

Los procesos de integración regional comparados de México y Argentina en el siglo XXI. La UNASUR y la Alianza del Pacífico

Nicolás Braslovsky*

Resumen

Este artículo pretende analizar de manera comparada los diferentes modelos de integración regional en los que México y Argentina se ven insertos en el siglo XXI. Para ello, se realiza un recorrido histórico comparado de los modelos de integración en América Latina a partir de la década de los noventa y el siglo XXI. Bajo dichas circunstancias históricas surgen dos formas diferentes de integración en la región: la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), de la que Argentina forma parte, y la Alianza del Pacífico (AP), donde México busca tener un rol protagónico para generar liderazgo en la región.

Palabras Clave: Argentina; México; Integración regional; UNASUR; Alianza del Pacífico.

Abstract

This article analyzes, in a comparative way, the different models of regional integration of the twenty-first century in which Mexico and Argentina are inserted. In this circumstance, a historical comparison of the models of integration in Latin America since the nineties and the twenty-first century is made. Under these historical conditions, we will focus on two different forms of integration in the region: the Union of South American Nations (UNASUR), of which Argentina is member and the Pacific Alliance (AP), where Mexico aims to have a leading role, to generate leadership region.

Keywords: Argentina; Mexico; Regional Integration; UNASUR; Pacific Alliance

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador; Especializando en Economía y Negocios con Asia Pacífico e India (UNTREF). Correo electrónico: nbraslovsky@gmail.com

Artículo recibido: 20-04-15

Artículo aceptado: 25-08-15

MIRÍADA. Año 8 No. 12 (Ene-Dic 2016) p. 203-219

©Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO). ISSN: 1851-9431

Introducción

El siglo XXI en América Latina está marcado por diversos acontecimientos de escala mundial y regional que han modificado el comportamiento de los actores locales, especialmente en materia de integración regional.

El fin del período neoliberal dio comienzo a un nuevo ciclo de regionalismo latinoamericano, caracterizado por la importancia que sus líderes le han dado a la agenda política por sobre la económica; un mayor protagonismo de los actores estatales, que apunta a lograr una mayor gobernabilidad interna de los países y la redefinición de la región sudamericana, separada del resto del continente y diferenciada de otros proyectos subregionales (Sanañaja, 2009). Estas características no pueden desvincularse de la llegada al poder de gobiernos nacionalistas que promueven una mayor autonomía respecto de Estados Unidos y que, generalmente, son clasificados como de “izquierda” (aunque cada uno de ellos posea estrategias distintas a la hora de llevar a cabo sus objetivos, lo que diferencia unos de otros).

Fue en este contexto que en el año 2005 se puso fin a la intención norteamericana de llevar a cabo un “Área de Libre Comercio para las Américas” (ALCA), la cual pretendía ser un acuerdo “Norte-Sur”, impulsado por Estados Unidos, que consolidara el comercio hemisférico en base a tratados de libre comercio (Serbín, 2006).

Asimismo, la crisis económica global (que inició en 2008 y continuó) y las consecuencias que de ella se derivaron han modificado el modo de apreciar la escena internacional. La desregulación de los mercados financieros internacionales y la desconfianza que ello produjo en el desarrollo económico de algunos países han generado que los Estados apuesten por estrategias de vinculación y por distintos modelos de inserción internacional para enfrentar problemas comunes. Resulta imperioso que los mismos dispongan de soluciones para lograr una rápida adaptación a un contexto poco favorable. Así, los enfoques de unión e integración pueden conducir a un escenario más propicio para la región ya que estos promulgan una visión de conjunto para resolver los problemas comunes.

De esta forma, con la intención de constituir un espacio regional integrado política, económica y socialmente, los Estados de América Latina han acordado la creación de diversos espacios de diálogo regional y subregional de gran relevancia para la conformación de una agenda común latinoamericana que se adapte a este nuevo siglo. Entre ellas podemos destacar a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) y la Alianza del Pacífico, entre las más relevantes.

Dentro de este marco, los casos de Argentina y México pueden ser pues-

tos en contraposición por sus diferencias en términos de intereses en cuanto a política exterior respecto de los procesos de integración. La importancia de ambos países para la región, en términos políticos y económicos, es innegable. Sin embargo, los procedimientos de cada uno de ellos en materia de integración resaltan el contraste de intereses de ambas naciones.

La política exterior de la Argentina, durante los últimos años, estuvo orientada hacia Sudamérica y los procesos políticos de integración regional, como lo es UNASUR y la CELAC. Desde estos espacios se intenta proteger los objetivos de defensa, seguridad y progreso social y económico de América Latina y América del Sur, remarcando la autonomía regional respecto de las políticas llevadas a cabo por Estados Unidos.

Por su parte, después de la adhesión mexicana al TLCAN (1994), los ciclos de crecimiento y estancamiento económico de dicho país estuvieron condicionados por la economía y la demanda interna estadounidense, y se mantuvo alejado de los problemas políticos de América del Sur. Por ende, es importante destacar que si bien México forma parte de la CELAC, los acercamientos que ha tenido con los países latinoamericanos en materia de integración estuvieron signados por cuestiones económicas, como el desarrollo de la Alianza del Pacífico.

En este marco, el presente artículo pretende realizar un aporte integral sobre la coyuntura latinoamericana y los espacios de integración regional creados a lo largo del siglo XXI, en los que Argentina y México están involucrados. Asimismo, se intentará marcar las diferencias, las similitudes y las preferencias de ambos Estados al momento de pensar estrategias de integración regional.

¿Desde dónde venimos? El camino recorrido en integración regional para analizar las posibilidades a futuro

Tal y como se ha mencionado, este análisis se centrará en los procesos de integración de los que Argentina y México formaron parte durante el siglo XXI. Sin embargo, es sumamente relevante ubicar contextualmente a las políticas e ideologías que fueron surgiendo durante el siglo XXI y que son claves en la conformación de los bloques de integración regional.

Durante la década de 1990, y tras la caída del Muro de Berlín en el año 1989 y la disolución de la Unión Soviética en 1991, Estados Unidos se transformó en la única superpotencia mundial que podía ejercer su poder político, económico y militar de forma unilateral y, en gran medida, hegemónica. La supremacía de la ideología estadounidense, de una democracia liberal y de un mercado capitalista, no puede apreciarse separada del proceso de globalización financiera que comenzó en las décadas de los setenta y

ochenta y se profundizó durante los años noventa, y que llevó al gobierno norteamericano a confeccionar una estrategia neoliberal –conocida como el Consenso de Washington– para dar solución a los problemas de deuda que aquejaban a los países en desarrollo.

Estas políticas neoliberales implicaban, entre otras cosas, la privatización de empresas estatales, la desregularización de los mercados, la reducción del sector público y la incentivación de la apertura comercial y financiera (Rapoport & Brenta, 2010). Dado que América Latina ha sido históricamente una zona de marcada influencia estadounidense, dichas iniciativas fueron adoptadas por los diferentes gobiernos de la región, que veían en las políticas neoliberales del Consenso de Washington una salida a los problemas económicos y financieros que atravesaban las economías de los países en vías de desarrollo.

Durante esta década, las iniciativas de integración regional estuvieron marcadas por un tinte económico y comercial que coincidía con la línea de pensamiento. Desde hacía varios años, Estados Unidos había trabajado bajo la Iniciativa para las Américas (IPA), lanzada por la Administración Bush (padre), con el objetivo de conformar un área común de comercio en toda América. Esta iniciativa luego evolucionaría en el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Asimismo, el proceso de regionalización llevado a cabo en el norte del continente se hacía explícito con la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre estos países y México. Mientras tanto en el año 1991, Argentina, formalizó, a través del Tratado de Asunción (junto con Brasil, Paraguay y Uruguay) la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El MERCOSUR surgió inicialmente con el objetivo de lograr una integración política y –fundamentalmente– económica de las naciones del Cono Sur y, a diferencia del TLCAN, el MERCOSUR pretendió ser una Unión Aduanera y no un Tratado de Libre Comercio.

Sin embargo, y a pesar de las tendencias que favorecían la integración económica, las políticas aplicadas en los años noventa que favorecían el libre mercado y la desregulación financiera contribuyeron al surgimiento de sucesivas crisis financieras, que se desarrollaron principalmente en países en vías de desarrollo.

Cabe mencionar que el primer caso de crisis financiera en los noventa fue el mexicano, conocido como la “Crisis del Tequila”. Luego tendrían lugar sucesivas crisis en Asia Pacífico en el año 1997 y en Rusia un año más tarde, que desencadenarían finalmente en el MERCOSUR mediante la devaluación del real brasileño de 1999 y la debacle económica de Argentina, hacia finales de 2001. Todas estas situaciones partieron de un lugar común:

la apertura a los mercados internacionales (que se encontraban en una situación de prioridad, por sobre las economías domésticas), la liberalización de los mercados financieros y el financiamiento a través de deuda por parte del Estado. Ello provocó un profundo endeudamiento para mantener un tipo de cambio estable (con una moneda que, generalmente, se encontraba sobrevaluada), sucedido de profundos problemas políticos.

La situación internacional en la década de 1990 coadyuvó a que se desencadenaran las mencionadas crisis económicas. El mundo se encontraba en una etapa de transición y estaba compuesto por un sistema internacional de extrema complejidad. Además de las transiciones políticas que ya se han mencionado, en materia económica el estancamiento de las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y las negociaciones para la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹ también fueron dos procesos importantes que marcaron el desarrollo de la década.

La sucesión de crisis financieras comenzó a marcar el fin del período neoliberal en América Latina. A su vez, tras el agotamiento del modelo neoliberal, tal y como lo explica Marco Aurelio García –quien fuese uno de los principales asesores del ex Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva– durante una entrevista, se fortaleció la perspectiva de un mundo multipolar, que no se encontrase dominado exclusivamente por un único poder hegemónico². Según García, esta visión benefició a las perspectivas integracionistas latinoamericanas, especialmente a las de América del Sur, orientadas a establecer a la región como un polo de reservas energéticas, de recursos alimenticios y con políticas regionales para la industria.

Los países latinoamericanos tomarían una nueva dirección política en el siglo XXI, buscando horizontes diferentes a los planteados en la década pasada. Pero como se observará a continuación, donde una vez hubo un faro hacia el cual todos los Estados dirigían sus expectativas económicas, de política exterior y de integración, hoy las opciones para llegar a buen puerto son diversas y cada una de ellas presenta peculiaridades que merecen ser estudiadas. En este caso, México y Argentina desarrollaron estrategias de inserción internacional diferentes, que deben ser comprendidas considerando el pasado reciente y las circunstancias coyunturales que afectan a ambos países.

1. Durante la “Ronda de Uruguay” (iniciada en Punta del Este en 1986 y culminada en Marruecos, en el año 1994) se dio el puntapié inicial para la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, estas negociaciones fueron comandadas por un grupo selecto de países (entre los que se destacan Estados Unidos, la Comunidad Europea, Canadá y Japón) que impusieron sus intereses comerciales en el armado de la Organización. Para mayor referencia ver Wallenberg (2011).

2. Ver Pignotti & Caccia Brava (2010).

Transitando senderos diferentes. Los modelos de integración en el siglo XXI: integración política y regionalismo abierto

Existen rasgos idiosincráticos compartidos que provienen de factores políticos, sociales, históricos, económicos y culturales que ayudan a la disposición de los países a trabajar de forma conjunta, desde su condición latinoamericana, para resolver problemas colectivos (Paradiso & Luna Pont, 2003). Las raíces históricas y culturales comunes, como la lengua y la religión –entre otras–, condicionan el comportamiento internacional latinoamericano. No obstante, y a pesar de los rasgos comunes mencionados, existen diferencias dentro de la región tanto en cuestiones políticas, como así también económicas y sociales. De hecho, en lo referente a la integración, la subregión Centroamericana y la de la Cuenca del Plata recorrieron caminos diferentes a lo largo de la historia, lo que permite mostrar que existen a su vez una multiplicidad de perfiles, culturas y pertenencias dentro del mismo espacio (García Canclini, 2004).

En consecuencia puede constatare que, aún en nuestros días, Latinoamérica se encuentra dividida y cuenta con múltiples mecanismos de integración así como organizaciones regionales y subregionales que, en ciertas ocasiones, se superponen en sus funciones. Tal es el caso, a modo de ejemplo, del MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, OEA, ALADI, SELA, la Alianza del Pacífico, UNASUR, etc.

Como ya se ha mencionado, las crisis repercutieron con intensidad en los procesos domésticos en México y, en particular, en Argentina. A comienzos del siglo XXI, los partidos políticos tradicionales se mostraron incapaces de dar respuestas a las demandas de sus poblaciones. Los problemas económicos trajeron aparejadas crisis políticas, con ellas llegarían al poder distintos partidos con orientaciones ideológicas y discursivas diferentes a las llevadas por sus antecesores. Ello fue el resultado del fracaso de las políticas neoliberales, que comenzaron a implementarse durante los años setenta y ochenta y que se profundizaron drásticamente a lo largo de los años noventa.

Asimismo, a causa del crecimiento de la pobreza y debido a que tienen la peor distribución del ingreso y la mayor concentración de la riqueza en el mundo (Seitz, 2006), grandes sectores de la población de los países latinoamericanos se sienten excluidos y sin encontrar soluciones efectivas en los partidos tradicionales (Paramio, 2006). Por lo cual dichos sectores de la sociedad han buscado una alternativa política para responder a los problemas que padecen.

Así, en Argentina, la crisis económica y política permitió que, en las elecciones del año 2003, se produjera el ascenso de nuevos sectores al poder.

El Frente para la Victoria (FPV), liderado por Néstor Kirchner, alcanzó el triunfo en las elecciones presidenciales de ese año (derrotando a Carlos Menem, quien fuera Presidente durante el período neoliberal).

Del mismo modo, México atravesó un cambio radical a comienzos del siglo XXI con la victoria del Partido de Acción Nacional (PAN) en las elecciones del año 2000, que marcó el fin de un período de 71 años en los que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominó en las urnas.

Además, a lo largo del siglo XXI los cambios al interior de los Estados trajeron consigo una modificación de la concepción de la integración regional, ya que el modelo de política exterior y las estrategias de integración utilizadas hasta el momento se encontraban en crisis. Ello coincidió con el avance de nuevas propuestas integradoras.

La unión de Naciones suramericanas y un nuevo significado de integración regional

La idea de integración a partir del ALCA, llevada adelante por Estados Unidos, tuvo un punto final en el año 2005. En ese año se puso fin a la esperanza norteamericana de llevar a cabo un “Área de Libre Comercio para las Américas”, la cual pretendía ser un acuerdo “Norte-Sur” que consolidara el comercio hemisférico en base a tratados de libre comercio. En la Cumbre de Mar del Plata de 2005 se evidenció la polarización entre el grupo MERCOSUR-Venezuela, contrario al ALCA, y Estados Unidos y los restantes países de la región latinoamericana –entre los que se encontraba México– que apoyaban al tratado (Serbín, 2006).

En definitiva, dados los cambios internos y de inserción internacional de los Estados latinoamericanos, es posible situar el fin del período neoliberal a partir del año 2005, y con ello el comienzo de un nuevo ciclo de regionalismo en Latinoamérica. Este nuevo proceso, a diferencia del anterior, le brinda mayor importancia a la agenda política por sobre la económica; promueve asimismo un mayor protagonismo de los actores estatales, lo cual apunta a lograr una mayor gobernabilidad interna de los países. Al ser una iniciativa surgida desde los países del Sur del continente, busca redefinir la región sudamericana, separándola del resto y diferenciándola de los proyectos subregionales (Sanahuja, 2009). De igual manera, estas características se encuentran entramadas con la llegada al poder de gobiernos que promovieron una mayor autonomía respecto de Estados Unidos y que, generalmente, han sido clasificados como de “izquierda” o “progresistas” (aunque cada uno de ellos posean estrategias distintas a la hora de llevar a cabo sus objetivos, lo que diferencia a unos de otros).

Comenzó a percibirse, de allí en adelante, una voluntad manifiesta de

(re)politizar el bloque del Cono Sur. En este contexto, con la intención de constituir un espacio regional integrado política, económica y socialmente, los Estados sudamericanos acordaron la creación de UNASUR, otorgándole un importante grado de relevancia a la conformación de una agenda de oportunidades y desafíos comunes para América del Sur. A pesar de que la aprobación del Tratado Constitutivo de UNASUR se realizó el 23 de mayo de 2008, las negociaciones para encaminar a la región hacia una mayor homogeneidad geográfica y social, comenzaron –aunque frágilmente– en el año 2000, tras la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, impulsada por el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso. Continuaron, a su vez, con otras dos reuniones más de los presidentes sudamericanos (años 2002 y 2004), en las cuales se decidió establecer la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN)³.

Con esta iniciativa se pretendió superar la idea de integración concebida únicamente en términos comerciales y financieros, para convertirla en un medio para combatir la pobreza, la exclusión, la marginación y para disminuir las desigualdades (sociales, económicas, políticas y culturales) (Braslovsky & Comini, 2013).

La UNASUR es la culminación de las reuniones que comenzaron en el año 2000 por iniciativa brasileña. La UNASUR se ha inspirado para la realización de su Tratado Constitutivo (firmado en el año 2008, en la ciudad de Brasilia) esencialmente en las declaraciones derivadas de aquellas reuniones –en especial, las de Cusco (2004), Brasilia (2005) y Cochabamba (2006)– (UNASUR, 2008). De esta forma, en su artículo 2, el Tratado destaca que los objetivos principales de la UNASUR son:

Construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados (Unión de Naciones Suramericanas, 2008).

3. Tras la “Declaración de Cusco”, en Perú, los presidentes de América del Sur decidieron formar la Comunidad Suramericana de Naciones, que sería el organismo previo a la UNASUR. Entre sus principales objetivos, este organismo priorizaba el diálogo político, la integración física sudamericana, la protección del medio ambiente, la integración energética, la promoción de la cohesión e inclusión social y el desarrollo de las telecomunicaciones y los mecanismos financieros. Ver UNASUR (2014).

A pesar de las posibles discrepancias e inconvenientes dentro de la región, durante la última década los países de América del Sur han puesto de manifiesto la importancia que conlleva el entorno más cercano para hallar soluciones a los diversos inconvenientes y conflictos que los aquejan (Peña, 2009). En este sentido, la Unión de Naciones Suramericanas forma parte de las iniciativas de integración que promueven la institucionalidad del espacio sudamericano y que intenta unificar acciones dentro de Sudamérica. UNASUR es un ejemplo de cómo las naciones sudamericanas, tras el retorno –y el mantenimiento en el tiempo– de la democracia en los países de la región, se han percatado que la integración es un medio conveniente para fortalecer las instituciones democráticas.

Estancamiento de UNASUR y el surgimiento de propuestas alternativas de integración regional. La Alianza del Pacífico.

Si bien el proyecto de UNASUR ha funcionado de forma eficiente en reiteradas ocasiones desde la conformación del bloque (por ejemplo, y solo por mencionar algunas resoluciones exitosas, la resolución del conflicto entre Colombia y Venezuela del año 2009 o la declaración conjunta de Cochabamba en el año 2013 en respuesta por la retención del avión del Presidente boliviano Evo Morales⁴), la realidad marca que la Unión de Naciones Suramericanas se encuentra en un estadio de baja intensidad. Esto se debe a múltiples causas, entre las que se destacan la falta de liderazgos regionales fuertes con ideas de integración similares (como lo habían sido en un primer momento los de Lula Da Silva, en Brasil; Hugo Chávez, en Venezuela, y Néstor Kirchner, en Argentina), la falta de voluntad política para imponer mínimos denominadores comunes en la región, la baja institucionalidad del organismo, la politización de la agenda regional y el hiperpresidencialismo (aunque en un principio haya sido un factor clave para el desarrollo del bloque, fue convirtiéndose en un obstáculo a lo largo del tiempo debido a la falta de consenso) (Comini & Frenkel, 2014).

Ante este panorama, nacían nuevas propuestas de modelos de inserción internacional que intentaban recorrer caminos diferentes a los de la UNASUR. Estas iniciativas, surgidas a partir del año 2011, provenían de aquellos países cuyos Jefes de Estado tenían una orientación más marcada hacia lo comercial y su objetivo era generar alternativas pragmáticas y de regulación de los mercados regionales.

4. Si bien la UNASUR logró redactar una declaración conjunta que fue importante para la resolución del conflicto, solamente seis Jefes de Estado (del total de 12 países que conforman la organización) fueron los que firmaron la declaración.

Si bien México se ha mantenido al margen de los procesos integracionistas de Latinoamérica debido a su fuerte relación con Estados Unidos (que es su principal mercado comercial y con el cual materializó el TLCAN como su principal acuerdo, en 1994), en los últimos años ha visto con buenos ojos una alternativa reestructuración de sus posibilidades de inserción internacional, mediante la base de un regionalismo abierto latinoamericano.

Mientras que UNASUR comenzaba un proceso de desaceleración, los cambios al interior de países como Chile, Perú y México contribuyeron al replanteamiento y la generación de nuevos modelos de integración, en los que lo económico adquiriría un rol de mayor importancia y la proyección al mundo del bloque regional era un factor clave⁵. La visión de estos países apuntaba a superar las diferencias políticas y económicas entre ellos mediante la cooperación internacional en términos que fuesen acordes con los lineamientos internacionales. Asimismo, la integración funciona como un elemento de desarrollo de las industrias nacionales y se apunta a una inserción múltiple y equilibrada en la economía global. Estos son los principios de las políticas de regionalismo abierto.

Tanto México como Chile, Colombia y Perú estaban apuntando a un crecimiento basado en acuerdos bilaterales, donde se priorizaban los avances en materia económica y comercial. Los progresos en este sentido llevaron a que en abril de 2011 se creara, en el marco de los Foros del Arco del Pacífico, la “Alianza del Pacífico” (AP) como un área de integración profunda basada en la concertación y convergencia de políticas que alienten la integración regional, el crecimiento y el desarrollo de las economías del bloque (Alianza del Pacífico, 2012).

La Alianza del Pacífico constituye un área de integración regional, destinada a avanzar progresivamente a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; a partir de los acuerdos de libre comercio ya existentes entre sus miembros. De esta forma se pretende lograr un mercado atractivo para la inversión extranjera, además de aumentar el flujo comercial intraregional y con terceros países, especialmente con el Asia Pacífico.

Esta iniciativa también incluye la desgravación arancelaria regional, facilidades de comercio y cooperación aduanera, políticas de regulación económica conjunta e integrada entre los miembros de AP, entre otras medidas. Todo ello coincide con el modelo de integración de regionalismo

5. En contraposición de la visión de la UNASUR y de una integración política sudamericana –y tras haber fracasado la propuesta del ALCA en la Cumbre de las Américas del año 2005–, Estados Unidos impulsó durante el año 2006 Tratados de Libre Comercio (TLC’s) con Colombia y Perú, dos países que forman parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y de UNASUR. Asimismo, Chile ya había firmado un TLC con Estados Unidos en el año 2004 y México había hecho lo propio en el año 1994.

abierto, donde los objetivos están puestos en aumentar la competitividad de los países de la región, promover la apertura hacia los mercados internacionales y aumentar la transparencia económica internacional para lograr generar mecanismos de defensa ante las presiones que puedan ejercer los mercados extraregionales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994).

Similitudes y diferencias entre ambos procesos

América Latina se encuentra condicionada por su historia y es a través de ella que debemos analizar el presente. La idea de este artículo ha sido trazar una comparación entre los dos organismos intergubernamentales elegidos, con el propósito de hallar similitudes y diferencias en sus desarrollos históricos y sus objetivos y, al mismo tiempo, observar cómo México y Argentina se vincularon con los demás países latinoamericanos en términos de integración regional. A través del análisis de estos indicadores salen a la luz distintas observaciones.

En primer lugar, cabe mencionar que la situación histórica que atraviesa Latinoamérica en nuestros días difiere a la que vivió la región durante los primeros años del siglo XXI, momento en el cual comienza a gestarse la UNASUR. En el plano global, al momento de gestarse la UNASUR, el mundo se encontraba frente a una dominación unilateral estadounidense en algunos aspectos –como el militar– y ante un universo multipolar en otros aspectos –como el económico–. América Latina estaba comenzando a crear alternativas políticas y económicas que reemplazaran a la lógica “Norte-Sur” establecida en el siglo pasado. Mientras tanto, el contexto internacional en el cual fue establecida la Alianza del Pacífico encuentra a la región ante una mejor posición económica debido a que la crisis financiera mundial de 2008 y el reposicionamiento de China en la economía mundial (con grandes necesidades de abastecimiento alimenticio para su población) produjo un aumento de los precios de los *commodities*, y con ello el crecimiento de las economías regionales.

Respecto al plano político de la región, la estabilidad de las instituciones democráticas en los países sudamericanos marca una clara continuidad entre ambos contextos históricos ya que, tras el retorno a la democracia en la década de los ochenta –y a pesar de las crisis económicas atravesadas por los Estados latinoamericanos a finales de la década de los noventa–, las instituciones democráticas mantuvieron su solidez y consistencia sin ceder el poder a regímenes autoritarios. Sumado al hecho de que, en la actualidad, todos los regímenes de la región son el resultado de elecciones libres, en el plano económico también es posible verificar que el bloque regional se ha

transformado en un gran mercado y en un polo productor, que posee alrededor de 400 millones de habitantes⁶.

En segundo lugar, la relación de los países latinoamericanos con Estados Unidos ha ido modificándose en los últimos años. Actualmente la región no depende exclusivamente de lo que haga Estados Unidos en cuestiones económicas o de seguridad, como sí sucedía durante la década de 1990 (y casi todo el siglo XX). El rol de Estados Unidos en la región se ha ido modificando con el correr del tiempo. Debido, entre otros factores, a cuestiones geográficas, Estados Unidos ha sido el actor externo más importante para Latinoamérica a lo largo de su historia, a pesar de que la región no es ni será una prioridad en la agenda estadounidense (Russel & Tokatlián, 2008). No obstante, en los últimos años ha variado la importancia que la región le ha dado a Washington.

En este sentido se aprecia que, durante los primeros años del siglo XXI, el intento norteamericano de impulsar nuevos espacios de comunicación con el resto del continente y de promover acuerdos comerciales –como el ALCA– fue rechazado por los países sudamericanos, que decidieron consumir nuevas experiencias que excluyeran a la potencia norteamericana⁷. Sin embargo, tras la desaceleración de las alternativas integracionistas que excluían de la agenda a Estados Unidos (UNASUR y ALBA, entre otras) y sumado a los cambios políticos al interior de ciertos actores, algunos países optaron por comenzar a establecer lazos comerciales bilaterales con la potencia hegemónica del continente (los ya mencionados TLC de México, Chile, Perú y Colombia).

Estos datos confirman que, si bien la mayoría de los países sudamericanos han modificado, durante los primeros años del siglo XXI, sus relaciones con el gobierno estadounidense –lo cual culminó con la creación de un organismo internacional que representa esta iniciativa, como lo es UNASUR–, la importancia económica y las relaciones comerciales históricas de algunos países con Estados Unidos fomentan la conformación de acuerdos con dicho país. Por lo tanto, si bien la conformación de UNASUR como alternativa regional puede significar una mayor autonomía sudamericana respecto de las políticas llevadas a cabo por Washington –con Brasil como líder–, este tipo de modelos de inserción internacional, que dependen en un alto grado de la voluntad política de sus líderes y que tienen en su agenda una fuerte

6. Ver Pignotti & Caccia Brava (2010).

7. Esa decisión de rechazar un acuerdo económico y comercial con Estados Unidos como lo era el ALCA también marca una diferencia entre la primera década del siglo XXI y los años noventa, en los cuales la región se sometió a las políticas neoliberales del Consenso de Washington, impulsadas por el gobierno norteamericano y por organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial.

politización, son difíciles de mantener en el tiempo.

Si bien la Alianza del Pacífico excluye a Estados Unidos del área de integración, cabe recordar que todos los países firmantes poseen Acuerdos de Libre Comercio con la potencia hegemónica, algo que diferencia este modelo de integración de otras propuestas del continente. A pesar de que no es condición necesaria, es algo que, por el momento, todos los firmantes de la Alianza del Pacífico poseen.

En tercer lugar, es importante destacar las diferencias entre los liderazgos que incentivaron a la instauración de cada organización. Por una parte, en el caso de la UNASUR, Brasil fue el país que incentivó su creación –propuesta que excluye a Estados Unidos– y que ha tomado liderazgo dentro de la región en los últimos años. Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño aspiran a que el país alcance rápidamente un liderazgo regional, con una proyección de influencia global; para ello, debe intentar distanciarse de Estados Unidos (Russel & Tokatlián, 2008). En ese marco, con la llegada de Lula da Silva al poder, Sudamérica fue definida como un área de suma importancia para la inserción de Brasil en el sistema internacional (Amorim, 2005). Sin embargo, el liderazgo planteado desde Itamaraty no es compartido por gran parte de la sociedad brasileña, que no está dispuesta a asumir los costos que se derivan del papel de liderazgo estructural de la región (Soares de Lima, 2008). Por parte de Argentina, Néstor Kirchner fue uno de los principales propulsores del golpe otorgado al ALCA y ocupó una pieza fundamental en su rol de Secretario General de UNASUR durante los primeros años del organismo y hasta su muerte.

Por otra parte, sin el establecimiento de un liderazgo fuerte, la AP ha establecido una cooperación subregional bajo una sociedad en donde no hay un Estado que, en esta primera etapa, imponga condiciones al resto de sus socios. Sin embargo, México –que ha sido históricamente uno de los países con mayor preponderancia económica y política en la región– apuesta a retomar el liderazgo latinoamericano que actualmente ocupa Brasil. Aunque México se reconoce como potencia regional –tiene capacidades para imponer condiciones en términos diplomáticos y comerciales– deberá hacerlo con el apoyo de los socios de AP⁸. Asimismo, la connivencia con la potencia del norte lo pone en una posición particularmente única y diferente a cualquiera de los países del continente, que en algunas ocasiones lo ayuda a posicionarse como un líder natural.

Por último, es importante comparar, relacionar y también enfrentar las estructuras organizativas de ambas instituciones internacionales y los objetivos que persiguen. El momento coyuntural e histórico que atravesaba América

8. Ver González (2014).

del Sur en el primer decenio del siglo XXI contribuyó a que los propósitos de UNASUR prioricen el diálogo político y el consenso entre las naciones; a su vez, UNASUR promueve la unión y el desarrollo económico, social y cultural entre los pueblos, siempre resaltando la importancia de fortalecer la soberanía y la independencia nacional. En cambio, los países firmantes de la AP decidieron suscribir a un Acuerdo Marco que destacaba el crecimiento y desarrollo de las economías de los Estados parte para lograr superar la desigualdad socioeconómica y alcanzar un mayor grado de inclusión social. Asimismo, la AP busca convertirse en una plataforma con proyección internacional, con especial énfasis al Asia Pacífico (Alianza del Pacífico, 2012).

En cuanto a sus estructuras, el Tratado Constitutivo de UNASUR se ocupa del establecimiento de una arquitectura institucional para llevar a cabo los objetivos de la organización. Entre los órganos que posee se destaca la Secretaría General, la cual es el único órgano permanente del bloque. Las restantes instancias de diálogo y consenso político se reúnen esporádicamente. Esto puede generar una mayor fragilidad institucional dentro de dicho organismo regional (Comini, 2009). Mientras que el Acuerdo Marco de la AP solamente establece la conformación de un Consejo de Ministros y tiene una institucionalidad burocrática menor.

Dada su conformación, ambos organismos dependen de la voluntad de los países miembros para avanzar en términos de integración. Así, mientras que UNASUR le brinda mayor importancia al diálogo directo entre los gobernantes de cada nación al interior del *Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno*, el órgano más importante dentro de la AP es el *Consejo de Ministros*⁹, que dirige los rumbos del organismo y es el sitio en el que cada nación tiene un representante.

Tanto el Acuerdo Marco de la AP como el Tratado Constitutivo de UNASUR dejan en claro que todas las normativas que tome cada organismo se adoptan por consenso —es decir, unanimidad—, razón por la que la concertación política entre los Estados miembros es un factor clave para la construcción de una agenda internacional común dentro de UNASUR. De todos modos, el hecho de que los Estados miembros puedan eximirse de aplicar una política, y que las normas solo se vuelvan obligatorias una vez que son incorporadas en el ordenamiento jurídico de cada Estado, hace que la toma de medidas por consenso se dificulte y se torne sumamente compleja. Asimismo, las dificultades que presenta UNASUR en este sentido

9. Los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la AP tienen la misión de coordinar y supervisar los avances de un Grupo de Técnicos de Trabajo. Así, se pensó que distintos grupos técnicos se encargaran de tareas relacionadas con movimientos migratorios, facilitación de comercio, movimiento de capitales, cooperación internacional, asuntos institucionales, estrategia comunicacional y compras públicas.

son aún mayores que las de la AP ya que, en primer lugar, las decisiones en torno a temas políticos son generalmente más difíciles de consensuar que las económicas; en segundo lugar, posee una mayor cantidad de Estados parte, lo cual complica aún más que todas las partes se pongan de acuerdo.

En conclusión, tanto la AP como la UNASUR y el funcionamiento de los órganos que las componen son el resultado de dos largos procesos de institucionalización, que culminaron con la firma de los Tratados Constitutivos y las reglas de cada organismo. La intención de ambas instituciones es la de regular y guiar el comportamiento de los Estados que forman parte de ellas, planeando un accionar común.

Son dos organizaciones que poseen pocos años de vida y una baja institucionalización y cantidad de reglamentaciones burocráticas. Sin embargo, la reglamentación no siempre asegura una mayor institucionalización de las organizaciones. Puede suceder que exista un desfase entre las reglas formales y el comportamiento real de los actores (O'Donnell, 1996) que genere una pérdida de legitimidad y la imposibilidad de aplicar las reglas a la realidad.

En este sentido, debido a razones coyunturales y de percepciones de los tomadores de decisiones –como se ha mencionado, hubo cambios al interior de los Estados que permitieron que se consolide la AP y que provocaron, a su vez, la desaceleración de la UNASUR– es probable que la Alianza del Pacífico posea, hoy en día, un mayor grado de visibilidad que la UNASUR. Ello es posible pues a partir de dicha percepción, los líderes entienden que las reglas formales de AP (a pesar de ser pocas) se acercan más a la realidad de los países que la componen y a sus necesidades.

Sin embargo, al depender de cuestiones políticas y de la voluntad de los líderes de generar consenso político, a la Alianza del Pacífico puede sucederle una desaceleración similar a la que atraviesa UNASUR en estos momentos. Si bien en la actualidad las percepciones de los Jefes de Estado de los países miembros coinciden en el modelo de inserción internacional, dichas percepciones pueden modificarse con el tiempo. Si ello sucediera, al ser un organismo de integración regional con claras características intergubernamentalistas –donde los Estados buscan converger en las preferencias a nivel de la institución, para alcanzar objetivos nacionales y producir cambios a nivel internacional–, se produciría un estancamiento en el proceso de integración regional.

Referencias

- Alianza del Pacífico (2012). *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*. Antofagasta, Chile.
- Amorim, C. (2005). Política externa do governo Lula: os primeiros dois anos. *Análise de Conjuntura OPISA*, 4, 50-59.

- Braslovsky, N. & Comini, C. (2013). *De puentes y precipicios. La ampliación del MERCOSUR como alternativa estratégica uruguaya*. Barcelona: CI-DOB.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1994). *Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Recuperado del Sitio Web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-el-regionalismo-abierto-en-america-latina-y-el-caribe-la-integracion-economica-al>
- Comini, N. & Frenkel, A. (2014). Una Unasur de baja intensidad. *Revista Nueva Sociedad*, 250, 58-77.
- Comini, N. (2009, Octubre). Crónicas de UNASUR. Origen, evolución y perspectivas. Trabajo presentado en las: *VII Jornadas de Investigación en Ciencias Sociales del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales*. Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.
- García Canclini, N. (2004). *Modelos latinoamericanos de integración y desintegración*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- González, L. (2014, Enero 24). Con la AP, México recuperará liderazgo en AL. *El Economista*. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/01/23/ap-mexico-recuperara-liderazgo>
- O'Donnell, G. (1996). Otra Institucionalización. *Agora Cuadernos de Estudios Políticos*, 3(5), 5-28.
- Paramio, L. (2006). Giro a la izquierda y regreso del populismo. *Nueva Sociedad*, 205, 62-74.
- Paradiso, J. & Luna Pont, M. (2003). Paz y Guerra en la trayectoria latinoamericana. *Universidad & Integración*, 1(3), 35-81.
- Peña, F. (2009). La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Revista Nueva Sociedad*, 219, 46-58.
- Pignotti, D. & Caccia Brava, S. (2010, Octubre). Brasil apuesta a la integración. *Le Monde Diplomatique*, 136. Recuperado de: <http://www.eldiplo.org/index.php?CID=1136026>
- Rapoport, M. & Brenta, N. (2010). *Grandes crisis del capitalismo contemporáneo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Russel, R. & Tokatlian, J. (2008). Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos. En R. Lagos (Comp.), *América Latina: ¿Integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.
- Sanahuja, J. (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez, L. Peña & M. Vázquez (Coords.), *Anuario de la In-*

- tegración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, N°7, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Seitz, M. (2006, Noviembre). Mercosur, Relaciones Internacionales y Situaciones Populistas. Ponencia presentada en: *Jornadas de Ciencia Política*. Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. ISSN 1851-0949.
- Serbín, A. (2006). La construcción de regionalidad y ciudadanía en América del Sur en la coyuntura actual: ¿Hacia un nuevo imaginario social? En A. Serbín, A. & I. Contreras, (Coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2006*, 5, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 75-89.
- Soares de Lima, M. R. (2008). Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar? En R. Lagos (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires: Edhasa.
- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). (2008). *Tratado Constitutivo de UNASUR*, Brasilia. Recuperado de http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm
- Unión de Naciones Suramericanas. UNASUR. (2014). *Paso a paso*. Recuperado de: <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/historia>.
- Wallenberg, M. (2011, Diciembre 1). Ronda de Doha, un estancamiento incongruente. *Industria y Negocios*. Recuperado de: <http://www.revis-taindustria.com/?p=7678>