

## ¿EL FIN DE LAS ALIANZAS MONOFUNCIONALES EN LA REGIÓN?



**Jorge Gatica Bórquez**  
Editor Panorama de S&D

En el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017, es posible encontrar una declaración que quizás, bajo la mirada de esa época y en un ámbito estrictamente interestatal, pudo ser cierta. Refiriéndose a lo logrado mediante diversas plataformas y las varias medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad entre los países de la región (ONU, OEA, entonces UNASUR-CDS, entre otras), se declaraba: *“La persistencia y la combinación de los logros mencionados han permitido que América Latina y el Caribe se hayan transformado en una región que, crecientemente, es conceptualizada o definida como una Zona de Paz. La construcción de la Zona de Paz es un logro histórico y un atributo regional en un contexto global que debe ser políticamente reconocida y fortalecida”*<sup>1</sup>. Cabe preguntarse si dicha conceptualización expresaba una realidad o más bien constituía un buen deseo.

Pareciera ser que desde la perspectiva de las relaciones entre los Estados la afirmación era correcta; en efecto, no había (ni parece haber en estos días) grandes nubarrones que presagien tormentas interestatales. No obstante, todos los países de la región –unos más que otros– están sometidos a enormes presiones transfronterizas e intraestatales. Es por ello que llama la atención que los organismos regionales actualmente en ejercicio, que destacan por un consolidado proceso y cuentan con mayor peso estratégico, poseen un carácter eminentemente comercial, sin embargo, muestran escasa o ninguna preocupación por temas de seguridad.

Revisemos algunos ejemplos de las principales alianzas, sin dejar de observar que, en los hechos, muy pocas son las iniciativas reales que se han hecho concretas, incluso en el ámbito de su especialidad.

---

<sup>1</sup> Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017, p. 91

## El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Mediante la firma del Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común, con fecha 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (denominados “Estados Partes”), acuerdan la creación de un mercado común que debería comenzar a operar al 31 de diciembre de 1994. Para estos países, la alianza implica:

- Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países (eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías).
- Arancel externo común y política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.
- Coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, etc.
- Compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Posteriormente, en el año 2006, se incorporó Venezuela (aunque actualmente se encuentra suspendida en todos sus derechos y obligaciones), mientras en proceso de adhesión se encuentra Bolivia. En carácter de estados asociados se encuentran Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

Como se autodefine en su sitio web, “El MERCOSUR es un proceso abierto y dinámico. Desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional”<sup>2</sup>.

Aunque se discute su éxito y su historial es polémico en cuanto a los logros reales obtenidos, en algunas áreas pareciera ser que ha alcanzado ciertos objetivos. Como lo afirmaba el diario La Razón, “El Mercosur también fue instrumental para consolidar las instituciones democráticas en nuestra región. Su base ha sido la aproximación estratégica entre Brasil y Argentina, tras la firma, en 1985, de la Declaración de Iguazú, y la justicia social son condiciones sin las cuales el Mercosur no podría existir”<sup>3</sup>.

En otro orden de ideas, en temas de género, el MERCOSUR se atribuye algunos éxitos. Tal como lo indica en su página web: “A partir de la Resolución del Consejo del Mercado Común N° 24/02 de diciembre de 2011 se crea la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM)”<sup>4</sup>. Con la conformación de esta entidad, se lograron desarrollar 26 reuniones semestrales, en las cuales se han alcanzado avances significativos en participación

<sup>2</sup> <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>

<sup>3</sup> [http://la-razon.com/index.php?url=/opinion/columnistas/Mercosur-anos-exito-region\\_0\\_2460354050.html](http://la-razon.com/index.php?url=/opinion/columnistas/Mercosur-anos-exito-region_0_2460354050.html) (Bolivia) 26 de marzo de 2016

<sup>4</sup> <https://www.mercosur.int/20-logros-en-20-anos>

de las mujeres, la eliminación de la violencia, salud y condiciones laborales y otras acciones particularmente apuntadas a la prevención de delitos contra las mujeres.

Sin embargo, los buenos resultados en lo económico y comercial (su eje central) parecieran ser cuestionables. Como lo afirman Amasilia Emén y Amasilia Ycaza “El Mercosur se encuentra muy lejos de alcanzar el objetivo inicial de formar un mercado común, y no existen expectativas de que lo hará. Tuvo éxito en la eliminación de aranceles entre sus miembros, en una coyuntura política favorable a la liberalización comercial, pero no se ha logrado un consenso para la eliminación de las barreras no arancelarias. En vez de perfeccionarse el arancel externo común, su cumplimiento se ha deteriorado. En general, se han evidenciado dificultades para la armonización de políticas comerciales y económicas. Algunos acuerdos establecidos en el ámbito del Mercosur no han tenido mayor impacto por la falta de voluntad de los miembros de incorporarlos a sus legislaciones nacionales”<sup>5</sup>.

## **La Alianza del Pacífico**

La Alianza del Pacífico fue creada a partir de la Declaración de Lima, el 28 de abril de 2011, como una iniciativa económica y con fines de desarrollo entre cuatro naciones de América Latina: Chile, Colombia, México y Perú. El propósito original fue intensificar los intercambios comerciales con la región de Asia-Pacífico.

Como se declara en su página web, “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 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”<sup>6</sup>. Actualmente desarrolla iniciativas en muy variados campos, tales como cultura, desarrollo e inclusión social, género, educación, medioambiente, pesca, turismo, etc.

La Alianza del Pacífico, representó en el año 2018 el 38% del PIB de América Latina, siendo una de sus principales fortalezas la capacidad que han tenido los diferentes gobiernos de mantenerse fieles a los postulados de la organización, haciendo abstracción de su tendencia ideológica y de la coyuntura interna de los respectivos países<sup>7</sup>.

## **La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**

La ALADI constituye el grupo de integración de mayor alcance en Latinoamérica, compuesto por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Opera a partir del Tratado de Montevideo, suscrito el 12 de agosto

<sup>5</sup> Amasilia Emén Ycaza y Amasilia Ycaza Valdez de Emén (2017): “El Mercosur: del éxito coyuntural a la realidad estructural”, Revista Caribeña de Ciencias Sociales (marzo 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/03/mercosur.html>

<sup>6</sup> <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>

<sup>7</sup> <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/expertos-aseguran-que-alianza-del-pacifico-logra-exito-con-la-politica-de>

de 1980, el que declaró como principios generales el pluralismo en materia política y económica; la convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano; la flexibilidad; los tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros; y la multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales”<sup>8</sup>.

Con el propósito final de alcanzar un mercado común latinoamericano, la ALADI ha trabajado en función de tres mecanismos:

- Una preferencia arancelaria para productos provenientes de los países miembros con respecto a los aranceles vigentes para terceros países.
- Acuerdos de alcance regional, para todos los países miembros.
- Acuerdos de alcance parcial, para dos o más países del área.

Los acuerdos antes indicados (regionales y parciales) incluyen una amplia gama de tópicos, tales como el medioambiente, la colaboración científico-tecnológica, el turismo, las ventajas arancelarias, la promoción del comercio, la cooperación en materias tributarias, financieras y aduaneras, la complementación económica y el comercio agropecuario, entre otros. Por otra parte, existe un sistema preferencial para aquellos países de menor desarrollo relativo, como también algunas medidas compensatorias que favorecen a Bolivia y Paraguay, dada su condición de países mediterráneos.

### Otras organizaciones

Existen otras organizaciones que por diversas razones se encuentran prácticamente inactivas, con muy escasa capacidad de influir o recién desarrollándose, destacándose las siguientes:

- La Comunidad Andina de Naciones (también conocida como el Pacto Andino), la que fue fundada en el año 1969 y actualmente está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Tras la salida de Venezuela en el año 2006, motivada por la firma de un acuerdo de libre comercio entre Perú y Estados Unidos, la organización ha sufrido una crisis que se mantiene hasta nuestros días. Su objetivo era establecer un mercado común.
- La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), creada en el año 2008. Nacida como un foro regional político, tenía como sus grandes proyectos la formación de una zona de libre comercio y la introducción de una moneda común. Uno de los aspectos distintivos con respecto a otras organizaciones regionales, era la declaración explícita de un mecanismo para la Seguridad Regional, a través del Consejo de Defensa Suramericano. A partir del año 2018, con la retirada de parte importante de sus miembros, UNASUR perdió fuerza.
- La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), es un proyecto regional de integración económica y política de inspiración socialista lanzado por Hugo Chávez y Fidel Castro en el año 2004. Con la salida de Ecuador en el año 2018 y de Bolivia en noviembre del 2019, está –en la práctica– actualmente inactiva.

<sup>8</sup> [http://www.aladi.org/sitioaladi/?page\\_id=148](http://www.aladi.org/sitioaladi/?page_id=148)

- El Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) es un organismo internacional recién creado en el presente año, por una iniciativa conjunta de los presidentes de Colombia y de Chile, Iván Duque y Sebastián Piñera. Esta entidad fue propuesta como reemplazo a UNASUR, a fin de propiciar la integración sudamericana. Según lo sostuvo el presidente Duque, este organismo tendrá como propósito trabajar en políticas públicas y en defensa de la democracia, la independencia de poderes, la economía de mercado y una agenda social sostenible. Por su parte, el presidente Piñera indicó que “este nuevo foro estará abierto a todos los países de América del Sur que cumplan con dos requisitos: vigencia plena del Estado de Derecho y respeto pleno a las libertades y a los derechos humanos”<sup>9</sup>. La primera reunión de PROSUR, denominada “Encuentro de Presidentes de América del Sur”, se llevó a efecto el 22 de marzo del 2019, culminando con la Declaración de Santiago para la Renovación y el Fortalecimiento de América del Sur, que fue suscrita por los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y el embajador de Guyana en Chile<sup>10</sup>.

## Reflexiones finales

Las múltiples iniciativas que se han visto en la región pareciera que no encuentran terreno fértil debido a la carencia de un relato integrador. ¿Hacia dónde pretende ir la región? ¿Qué rol pretende jugar en el sistema internacional? ¿Cuáles son los elementos comunes que pudieran ser aglutinadores de voluntades e intereses de todos o al menos algunos países del área? La evidencia nos señala que se ha intentado hacer de lo económico y comercial el hilo conductor de una entidad que logre unir a la región, pero los esfuerzos finalmente chocan con las dificultades para generar acuerdos en los cuales todos los países se sientan representados y favorecidos.

En esta falta de relato común cobra gran importancia la errática línea política que han seguido los distintos países del área en los últimos años, transitando entre gobiernos de izquierda y de derecha. Después de terminados los regímenes militares del siglo pasado, se dio paso a un periodo con marcada orientación de izquierda que se extendieron prácticamente durante los primeros 15 años de este siglo, en gran parte de los Estados. De esta manera el mapa político de la región ha sido muy irregular: paradigmas individualistas con economías abiertas al mundo han avanzado por sí solos mucho más rápido y mejor que otros, que han tenido miradas más bien colectivas. Por otra parte, gobiernos de centro y de izquierda han mantenido el modelo económico de libre mercado. Esto ha llegado a tener efectos negativos, generando conflictos entre las fórmulas económicas adoptadas y las concepciones ideológicas, en particular en lo referido a las agendas de las relaciones interestatales.

<sup>9</sup> <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-confirma-cumbre-prosur-chile-dice-bolivia-ecuador-uruguay-estan-invitados-este-foro/535062/>

<sup>10</sup> <https://minrel.gob.cl/declaracion-presidencial-sobre-la-renovacion-y-el-fortalecimiento-de-la/minrel/2019-03-22/145147.html>

¿Podría ser que ante la imposibilidad de lograr la convergencia en torno a un solo elemento (como por ejemplo lo comercial) sean varios los que logren la fusión? O por el contrario, ¿no se debería pensar en uno en particular, la Seguridad, como elemento pivote alrededor del cual se vinculen los otros? Sin pretender “securitizar” la agenda ni las relaciones interestatales de la región, al intentar responder a estas preguntas es imposible no recurrir a la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) como referente. En efecto, este organismo nació en 1967 en Bangkok, Tailandia, en medio de la incertidumbre que producía la Guerra Fría; en consecuencia, si bien la alianza no se creó solo con fines de seguridad, este ha sido uno de los ejes que se ha mantenido hasta hoy. De hecho, ASEAN declara sustentarse en tres pilares: la Comunidad Política y de Seguridad, la Comunidad Económica y la Comunidad Socio-cultural.

Algo no estamos haciendo bien en la región, que impide que las alianzas se consoliden y obtengan los objetivos para los cuales han sido creadas. ¿Será su fuerte tendencia a lo económico y comercial? ¿Será la ausencia de un relato regional? ¿Será la necesidad de pensar en un elemento central que de verdad constituya la gran preocupación de los países de la región? O quizás se requiere de organizaciones que directamente se hagan cargo de preocupaciones transversales y multidimensionales, dejando este marcado tinte monofuncional que las ha caracterizado.