia Especial para la Paz (JEP), con el fin de entorpecer su funcionamiento. Del mismo modo, en su discurso internacional ha subrayado la importancia crítica del cambio climático, mientras que su gobierno ha implementado medidas contrarias a las aconsejadas por especialistas y expertos. Igualmente, no cabe olvidar que el gobierno de Duque ha tenido colisiones con múltiples agencias de las Naciones Unidas, y que participó en el diseño de una agenda ultraconservadora que limitaba las funciones de la CIDH en la región.

En el plano regional, se habla de la “venezolanización” de la política

exterior colombiana, en tanto Duque ha pretendido desplegar un liderazgo —obviamente, bajo la égida de Estados Unidos— para impulsar un cambio de régimen en el país vecino. Con ello, ha ideologizado de nuevo las relaciones con Venezuela, tal y como lo hizo su mentor, Álvaro Uribe, cuando sus dos mandatos presidenciales (2002-2006 y 2006-2010) coincidieron con la presidencia de Hugo Chávez (Pastrana, 2011). El instrumento principal de su estrategia contra el régimen de Maduro ha sido la construcción, junto con Estados Unidos y los demás miembros del Grupo de Lima, de un “cerco diplomático” (hoy ya derrumbado) para forzar su salida de la presidencia. Esta idea, como se ha indicado, también le llevó a abandonar Unasur, acusándola de ser cómplice de las violaciones a los derechos humanos en Venezuela.

Sin embargo, Colombia no tiene las capacidades materiales ni ideacionales para impulsar y lograr dicho cambio de régimen. Por el contrario, puede brindar en bandeja de plata el pretexto ideal para que Maduro externalice la crisis mediante una confrontación militar con Colombia. Sobre todo teniendo en cuenta que Trump ha mencionado en varias ocasiones la posibilidad de invadir Venezuela, y Colombia es vista —desde los tiempos de Chávez—, como la retaguardia o el portaviones de esa invasión. La victoria de Maduro en 2018 cerró las puertas a una salida

negociada y, en Venezuela, las fuerzas de la oposición tienen la esperanza de que la solución venga de afuera. La suma de un conjunto de factores podría desatar una tormenta perfecta, en la que se junte la paz fallida en Colombia y la continuidad de una política exterior confrontacional contra el régimen venezolano, con un Maduro acorralado, pero a la espera de aprovechar un pretexto para externalizar la crisis.

Ahora bien, en relación con la AP se constata una política de continuidad, pese a las promesas de Duque de no firmar tratados de libre comercio y las presiones de diversos grupos económicos para evitar acuerdos con países como Nueva Zelanda. Así, el gobierno de Colombia ha avanzado en las negociaciones con los candidatos a ser Estados asociados y ha participado activamente en las reuniones de esta institución.

Impactos sobre la inserción internacional

Ante el estado de situación descrito, cabe enumerar seis claves relativas al compromiso particular de los países de la AP con la institución y a sus estrategias generales de inserción internacional, singularmente en Colombia y Chile.

1. Las élites políticas y económicas mantienen de momento la convergencia ideológica en su estrategia de inserción internacional, que fue la

que en primera instancia dio lugar a la gestación de la AP.

2. Pese a lo anterior, existe un creciente y manifiesto malestar social, en especial en Colombia y Chile, ante lo que al menos en parte se percibe como el efecto primordial de esa estrategia: la profunda desigualdad que registran. En ambos países se ha producido una desconexión de las élites políticas y económicas con las necesidades reales de la ciudadanía; se ha privilegiado la politiquería por encima de la buena política; y se han adoptado soluciones de corto plazo, en vez de reformas profundas y de largo aliento. Así, se ha mantenido la aplicación de la ortodoxia del modelo económico —en la que prevalece la racionalización del gasto y el cumplimiento de la regla fiscal—, impidiendo que los distintos gobiernos puedan expandir el gasto público para atender la agenda social.

3. El malestar ha comenzado a afectar sobre la inserción económica internacional y la política exterior de estos dos países, tal y como han puesto de manifiesto las violaciones a los derechos humanos, la cancelación de las cumbres en Chile, y la obstaculización del proceso adoptado en los acuerdos de paz en Colombia.

4. La represión de la protestas sociales ha generado dudas sobre su respeto (meramente retórico) al Estado de derecho y la democracia, suscrito en el acuerdo constitutivo de la AP, y

puede comprometer su imagen —y la de la AP— como países estables y “buenos socios comerciales”, su *nation-branding* (Nolte, 2016).

5. La clara falta de voluntad de las élites políticas y económicas para acometer transformaciones profundas, que revisen el modelo económico —y su expresión internacional, en instituciones como la AP— y permitan una mayor redistribución de la riqueza, pueden llevar a una escalada del descontento social y, por ende, del desencanto no solo hacia las instituciones democráticas internas, sino también hacia las instituciones regionales e internacionales. En el caso de Colombia, esto ya se aprecia en el cuestionamiento que, en medio de las protestas, se está produciendo al ingreso del país en la OCDE.

6. En consonancia con lo anterior, la insistencia de las élites políticas en mantener un discurso y unas prácticas propios de la época de la guerra fría para deslegitimar y reprimir las protestas, puede derivar en un antagonismo todavía más profundo. Así lo ilustran las declaraciones del gobierno de Piñera —afirmando estar en guerra contra “un enemigo”— y las infundadas acusaciones de Duque sobre la infiltración y la financiación del gobierno de Maduro y el Foro de Sao Paulo en las marchas en Colombia. Ello se ha extendido en las relaciones exteriores de estos países con otros gobiernos de la región, a los que se ha empezado a considerar

antagonistas ideológicos absolutos y/o enemigos con diferencias irreconciliables.

La AP frente a las transformaciones globales

En cuanto a la agenda global, y en contraste con la tendencia regional, la mayor parte de las élites políticas y económicas de la AP continúan defendiendo el orden internacional (neo) liberal vigente (hegemónico, aunque contestado). Por ello, reaccionaron rápidamente al cambio geoeconómico que representó la elección de Trump, y al anuncio de su salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), convocando una reunión en Viña del Mar, con el fin de hacer frente a las crecientes “corrientes proteccionistas” a escala global. En esta reunión participaron los demás miembros del TPP, más China y Corea del Sur, y de ella emergió la creación de la categoría de Estado asociado de la AP, oficializada en la Cumbre de la institución de Cali en 2017.

Como se indicó, a esta categoría ya han aplicado cuatro países del CPTPP, además de Corea del Sur y Ecuador, y tendría sentido que el resto de los miembros solicitaran su inclusión: Japón, Brunei, Malasia y Vietnam, al igual que China. Sin embargo, el ingreso de China podría quedar legalmente bloqueado dado que, en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del

Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), Estados Unidos incluyó un artículo que prohíbe a sus miembros, entre los que está México, firmar acuerdos de libre comercio con países que no considere economías de mercado (artículo 32.10 del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá, UMSCA).

Aun así, hasta el momento, el único obstáculo que ha surgido en las negociaciones con los Estados asociados han sido las protestas de diversos gremios colombianos, en especial el lechero, ante la competitividad de países como Nueva Zelanda en este tipo de productos. Pese a esto, las negociaciones se han reanudado excluyendo este tipo de bienes. De este modo, la AP se mantiene como uno de los pocos acuerdos regionales relativamente estables, que continúa avanzando en su agenda de inserción económica internacional.

La AP también publicó en 2018 la *Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030* que contiene, como uno de sus puntos centrales, las relaciones externas e interinstitucionales. En este aspecto destacan: la meta de sumar en 2030 diez Estados asociados adicionales; articularse en foros internacionales que sirvan a sus objetivos, como la OCDE y el G-20; y contribuir al fortalecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Asimismo, se habla de reforzar la cooperación económico-comercial con la ASEAN, y obtener

el estatus de observador en la APEC, buscando consolidar un área de libre comercio con Asia-Pacífico. La estrategia también trata la construcción de una relación de “cooperación estructurada” con la UE “que permita profundizar nuestros vínculos birregionales y favorezca el posicionamiento global de la Alianza” (Alianza del Pacífico, 2018: 6). Finalmente, se plantea promover la cooperación Sur-Sur, y trabajar en programas activos con los Estados observadores, y con las instituciones internacionales que respaldan la Alianza. De la mano de los objetivos de inserción internacional, se propone fortalecer la infraestructura física y digital, el comercio y el financiamiento para las pymes, entre otros propósitos. Aquí destaca la importancia de una mayor cooperación con la UE (Kurtenbach, 2019; Nolte, 2020), especialmente en asuntos como el refuerzo del multilateralismo, impulsado decisivamente por Alemania y Francia (Behner, 2019); la iniciativa alemana para América Latina y el Caribe, y la posibilidad de estrechar vínculos económico-políticos en cuestiones como la crisis climática y recibir apoyo para la defensa y el fortalecimiento de la democracia en la región.

Si bien las metas que se plantean en la *Visión* son relativamente claras y pueden activar la inserción internacional de la AP, es menester interrogarse si el alcance de las mismas no podría implicar consecuencias funestas en relación a dos de los objetivos

consagrados en su Acuerdo Marco: i) lograr una mayor igualdad y reducir la pobreza en sus países, y ii) construir cadenas de valor regional que permitan invertir el proceso de reprimarización de las economías de la AP —exceptuando el caso de México— para que sean menos dependientes de las exportaciones de materias primas.

De hecho, ya no se habla de construir cadenas de valor regional (Prieto, 2018; Marchini, 2019), sino de meros encadenamientos productivos: un objetivo bastante menos ambicioso que implica dejar su integración en manos de actores privados, cuando en otras regiones —como en el sudeste asiático— se han requerido estímulos estatales para la formación del capital humano, la inversión intensiva en investigación y desarrollo (I+D), o la generación de políticas industriales coordinadas. Todo ello resulta lamentable, especialmente teniendo en cuenta que, pese al bajo volumen de intercambios comerciales entre sus miembros (alrededor del 3%), el comercio intrazona es de buena calidad y tiene un considerable componente de valor agregado.

En síntesis, la misma ideología neoliberal, que limita el papel regulatorio del Estado y basa la inserción global en la suscripción sin fin de tratados de libre comercio, se convierte en un obstáculo para el que podría ser el mayor reto de la AP: aumentar los intercambios económi-

cos con Asia-Pacífico, cuyos integrantes exportan productos de gran valor agregado. Una de las muchas contrararas que supone profundizar en una matriz exportadora-extractiva es que no genera empleos de calidad ni talento humano; por tanto, en esta senda, la región seguiría al vaivén de los precios internacionales de las materias primas y del petróleo, con sus consecuentes impactos medioambientales. Esa misma ideología, así como las pugnas internas y regionales descritas, dificultan a su vez la convergencia con el Mercosur, con el que también podrían construirse cadenas regionales de valor. Por ende, rezaga las posibilidades de los miembros de la AP de romper las dinámicas de centro-periferia que siguen caracterizando su inserción económica internacional. Todo ello, restringe ostensiblemente la posibilidad de articular las estrategias nacionales en torno a una posición institucional de cara a las negociaciones de los hoy contestados escenarios de la gobernanza global.

Eduardo Pastrana Buelvas es profesor de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Javeriana. Rafael Castro Alegría es investigador del German Institute of Global and Area Studies (GIGA).

Referencias bibliográficas

ALIANZA DEL PACÍFICO (2018): *Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030*. Disponible en: <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf>.

BEHNER, T. (2019): “Multilateralismus: Sechs Thesen auf dem Prüfstand”, *Internationale Politik* (noviembre-diciembre).

FOXLEY, A. (2014): “Nuevo desafío para América Latina: integración productiva”, en FOXLEY, A. y MELLER, P. (eds.): *Alianza del Pacífico: en el Proceso de Integración Latinoamericana*, Santiago de Chile, Uqbar Editores, pp. 13-26.

FRENKEL, A. (2019): “Prosur: el último Frankenstein de la integración latinoamericana”, *Nueva Sociedad* (junio). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/imprimir/>.

GARZÓN, J. (2015): “Latin American Regionalism in a Multipolar World”, *EUI Working Papers*.

GARZÓN, J. y NOLTE, D. (2018): “The new unilateralism in re-

- gional economic governance. Cross regionalism and the Pacific Alliance”, en RIGGIROZZI, P. y WYLDE, C. (eds.): *Handbook of South American Governance*, Nueva York, Routledge, pp. 173-190.
- KURTENBACH, S. (2019): “Lateinamerika-Multilateralismus ohne liberale Werte”, *GIGA Focus Lateinamerika*, 07.
- MALAMUD, C. (2020): “¿Será capaz la CELAC de levantarse y andar?”, *Blog Elcano*, Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/sera-capaz-la-celac-de-levantarse-y-andar/>.
- MARCHINI, G. (2019): “La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas”, *Anuario Latinoamericano - Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 7, pp. 75-109.
- NASH-ROJAS, C. (2020): “Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Chile: una visita histórica, urgente y necesaria”, *CIPER* (3 de febrero). Disponible en: <https://ciperchile.cl/2020/02/03/comision-interamericana-de-derechos-humanos-en-chile-una-visita-historica-urgente-y-necesaria/>
- NOLTE, D. (2016): “Die Pazifikallianz: ‘Nation Branding’ durch Regionalorganisationen”, *GIGA Focus Lateinamerika*, 04.
- (2020): “Lateinamerika im Krisenmodus Soziale und politische Unruhen lähmen Regierungshandeln”, *DGAP Policy Brief* (3 de febrero).
- PASTRANA, E. (2011): “La política exterior colombiana del gobierno de Juan Manuel Santos hacia Sudamérica”, *IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos*, Brasilia, FUNAG, pp. 191-232.
- (2014): “Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara a la multipolaridad creciente”, en PASTRANA, E. y GEHRING, H. (eds.): *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*, Cali, Editorial Universidad Santiago de Cali, pp. 173-205.
- (2016): *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*, Barcelona/Ciudad de México, Editorial Gedisa.
- PASTRANA, E y CASTRO, R. (2018): “La Alianza del Pacífico regional e interregional: teoría y práctica”, en PASTRANA, E. y BLOMEIER, H. (eds.): *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en*

- el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, México, Fundación Konrad Adenauer, pp. 17-68.
- (2019): “La ideología sedimentada de la Alianza del Pacífico”, en TREMOLADA, E. (ed.): *Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 387-429.
- PRIETO, G. (2018): “Cadenas de valor en la Alianza del Pacífico: posibilidades de inserción internacional para el desarrollo productivo”, en PASTRANA, E. y BLOMEIER H. (eds.): *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, México, Fundación Konrad Adenauer, pp. 247-278.
- PRIETO, G. y BETANCOURT, R. (2014): “Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico”, PASTRANA, E. y GEHRING, H. (eds.): *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*, Cali, Editorial Universidad Santiago de Cali, pp. 75-113.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (2012): “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”, en RIGGIROZZI, P. y TUSSIE, D. (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Nueva York, Springer, pp. 1-16.
- SANAHUJA, J. A. (2012): “Regionalismo post-liberal y el multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur”, en SERBIN, A., MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI, H. (coords.): *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe. Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires, CRIES, pp. 19-71.
- (2019a): “Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), pp. 59-94.
- (2019b): “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”, en MESA, M. (coord.), *Ascenso del nacionalismo y del autoritarismo en el sistema internacional - Anuario CEIPAZ 2018-2019*, Madrid, CEIPAZ, pp. 107-126.
- VALBUENA, S. (2020): “Estamos ante una grave crisis de derechos

humanos”, *RCN Radio*. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/internacional/estamos-ante-una-grave-crisis-de-ddhh-cidh-sobre-protestas-en-chile>.

WATTS, J. (2018): “Brazil’s new foreign minister believes climate change is a Marxist plot”, *The Guardian* (15/11/2018). Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/15/brazil-foreign-minister-ernesto-araujo-climate-change-marxist-plot>.

Fundación Carolina, febrero 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN: 2695-4362
https://doi.org/10.33960/AC_7.2020

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)