

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2018-2021

Tesis para obtener el título de doctorado en Estudios Internacionales

El rol de las redes de políticas de Chile, México y Perú en el modelo de cooperación regional
propuesto desde la Alianza del Pacífico (2010-2019)

Julissa Castro Silva

Directora: Cintia Quiliconi
Co-director: Thomas Legler

Lectores:

Alan Fairlie, Fander Falconí, Lorena Oyarzún, Raúl Salgado, Diana Tussie

Quito, febrero de 2023

Dedicatoria

A mi madre, doña Julia Silva Malaver, por todo el tiempo y amor que me brindó, por todo el tiempo y amor que le quedé debiendo.

A mi padre, don Luis Castro Arista, por su amor y apoyo incondicional.

Índice de contenidos

Resumen	VIII
Agradecimientos	IX
Introducción.....	1
Capítulo 1. Diseño metodológico.....	10
1.1 Casos de estudio	12
Capítulo 2. Gobernanza regional, redes de políticas y difusión de políticas.....	23
2. 1. Gobernanza regional.....	25
2. 2. Redes de políticas	32
2. 3. La difusión de políticas	43
2. 4. Conclusiones	52
Capítulo 3. Los intereses de Chile, México y Perú para el surgimiento de la Alianza del Pacífico	55
3. 1. Condiciones internacionales y regionales que enmarcaron el surgimiento de la Alianza del Pacífico.....	57
.....	60
3. 2. Condiciones internas que primaron en el surgimiento de la Alianza del Pacífico: los intereses nacionales, los actores internos e instituciones domésticas	66
3. 2.1. Chile: la continuidad, el pragmatismo y la experiencia	66
3. 2. 2. México: entre lo simbólico y lo pragmático.....	71
3. 2. 3. Perú: Continuidad, pragmatismo y especialización	80
3. 3. El surgimiento de la Alianza del Pacífico: intereses, instituciones y redes de políticas	85
3. 4. Conclusiones	94
Capítulo 4. La configuración institucional de la Alianza del Pacífico.....	98
4. 1. El diseño institucional de la Alianza del Pacífico: la problematización y el encuadre	100
4. 1. 1. Problematización	100
4. 1. 2. Encuadre o ‘framing’:	104
4. 2. El diseño final de la institucionalidad de la Alianza del Pacífico	110

4. 2. 1. El rol de las redes transgubernamentales	110
4. 2. 2. El rol de las redes transnacionales.....	125
4. 3. Conclusiones	131
Capítulo 5. La evolución de la agenda de trabajo en la Alianza del Pacífico	137
5. 1. La caracterización de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico.....	139
Figura 5.1: Variación de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico por eje temático (2011-2019).....	142
5. 2. El papel de las redes transgubernamentales y transnacionales en la evolución de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico.....	145
5. 2. 1. Redes transgubernamentales	145
5. 2. 2. Redes transnacionales.....	158
5. 3. Conclusiones	171
Capítulo 6. La profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico	176
6. 1. El modelo de ‘integración profunda’ de la Alianza del Pacífico	178
6. 2. El papel de las redes de políticas en la profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico.....	182
6. 2. 1. Normas de origen: acumulación de reglas de origen	182
6. 2. 2. Interoperabilidad de firmas electrónicas/ digitales avanzadas	187
6. 2. 3. Anexo Productos Farmacéuticos	190
6. 2. 4. Anexo Cosméticos: Certificado de Libre Venta (CLV).....	191
6. 2. 5. Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE): interoperabilidad de certificaciones.....	193
6. 3. Conclusiones	195
Conclusiones generales	199
Lista de referencias	212

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 3.1 Índice de comercio intrarregional en la Alianza del Pacífico. Exportaciones (ICI X) e importaciones (ICI M) (2001-2012).....	55
Gráfico 3.3 Comercio de China con América Latina.....	60
Gráfico 3.4 Exportaciones chilenas de cobre y no cobre por destino	68
Gráfico 3.5 Personal que integra la Subrei por tipo de burocracia.....	70
Gráfico 3.6 Exportaciones e importaciones mexicanas por destino 2003-2016	73
Gráfico 3.7 Red internacional bilateral, regional y multilateral de Chile, México y Perú (2012)	90
Gráfico 3.8 Número de reuniones anuales por grupos técnicos en la que participaron Chile, México y Perú en el marco de APEC, ALCA, Arco del Pacífico y TPP	91

Figuras

Figura 5.1: Variación de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico por eje temático (2011-2019).....	142
--	-----

Tablas

Tabla 1.1 Selección de casos.....	13
Tabla 1.2 Personas entrevistadas por país, fecha y tipo de informante.....	15
Tabla 1.3 Guía de codificación de análisis de contenidos.....	20
Tabla 3.2 Promedio anual de IED intra Alianza del Pacífico (2012-2016)	56
Tabla 3.1 Intereses particulares y colectivos de los miembros de la Alianza del Pacífico	88
Tabla 3.2 Perfil profesional de los coordinadores nacionales y/o negociadores de la Alianza del Pacífico.....	93
Tabla 3.3 Perfil empresarial y participación en distintos mecanismos internacionales de los representantes del CEAP	94
Tabla 4.1 Principios que configuran la institucionalidad de la Alianza del Pacífico	107
Tabla 4.2 Rondas de negociación y reuniones entre la AP y Candidatos a Estados Asociados (CEAS)	124

Tabla 4.3 Diseño institucional de la Alianza del Pacífico.....	135
Tabla 5.1: Agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico (2011-2019)	141
Tabla 5.2 Agenda de trabajo de las redes transnacionales (2013-2019)	159
Tabla 5.3 Proceso de difusión de políticas en la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico	173
Tabla 6.1 Identificación de iniciativas por la naturaleza de la norma	182
Tabla (6.2) Certificados de origen emitidos por Chile en el marco de la Alianza del Pacífico y a nivel bilateral por país (2016-2019)	185
Tabla 6.3 Certificados de origen emitidos por Perú en el marco de la Alianza del Pacífico y a nivel bilateral por país (2016-2019)	185
Tabla 6.4 Certificados de origen emitidos por México en el marco de la Alianza del Pacífico y a nivel bilateral por país (2016-2019)	186
Tabla 6.5 Comparación por países de uso del Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico para la emisión de certificados de origen (2016-2019)	187
Tabla Resumen de los principales hallazgos de la investigación.....	202

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis

Yo, Julissa Castro Silva, autora de la tesis titulada “El rol de las redes de políticas en la configuración de los intereses de Chile, México y Perú para la conformación de la Alianza del Pacífico” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2023



Firma

Julissa Castro Silva

Resumen

A pesar de las distintas aproximaciones que han abordado el esquema de cooperación regional de la Alianza del Pacífico, su estudio merece ser profundizado para ofrecer una perspectiva complementaria al intergubernamentalismo, dentro de un contexto de poca claridad sobre el devenir del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI. En consecuencia, esta investigación se estructura en torno a la siguiente pregunta central ¿cómo se han conjugado la gobernanza regional, las redes de políticas y los procesos de difusión en el modelo de cooperación propuesto desde la Alianza del Pacífico? El planteamiento teórico propone un marco analítico plural que ahonda sobre el concepto de cooperación regional considerando las particularidades del regionalismo latinoamericano.

El argumento central de esta investigación sostiene que el esquema de cooperación regional en torno al cual surge y se desarrolla la Alianza del Pacífico es el resultado de la difusión de políticas que provienen de otros acuerdos y esquemas regionales previos, dentro de los intereses que Chile, México y Perú presentaron durante ese proceso y de sus límites normativos e institucionales. Se trata de un modelo favorecido por dinámicas horizontales de interacción donde los actores transnacionales y transgubernamentales conectaron al grupo con distintos referentes internacionales dentro de un complejo sistema de gobernanza regional. De manera específica se analiza cómo Chile, México y Perú han forjado un modelo de cooperación regional basado en redes de políticas como resultado de sus múltiples membresías compartidas. De esa forma, la Alianza del Pacífico ha profundizado su agenda comercial y dado dinamismo en general a un esquema de trabajo que ha trascendido a su componente económico cuando las redes de políticas han logrado establecer relaciones horizontales de interacción que han facilitado procesos de difusión de políticas hacia el bloque. Por el contrario, este proceso ha encontrado sus límites cuando se han presentado dinámicas verticales de interacción asociadas a un patrón Norte-Sur de cooperación entre México y los demás miembros del grupo.

El aporte de esta investigación doctoral se centra en la visibilidad que adquieren las redes de políticas en los estudios sobre el regionalismo latinoamericano. Particularmente, se estudia cómo estos actores se han configurado como canales de difusión de políticas, lo que demuestra de forma empírica que la superposición de organizaciones y de acuerdos dentro de la gobernanza regional de América Latina no solo puede generar segmentación y conflicto, sino que también puede ser un facilitador de la cooperación regional como el caso de la Alianza del Pacífico.

Agradecimientos

Para el desarrollo de esta investigación doctoral tengo que agradecer a diversas personas, quienes han participado de diferentes maneras en este proyecto que ha tomado más de tres años de mi vida. Familia, tutores, profesores, colegas, amigos que me han brindado ideas, críticas, orientación y aliento cuando más lo requería. Su apoyo ha sido fundamental para mantener el horizonte claro, sobre todo cuando las circunstancias no fueron las mejores. A mi padre y a mi madre les debo todo, este es un homenaje para ellos. A mi tutora, Cintia Quiliconi, le agradezco su permanente guía y exigencia que me han permitido tener una mente más crítica con mi propia investigación. Su apoyo ha trascendido el plano intelectual y su trabajo y dedicación han sido un referente para mí. A mi co-tutor, Thomas Legler, quien desde el principio se mostró entusiasta con la idea de empujar este proyecto. Sus comentarios y reflexiones académicas me han permitido ver nuevas líneas a desarrollar. Le agradezco de manera particular su generosidad por ofrecerme todas las facilidades posibles durante mi estancia de investigación en México. A mis profesores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador, por la difusión de sus conocimientos dentro y fuera del salón de clases. A mis colegas, compañeros del doctorado y amigos por sus charlas amenas y conversaciones académicas. Algunos de ellos, incluso, resultaron ser una fuente de información relevante para el desarrollo de esta investigación. De la misma manera, a todas las personas que aceptaron ser entrevistadas durante el tiempo que llevé adelante mi trabajo de campo. Académicos, servidores públicos, empresarios y funcionarios de organismos internacionales, la mayoría de ellos sin conocerme y en plena pandemia, aceptaron contribuir con su experiencia y conocimiento con esta tesis doctoral.

Quisiera agradecer también a diversas instituciones, principalmente a FLACSO-Ecuador que apoyó académica y financieramente en mis estudios doctorales, además de facilitarme una beca para la realización de mi trabajo campo y para la participación en congresos internacionales. A la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) por otorgarme una beca de traslado aéreo que me permitió exponer de manera temprana los avances de mi trabajo doctoral. Como también las becas y apoyos recibidos para participar de la Escuela Doctoral sobre Regionalismo Latinoamericano de la Universidad Andina Simón Bolívar y del Taller en Relaciones Internacionales para investigadores de carrera temprana de la Pontificia Universidad Católica de Chile, oportunidades en las que pude perfeccionar mi investigación con los comentarios recibidos.

Asimismo, debo reconocer a la Universidad Iberoamericana de México por permitirme realizar una estancia de investigación, al igual que al German Institute for Global and Area Studies (GIGA) por aceptarme con ese mismo objetivo durante el presente año. Finalmente, agradezco a los lectores de mi tesis por su tiempo y valiosos comentarios.

Introducción

El lanzamiento de la Alianza del Pacífico a principios de la segunda década del siglo XXI agrupó a Chile, Colombia, México y Perú en un mismo proyecto regional. Estos países han evitado crear una nueva unión aduanera y fijarse objetivos de buscar un mercado común, así como limitar la cooperación regional a la continuidad geográfica de los socios del bloque. Aunque el grupo ha planteado como objetivo fortalecer los vínculos entre sus miembros, también ha establecido como una prioridad su proyección al mundo, en especial al Asia Pacífico, como no lo había hecho antes ningún otro esquema regional latinoamericano. Todas son características que lo alejan de los modelos de regionalismo que se forjaron en el siglo XX en América Latina, pero que lo acercan a un nuevo modelo de cooperación regional del siglo XXI con características propias.

La Alianza del Pacífico partió de una misiva enviada por el entonces presidente peruano Alan García a sus homólogos de Chile, Colombia, Ecuador y Panamá y que posteriormente sumó a México. Frente a la falta de acuerdo para definir reglas comunes en el marco del Foro del Arco del Pacífico, los presidentes de Chile, Colombia y México respaldaron el nuevo proyecto. De ese modo, junto con Perú, acordaron sostener una reunión en Mar del Plata el 4 de diciembre de 2010, en el marco de la XX Cumbre Iberoamericana, a la cual Ecuador declinó participar, evidenciando su nulo interés por ser parte del proceso y Panamá participó solo en calidad de observador, pero sin tener la posibilidad de completar su membresía en el bloque al no tener vigente un tratado de libre comercio con Colombia ni con México (Novak y Namihas 2015). En este encuentro, los presidentes decidieron sostener reuniones preparatorias a nivel técnico para luego realizar una cumbre presidencial en la que tendría lugar el lanzamiento de la Alianza del Pacífico. El 28 de abril del año 2011 se celebró en la ciudad de Lima la denominada I Cumbre Presidencial, que dio nacimiento al grupo bajo el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Insulza 2015, 25). El 6 de junio de 2012, poco más de un año después de ese encuentro, el bloque fue constituido formalmente a través de la firma del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

En un momento en el que la mayoría de países latinoamericanos con gobiernos de centro-izquierda favorecieron proyectos regionales con un claro énfasis social y político, el surgimiento del grupo fue percibido originalmente como una opción geopolítica (Falconí 2013) que surgió para contrarrestar aquellos otros esquemas definidos como de regionalismo post-liberal (Chodora y McCarthy-Jone 2013; Sanahuja 2012) o post-hegemónico (Legler

2013; Riggirozzi y Tussie 2012), los cuales nacieron o se redefinieron en contraposición del libre comercio y de la influencia de los Estados Unidos durante la primera década del nuevo milenio. Por ejemplo, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que adoptó un modelo anti-sistémico o el Mercado Común del Sur (Mercosur) que pasó de un perfil comercial a uno más social y buscó fortalecer un enfoque regional autónomo de América Latina (Flemes y Wehner 2012; Oyarzún Serrano 2018, 295; Oyarzún Serrano y Rojas de Galarreta 2013, 13). Sin embargo, la conformación de la Alianza del Pacífico no puede ser entendida bajo el único supuesto de contrapesar la presencia de esquemas regionales impulsados por gobiernos de izquierda o centro izquierda, ya que el bloque partió con una perspectiva que no se limitó a la región (Oyarzún 2017). La Alianza del Pacífico surgió de un diagnóstico compartido entre sus miembros sobre la necesidad de potenciar su desarrollo económico frente a los cambios en los patrones del comercio mundial; para lo cual, la oferta de esquemas regionales surgidos en el nuevo milenio y los vigentes del siglo anterior en América Latina no satisfacían los requerimientos de economías de mercados con una fuerte orientación exportadora que buscaban mejorar su competitividad internacional y proyectarse a Asia (Heine 2016, 40-42).

El grupo se presentó como un espacio flexible, pragmático y dinámico, capaz de alcanzar acuerdos de manera rápida (Castro Silva 2022; Marchini 2019, 84), respaldado por un mercado de más de 230 millones de personas, representando el 41% del PBI de América Latina y el Caribe, y con un PBI per cápita de US\$17,124 (MINCETUR, Acuerdos Comerciales del Perú). Con esas cifras, la Alianza del Pacífico como bloque, constituye la octava economía mundial y representa a la octava potencia exportadora (Heine 2016, 39). Ello les ha permitido tener una mayor visibilidad internacional que han usado para promover el comercio y las inversiones de sus respectivos países, con especial énfasis en su proyección al Asia Pacífico (Nolte 2016). La Alianza del Pacífico ha tomado como norte a esa región debido a que allí se ubican las economías más dinámicas en el mundo, cuyo crecimiento ha impactado de manera significativa a América Latina. El comercio entre Asia y la región latinoamericana ha registrado un aumento anual promedio del 20,5% desde el año 2000, alcanzando un nivel estimado de US\$442.000 millones en el 2011 (Kahn et. al. 2012). La mitad de ese intercambio se llevó a cabo con China del lado asiático, mientras que del lado latinoamericano Argentina, Brasil, Chile y México representaron el 80% de ese comercio. De ese modo, durante la segunda década del nuevo siglo, China desplazó a los Estados Unidos como primer socio comercial para Chile y Perú, una posición que mantuvo hasta cerrar el periodo de estudio de esta investigación (Moreno 2014, 4; Wise 2020, xi).

Bajo ese contexto, los cuatro países lograron con éxito promover una marca nacional conjunta que les valió el calificativo de Pumas del Pacífico (George 2014). De esa forma, desde una etapa temprana en la conformación de la Alianza del Pacífico, el bloque captó rápidamente la atención de la comunidad internacional (Briceño-Ruiz, Legler y Prado Lallande 2021, 1). Hasta el año 2013, el bloque ya contaba con 16 Estados Observadores (Declaración de Cali, VII Cumbre de la Alianza del Pacífico¹) y con 32 para el 2014 (SELA 2014). Se trata de una cifra que fue incrementándose progresivamente hasta alcanzar 59 Estados Observadores para el año 2019 (Declaración de Lima, XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico²). Del mismo modo, ha logrado establecer conexiones con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), la Unión Europea (UE) y el Mercosur. También ha creado la figura del Estado Asociado, que lo ha llevado a negociar acuerdos económicos con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur. Del mismo modo que Corea del Sur y Ecuador han mostrado interés en su adhesión.

Aunque por un lado la proyección internacional alcanzada por la Alianza del Pacífico ha sido importante, por el otro ello no se ha traducido en un mayor intercambio intraregional. En el 2010, un año previo al lanzamiento del grupo, el índice total del comercio intrabloque (ICI)³ alcanzó el 0,038. Una cifra que apenas fue superada al año siguiente (0.042). Es decir, cuando se tomó la decisión de conformar la Alianza del Pacífico, el intercambio comercial al interior del grupo escasamente llegó a superar el 4% del comercio total de los cuatro países miembros (Hernández Bernal y Muñoz Angulo 2015, 111-113). Incluso, luego de la entrada en vigencia de su Protocolo Comercial en el año 2016, que incluyó un mecanismo de acumulación de reglas de origen entre sus miembros, el comercio entre los socios del bloque no alcanzó el 3% para el 2019 (ANALDEX 2021). Para ese mismo año, el grupo se avocó a identificar las razones por la que sus empresarios nacionales preferían los acuerdos bilaterales y no se sujetaban a las reglas y beneficios que el Protocolo Comercial de la Alianza les proveía.

¹ Declaración de Cali (Colombia) de 23 de mayo de 2013, suscrita durante la VII Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico.

http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs/5_06_AP_20130523_Declaracion_de_Cali.pdf

² Declaración de Lima (Perú), 06 de julio de 2019, suscrita durante la XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico. <https://alianzapacifico.net/declaracion-de-lima-xiv-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico/>

³ “El cálculo se hace a partir de la relación del total del comercio entre los miembros de un bloque comercial sobre el total de las exportaciones (importaciones o intercambio comercial total) que el grupo de países destina al mundo” (Hernández Bernal y Muñoz Angulo 2015, 102).

A pesar de la permanente participación del sector privado en el bloque, a través del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), el surgimiento del grupo no obedeció a un proceso impulsado por el mercado regional. La conformación inicial del bloque obedeció a una decisión política, tomada al más alto nivel por los países miembros, que dejó de lado la idea de espacio regional y puso énfasis, en cambio, en las similitudes compartidas entre los socios latinoamericanos, en términos de los principios neoliberales de apertura al mercado e inserción internacional. En el grupo primó el sentido de problemas comunes que no podían ser gestionados de manera aislada a nivel doméstico, sino de manera cooperativa en áreas específicas de interés. Ello les permitió establecer una agenda que no se limita a la de una Zona de Libre Comercio (Cuestas y Thoene 2020, 146), sino que ha sido permanentemente ampliada y profundizada en torno a tres objetivos estratégicos.

(1) construir un área de integración profunda con libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; (2) impulsar el crecimiento, desarrollo y competitividad de sus economías para lograr un mayor bienestar, superar la desigualdad socioeconómica, e impulsar la inclusión social de sus habitantes; y (3) convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico (Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico).⁴

Los objetivos que plantea el grupo buscan consolidar políticas surgidas antes de la creación del bloque y otras donde encuentran convergencia en el plano multilateral. De esa forma, ha sido central que Chile, Colombia, México y Perú, previamente, hayan tenido suscritos tratados de libre comercio entre ellos mismos, cuenten también con tratados de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea, tengan acuerdos de asociación estratégica integral con China, y sean los únicos países de América Latina que formen parte —o aspiren a ser— miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de APEC y del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés) (Nolte 2020, 159). Además, los miembros del bloque se han adherido a compromisos multilaterales como los de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) o el Acuerdo de París por el cambio climático. De esa forma, la Alianza del Pacífico ha mantenido el énfasis económico-comercial de aquellos esquemas regionales surgidos en la década de los

⁴ Acuerdo Marco de La Alianza del Pacífico, 06 de junio de 2012.
http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Framework_Agreement_Pacific_Alliance_s.pdf

noventa, pero ha dejado de centrarse de manera exclusiva en la reducción de tarifas arancelarias y la apertura al comercio exterior para adoptar una agenda más amplia y profunda de liberalización ligada a las demandas del comercio del siglo XXI, llamada también como OMC Plus, y del desarrollo dentro de la gobernanza global (Briceño-Ruiz, Legler y Prado Lallande 2021, 3).

Si bien los miembros de la Alianza del Pacífico comparten estrategias similares de proyección internacional, el grupo no ha previsto generar políticas comunes que podrían competir con las políticas e instituciones domésticas de sus miembros (Leví Coral y Reggiardo 2016, 198-200). El bloque está constituido como un área de integración regional y no como una organización internacional con un tratado constitutivo vinculante a nivel internacional. De esa forma, su naturaleza ha profundizado la tendencia de una estructura institucional cada vez más ligera en América Latina, con objetivos más restringidos en comparación con los esquemas regionales surgidos durante el siglo XX. La Alianza del Pacífico ha buscado con ello distanciarse del Mercosur y de la propia Comunidad Andina (CAN) que se configuraron en relación a la conformación de una unión aduanera (Legler, Garelli-Ríos y González 2018; Leví Coral y Reggiardo 2016; Nolte 2020, 2019).

Al no constituirse como una organización internacional formal, en términos sugeridos por Vabulas y Snidal (2011, 2013), se han valido de una *web of agency* de actores —presidentes, ministros y viceministros de comercio y relaciones exteriores, funcionarios gubernamentales, grupos técnicos especializados, expertos y líderes empresariales— que mediante su rol y trabajo han cubierto la carencia de una burocracia internacional que le ha permitido impulsar acciones regionales (Legler, Garelli-Ríos, González 2018, 143- 144). A pesar de la variedad de actores que integran y dinamizan la cooperación en la Alianza del Pacífico, la conformación y desarrollo del bloque ha sido abordada ampliamente por la literatura académica, pero sin prestar mayor atención a los distintos actores que conforman el grupo y al papel que han cumplido en su desarrollo y constitución. Salvo algunas excepciones (Castro Silva 2022; Giacalone 2019; Legler, Garelli-Ríos y González 2018; Morales-Fajardo 2021), se ha trabajado mucho más sobre el origen y naturaleza del grupo (Foxley y Meller 2014; Leví Coral y Reggiardo 2016; Nolte y Wehner 2014; Novak y Namihás 2015; Prado Lallande y Velázquez Flores 2016), su institucionalidad (Cruz Barney 2018; Cuestas Zamora y Thoene 2020; Gallegos Zúñiga 2019; Rebolledo Smitmans 2016) y su agenda de trabajo (Contreras 2021; López y Muñoz 2018; Prieto Corredor 2018; Polanco Lazo 2016) enfocándose en el papel de los países miembros del grupo como unidades monolíticas o solo dando cuenta del rol de los jefes(as) de gobierno en ese proceso.

Esta investigación propone superar las visiones Estado-céntricas del regionalismo latinoamericano y, al mismo tiempo, responder a la necesidad de profundizar sobre el concepto de cooperación regional situando su análisis en conexión con distintos actores y dentro de un complejo entramado de organizaciones que coexisten, interactúan e, incluso, superponen sus agendas y membresías para caracterizar este esquema de regionalismo latinoamericano. Tradicionalmente, autores como Frieden, Lake, Schultz (2019) y Schmitter (2007) han resaltado el carácter interestatal de estos procesos, pero sin ofrecer luces al respecto de aquellos patrones que trascienden el tradicional intergubernamentalismo. Desde la perspectiva de las redes de políticas se amplía el concepto de cooperación regional. El término proviene de la traducción del inglés de *policy networks* (redes de política), el cual toma en cuenta a la variedad de actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones y sus interacciones en la definición de un ámbito de política (Börzel 1997, 1).

El enfoque de las redes de políticas se interrelaciona con el de gobernanza regional para explicar que la cooperación regional no surge de manera aislada de otros referentes regionales y que es posible identificar distintas dinámicas de interacción entre actores que presentan una autoridad diferenciada. Si bien dentro del complejo sistema de gobernanza regional que ha caracterizado al regionalismo latinoamericano ha sido posible identificar fragmentación y conflicto (Bouzas 2017; Bouzas, Da Motta Veiga y Ríos 2008; Gómez Mera 2015; Gómez Mera y Molinari 2014; Malamud y Gardini 2012), las membresías compartidas en distintos esquemas regionales y multilaterales también han facilitado la cooperación regional puesto que han incidido en la noción de problemas compartidos en áreas específicas de interés y en el tipo de bienes públicos esperados en este caso por la Alianza del Pacífico (Nolte 2018, 2015; Quiliconi y Salgado 2017; Tussie y Trucco 2010).

Diversos autores han dado cuenta de que la presencia de redes de políticas en las iniciativas de cooperación latinoamericana ha favorecido dinámicas no jerárquicas de interrelacionamiento (Alcañiz 2016; Botto 2010, 2003; Castro Silva, 2022; Jordana 2017; Jordana y Levi-Faur 2007; Morales Fajardo y Cadena Inostroza 2021). Sin embargo, ello no ha implicado, necesariamente, la completa pérdida de verticalidad en el proceso. Los modos horizontales y verticales de interacción entre los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones de políticas regionales no son, en realidad, estáticos. Se trata de una respuesta a los desafíos del mundo contemporáneo en términos de sus múltiples interconexiones y una autoridad difusa, donde la provisión de bienes públicos demanda nuevas formas de institucionalizar la cooperación para garantizar la gobernanza regional (Brosig et. al. 2019). Se trata de un proceso que ha estado mediado por ideas e intereses que han guiado la acción

de estos actores, pero dentro de los límites institucionales domésticos y que la propia Alianza imponía.

Para profundizar sobre el escasamente explorado patrón híbrido de cooperación regional de la Alianza del Pacífico, se propone abordar el tema de manera complementaria desde la literatura que ofrece la teoría de la difusión de políticas. De esa forma, se identifican los mecanismos que llevaron a seleccionar, adoptar y adaptar ciertas políticas previamente definidas por otros acuerdos e instituciones regionales dentro de un proceso de cambios en los patrones del comercio y renovada visión del desarrollo mundial. Considerando las múltiples membresías compartidas que presentan Chile, México y Perú, resulta conveniente ahondar sobre los procesos de difusión que las redes transgubernamentales y transnacionales han propiciado desde otros acuerdos y organismos internacionales hacia la Alianza del Pacífico en busca de configurar su propio esquema de cooperación regional.

Tomando en consideración los planteamientos anteriores, esta investigación analiza cómo se han conjugado la gobernanza regional, las redes de políticas y los procesos de difusión en el modelo de cooperación regional propuesto desde la Alianza del Pacífico. En ese sentido, el argumento central de esta investigación sostiene que el modelo de cooperación regional en torno al cual surge y se desarrolla la Alianza del Pacífico es el resultado de la difusión de políticas que provienen de otros acuerdos y esquemas regionales previos, dentro de los intereses que Chile, México y Perú presentaron durante ese proceso y de sus límites normativos e institucionales. Se trata de un modelo de cooperación regional basado en redes de políticas y favorecido por dinámicas horizontales de interacción, donde los actores transnacionales y transgubernamentales conectaron al grupo con distintos referentes internacionales dentro de un complejo sistema de gobernanza regional.

En ese sentido, los principales hallazgos que esta investigación identifica son que Chile, México y Perú han forjado su modelo de cooperación regional en redes de políticas a partir de las múltiples membresías compartidas en diferentes espacios regionales y a través del conocimiento adquirido producto de la experiencia de negociación de distintos acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales que tienen en común. Una proyección internacional que ha tenido al libre comercio como principio rector y articulador. No obstante, dada las diferencias estructurales económicas que median entre México, por un lado, y Chile y Perú, por el otro, el primer país mantiene un interés estratégico por ampliar el comercio intrabloque mientras la complementariedad de sus economías le sea ventajosa. Se trata de una comodidad que se asienta en un patrón económico de tipo Norte-Sur. Las diferencias económicas estructurales entre los miembros sudamericanos de la Alianza del Pacífico y México no han

constituido un tema menor cada vez que el grupo ha buscado profundizar su agenda comercial. A pesar que la Alianza del Pacífico constituye uno de los pocos referentes regionales que desde el Sur Global han buscado responder a los cambios en la gobernanza económica mundial introduciendo reglas de última generación en sus acuerdos, se han presentado dinámicas verticales de interacción entre las redes transnacionales y transgubernamentales y las autoridades políticas asociadas a un patrón Norte-Sur de cooperación entre México y los otros miembros de la Alianza del Pacífico. Sin embargo, ello no ha impedido que el bloque profundice su agenda comercial y dé dinamismo en general a una agenda de trabajo que ha trascendido a su componente económico cuando las redes de políticas han logrado establecer relaciones horizontales de interacción que facilitaron procesos de difusión de políticas hacia la Alianza del Pacífico.

Las membresías compartidas por Chile, México y Perú en distintos espacios multilaterales y regionales llevaron a las redes transnacionales y transgubernamentales de la Alianza del Pacífico a considerar múltiples referentes para el diseño e implementación de su agenda de trabajo. Estos actores se convirtieron, de esa manera, en canales de difusión de iniciativas configuradas por una gobernanza económica y del desarrollo del siglo XXI anclada a visiones aperturistas. Sin embargo, ese papel se ha visto condicionado no solo por intereses que fragmentaban al grupo, sino también por los límites normativos e institucionales domésticos de los miembros del bloque y del propio diseño institucional de la Alianza del Pacífico.

El modelo institucional que presenta el grupo ha sido producto de un proceso de difusión de políticas regionales. Estas políticas han sido adaptadas o resistidas por el bloque y han encontrado en las redes de políticas sus principales canales de transmisión en el marco de un complejo sistema de gobernanza regional que propició la identificación de principios compartidos. Estos principios facilitaron el proceso de toma de decisiones siempre que han existido acuerdos previos a la negociación que articularan sus intereses y armonizaran sus diferencias.

La estructura de esta investigación se organiza de la siguiente manera: en la primera parte, se presenta la aproximación metodológica seguido del marco teórico de este trabajo. En esta sección, se ubica el capítulo 1 donde se plantean los principales objetivos, las preguntas y el diseño metodológico de la tesis. Desde allí se propone abordar el modelo de cooperación regional que presenta la Alianza del Pacífico a partir de tres casos de estudio comparados. Se contempla analizar el surgimiento, el diseño institucional y la ampliación y profundización de la agenda de trabajo del grupo reenfocando el tradicional énfasis puesto en el papel cumplido por los jefes y jefas de Estado en el regionalismo latinoamericano hacia el análisis del rol de

los servidores públicos y el sector privado que ha intervenido en este proceso. Para ello, ha sido necesario que en el capítulo 2 de esta tesis se construya un marco teórico plural y ecléctico. Se plantean entonces tres debates relevantes para esta investigación: la teoría de redes de políticas, la de la difusión de políticas y la gobernanza regional como perspectivas complementarias entre sí que reconocen que los Estados no actúan como entidades monolíticas ni operan aislados de su entorno y abren al análisis hacia otros actores.

La segunda sección está compuesta por los capítulos 3, 4, 5 y 6. Se trata de la unidad más amplia de la tesis donde se desarrollan los capítulos empíricos y la comparación de los casos de estudio en articulación con el marco conceptual del capítulo teórico. En el capítulo 3 se estudia el surgimiento de la Alianza del Pacífico a partir de una serie de intereses particulares y colectivos que Chile, México y Perú identificaron para la creación del bloque. Se da cuenta no solo de la existencia de redes transgubernamentales y transnacionales en ese proceso, sino también se analiza su relación con los intereses perseguidos por el grupo. En el capítulo 4, se aborda la configuración institucional del bloque como un proceso que ha seguido tres etapas, la problematización, el encuadre o *framing* y la definición final o *scripting*. Aquí se observa la interconexión que existe entre redes de políticas y procesos de difusión de políticas dentro de sistemas complejos de gobernanza regional. El capítulo 5 contempla la evolución de la agenda de trabajo del grupo, que pasa de tener un marcado énfasis económico-comercial a introducir iniciativas de corte social que amplían el número de actores involucrados en el diseño e implementación de la agenda de trabajo del grupo. A partir de este análisis, se sitúa a las redes transgubernamentales y transnacionales dentro de procesos de difusión de políticas que conectan al grupo con la gobernanza económica y del desarrollo a nivel global, regional y doméstico. En el capítulo 6 se examina la profundización de la agenda comercial del grupo a partir del análisis de cinco iniciativas pues sobrepasan la reglamentación vigente que los miembros del bloque han mantenido a través de sus acuerdos bilaterales en común, tomando como referente las reglas de comercio establecidas por el CPTPP e, incluso, superando los compromisos de ese acuerdo. Las redes de políticas participan de este proceso como canales de difusión de reglas comerciales que forman parte de la gobernanza comercial del siglo XXI. Finalmente, en la tercera sección, se ofrecen las conclusiones generales, se detallan los principales hallazgos de la investigación y se plantean algunas ideas de agendas de investigación a futuro que abre esta tesis para profundizar esta temática desde otras aristas que exceden los objetivos de este trabajo.

Capítulo 1. Diseño metodológico

Distintas motivaciones han llevado a que el regionalismo latinoamericano atravesase por diferentes etapas u olas en su proceso de evolución (Betancourt Vélez y Prieto Corredor 2014; Deciancio 2016; Quiliconi y Salgado 2017; Riggiozzi y Tussie 2018). La primera fase se desarrolló entre 1950-1970 y tuvo como principal objetivo apoyar el proceso de sustitución de importaciones fomentando el desarrollo industrial y protegiendo la industria naciente de la competencia internacional. El rol del Estado fue central en esa tarea. La segunda ola se inició en la década de 1990 y es conocida con el nombre de regionalismo abierto. La motivación primordial fue la liberalización del comercio como estrategia de inserción de los países de América Latina en la economía global, a través de las exportaciones. La tercera etapa, que distintos autores denominan como post-liberal (Sanahuja 2012), post-hegemónica (Legler 2013, Riggiozzi y Tussie 2012) o simplemente como de regionalismo post (Perrotta 2013), comenzó a inicios del siglo XXI y tuvo como propósito cambiar la agenda regional de una lógica comercial, neoliberal e influenciada por los Estados Unidos hacia una orientación más política, social, autónoma y estratégica.

La Alianza de Pacífico surgió durante el desarrollo de esta última fase del regionalismo latinoamericano como una respuesta contraria a lo anterior y para reivindicar al neoliberalismo como doctrina económica. Bajo ese propósito, el bloque fue entendido, por lo menos inicialmente, como un regreso del regionalismo abierto o un regionalismo abierto recargado (Quiliconi y Salgado 2017). Sin embargo, por las características que presenta y los objetivos que propone no logra encajar en ninguno de los procesos anteriores (Briceño-Ruiz, Legler y Prado Lallande 2021, 3; Chaves 2018; Sanahuja 2016), pero tampoco los resiste completamente (Marchini 2019, 82-83).

Autores como Briceño Ruiz (2012), Giacalone (2019, 2016), Leví y Reggiardo (2016), Malamud (2014), Oyarzún (2017), han resaltado su carácter comercial. No obstante, otros referentes académicos (Terán 2021, Rodríguez 2015) han puesto énfasis en la amplitud de la agenda de trabajo del grupo, la misma que no es exclusiva del ámbito económico (“La agenda social se incorpora al acuerdo de la Alianza del Pacífico”).⁵ En ella se abordan temas tan variados que algunos se traslapan con los asuntos emprendidos por el regionalismo post liberal, pero con objetivos de corte más neoliberal, como infraestructura física y conectividad,

⁵ “La agenda social se incorpora al acuerdo de la Alianza del Pacífico”, *El Peruano*, 2 de julio de 2016. Acceso 6 de febrero del 2022. <https://elperuano.pe/noticia/43351-la-agenda-social-se-incorpora-al-acuerdo-de-la-alianza-del-pacifico>

energía, financiamiento, intercambios educativos, aspectos sociales, seguridad, e, incluso, con la propuesta cepalina de integración productiva⁶ que se forjó durante la primera fase del regionalismo latinoamericano (Marchini 2019, 83). Resulta difícil, entonces, encasillar a la Alianza del Pacífico dentro de un proceso particular. Frente a ello, se sostiene que el bloque representa una muestra del regionalismo del siglo XXI en términos que, para algunos autores, han sobrepasado la propuesta de Baldwin (2011) enfocada en el comercio regulatorio, ya sea por la amplitud de su agenda o porque refleja una preferencia por la creación de instituciones regionales con menos obligaciones vinculantes que en el siglo anterior (Briceño-Ruiz, Legler y Prado Lallande 2021, 3; Nolte 2021, 5; Sanahuja 2016, 35). A pesar de las distintas aproximaciones que abordan al modelo de cooperación regional que representa la Alianza del Pacífico, su estudio merece ser profundizado para explicar su papel dentro del regionalismo latinoamericano en un contexto de poca claridad sobre su devenir en el nuevo milenio (Perrotta 2013, 242-243).

Sin desconocer el importante papel que han cumplido los líderes de gobierno de los países miembros que conforman el grupo, esta investigación ofrece una perspectiva complementaria para abordar el modelo de cooperación regional de la Alianza del Pacífico dentro del nuevo momento del regionalismo latinoamericano asentado en el siglo XXI. De ese modo, tomando al bloque como referente, esta investigación propone como pregunta central:

¿Cómo se han conjugado la gobernanza regional, las redes de políticas y los procesos de difusión en el modelo de cooperación regional propuesto desde la Alianza del Pacífico?

Con ello, se busca explicar el modelo de cooperación regional que presenta la Alianza del Pacífico a través de diferentes momentos y agendas temáticas, colocando especial atención en los actores que han movilizado la acción del sector público y privado dentro de procesos interdependientes de toma de decisiones. Bajo esa perspectiva, este trabajo traza cuatro preguntas subsidiarias que profundizan la interrogante principal y son abordadas en los capítulos empíricos:

¿Qué intereses llevaron al surgimiento de la Alianza del Pacífico?, ¿Cómo se llevó adelante el proceso de configuración institucional de la Alianza del Pacífico y qué papel jugaron las redes de políticas?, ¿A través de qué mecanismos se han difundido agendas de políticas desde otros acuerdos que forman parte de la gobernanza regional y global hacia la Alianza del Pacífico?,

⁶ La Alianza del Pacífico ha planteado fortalecer su desarrollo productivo integrando cadenas regionales de valor. El contexto y el alcance es distinto a lo propuesto durante la primera ola del regionalismo latinoamericano, pero se mantiene la idea de mejorar el comercio intrarregional fomentando la complementación productiva. El Grupo Andino, por ejemplo, nació en 1969 con el objetivo de “propiciar la asignación eficiente de los recursos industriales a nivel regional” (Fairlie 1997, 69).

¿De qué manera se llevó adelante la profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico?

Se busca cumplir distintos objetivos durante el desarrollo de esas preguntas. Primero, identificar los intereses individuales y colectivos de Chile, México y Perú que llevaron al surgimiento de la Alianza del Pacífico; segundo, caracterizar el proceso de configuración institucional de la Alianza del Pacífico; tercero, conocer el papel de las redes de políticas en la evolución y difusión de políticas hacia la agenda del bloque; cuarto, identificar los factores que han impulsado y/o limitado la profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico hacia otros temas tomando especial consideración a los actores que han impulsado ese proceso.

Bajo esas interrogantes y objetivos, esta investigación plantea estudiar el modelo de cooperación de la Alianza del Pacífico durante el periodo 2010-2019, considerando el surgimiento del bloque y la fecha límite que se estableció para concretar las negociaciones de la figura del Estado Asociado, un componente central en el esquema de cooperación regional que traza el grupo dado el reto de negociar en conjunto un acuerdo vinculante con terceros países. El marco temporal servirá para abordar tanto su surgimiento, como su diseño institucional, así como la evolución y profundización de su agenda de trabajo. Tres componentes claves para descifrar el modelo de cooperación que propone el bloque y a partir de los cuales se pondrá a prueba la teoría. De ese modo, el trabajo propone un estudio de carácter deductivo, sin que esto último limite las posibilidades de utilizar nuevos hallazgos para enriquecer la teoría. Este tipo de inferencia puede usarse tanto para testear una teoría, como para desarrollar una nueva o llenar los vacíos que presenta. Una manera que tiene para hacerlo es a través casos de estudio, a partir de los cuales se valida por completo la teoría o se pueden sugerir nuevas variables explicativas. El objetivo de este tipo de método de inferencia es identificar si el alcance de esta debe ampliarse o reducirse, mas no refutarla completamente (George y Bennett 2005, 216-230). De esta manera, permite evaluar la teoría ante la existencia de un número mayor de observaciones de las derivadas de ella. Además, consiente que las teorías y los datos interaccionen (King, Keohane y Verba 2000, 57-58).

1.1 Casos de estudio

Esta investigación propone tres casos de estudio comparados de tipo cualitativo para tres de los cuatro miembros fundadores de la Alianza del Pacífico. De acuerdo a este planteamiento, se compararán las distintas motivaciones, límites normativos e institucionales, que han acompañado al sector privado y público de Chile, México y Perú en la generación de políticas

regionales durante el periodo de estudio tomando en consideración factores estructurales económicos y de índole institucional interna de los países en referencia. El criterio de selección para los casos de estudio ha sido identificado a través de Gerring (2008, 647-650), Lamont (2015, 133-134), Moses y Knutsen (2012, 99): el método de la diferencia. Se compararán dos unidades de análisis similares en cuanto a su sistema político-económico, con otra que opera bajo condiciones diferentes para conocer el papel que ha jugado el sector privado y los servidores públicos en la Alianza del Pacífico. Sin embargo, en todos los casos seleccionados, se parte de una base en común. La tabla (1.1) identifica los casos seleccionados.

Tabla 1.1 Selección de casos

	Característica
Países miembros de la Alianza del Pacífico	
Chile	Sistema más similar
Colombia	Sistema más similar
México	Sistema menos similar
Perú	Sistema más similar

Fuente: Elaboración a partir de información secundaria recopilada en la investigación

Si bien los tres países escogidos parten de una base similar en cuanto a una temprana proyección al Asia Pacífico a través del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), han formado parte de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y posteriormente del Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés), así como su creciente comercio con los países asiáticos y la alternancia en el poder de gobiernos de derecha e izquierda, tan solo México ha logrado la inserción internacional de su economía nacional bajo condiciones diferentes a sus otros socios de la Alianza del Pacífico. En contraste con Chile y Perú que exportan básicamente materias primas, México se destaca por sus envíos de manufacturas al exterior. Más del 80% de sus exportaciones totales han sido productos manufacturados y alrededor del 40% de la IED se ha canalizado a este sector (Mejía y Silva 2013). La interdependencia comercial que mantiene con sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y particularmente con los Estados Unidos, lo diferencia también del Perú que no centra su comercio con sus socios de la Comunidad Andina (CAN). Chile, desde antes de la

Alianza del Pacífico, no ha figurado como miembro pleno de ningún esquema de regionalismo, resulta también un caso particular. De las semejanzas y diferencias de cada uno de estos países se puede profundizar en torno al modelo de cooperación que presenta la Alianza del Pacífico.

Se ha optado por excluir a Colombia de esta investigación por diversas razones. Primero, no parte de una base similar como sus otros tres socios que han mantenido una política temprana de proyección al Asia Pacífico. Colombia no pertenece a APEC, por lo que se ha mantenido al margen de las negociaciones del TPP y CPTPP, un acuerdo que ha sido central para el proceso de difusión de políticas hacia la Alianza del Pacífico. Segundo, si bien tiene presencia portuaria en el Pacífico, mantiene como el centro de su comercio internacional el Caribe, en una clara proyección al Atlántico. Colombia presenta un exiguo vínculo comercial con Asia (Reina y Oviedo 2015, 277). En ese sentido, se diferencia de los otros tres socios de la Alianza (en especial Chile y Perú) que han dado cuenta de una creciente relación comercial con los países asiáticos, sobre todo con China. Tercero, en Colombia se han mantenido solo gobiernos de derecha. Esto impediría contrastar la relación entre las distintas administraciones políticas con tendencias, ya sea de derecha o izquierda, que se han presentado en Chile, México y Perú con respecto a la Alianza del Pacífico. Cuarto, mantiene características muy similares a las que presenta Chile y Perú en cuanto al comercio de materias primas y mayores semejanzas incluso con este último por su membresía en la CAN. En ese sentido, no aportaría una diferencia sustancial a la investigación.

A partir de la sección de los tres casos de estudio, la recolección de datos provino del trabajo de campo realizado en Chile, México y Perú. Se contempló el uso de fuentes primarias y secundarias que ofrecieran luces sobre el esquema de cooperación que plantea la Alianza del Pacífico. Para ello, esta investigación tuvo previsto el uso de documentos, así como el requerimiento de entrevistas semiestructuradas a especialistas y actores clave.

Para el análisis documental, primaron los discursos oficiales, informes, declaraciones y resoluciones realizadas por los jefes de Estado, ministros, viceministros, funcionarios públicos, por representantes del sector privado que conforman la estructura y organización de la Alianza del Pacífico, así como de organismos internacionales directamente vinculados al proceso. Asimismo, se tomó en cuenta información oficial generada al respecto del intercambio comercial propiciado íntegramente por el bloque. El uso de estas fuentes primarias de información fue complementado con los datos recabados de fuentes secundarias. En esa lista, se tomó en cuenta noticias, libros y artículos académicos que discutían sobre los procesos de regionalismo latinoamericanos y asiáticos, así como del modelo de cooperación

que se propone desde la Alianza del Pacífico de manera particular, tomando en cuenta su surgimiento y desarrollo. Además, se consideró la literatura especializada en la proyección internacional de Chile, México y Perú y el papel de sus instituciones domésticas en esa tarea. También se valoró aquellos documentos que ofrecieron luces sobre la relación del sector privado y el sector público en los procesos de toma de decisiones de política internacional. Tanto para el uso de fuentes primarias como secundarias, la información fue obtenida a través del internet, bibliotecas universitarias, así como de solicitudes de transparencia de información solicitada a los ministerios.

Las entrevistas son uno de los elementos clave de esta investigación considerando la limitada documentación oficial que existe al respecto de los temas estudiados. De ese modo, las personas consideradas de interés para explicar el modelo de cooperación de la Alianza del Pacífico son de dos tipos: informantes clave (personas con experiencia práctica referida al fenómeno de estudio), e informantes especializados (personas que se desempeñan en el mundo académico) (Flick 2004; Bernard 2006, tomado de Méndez 2019). Dentro de esta categorización, se encuentran representantes de la esfera gubernamental, empresarial y académica de Chile, México y Perú, así como también de otras procedencias como organismos internacionales, académicos especialistas en la Alianza del Pacífico que no pertenecen a ninguno de los países de estudio y, de manera complementaria, actores clave de Colombia que ampliaron y/o corroboraron las entrevistas centrales. De acuerdo a las recomendaciones de Flick (2004, 90), se utilizaron entrevistas semiestructuradas debido a que “los sujetos entrevistados expresen más sus puntos de vista en una situación de entrevista diseñada de manera relativamente abierta que en una entrevista estandarizada o un cuestionario”. La tabla (1.2) a continuación identifica tanto a los actores clave como especialistas a quienes se recurrió para obtener información.

Tabla 1.2 Personas entrevistadas por país, fecha y tipo de informante

Entrevistas realizadas en Chile		
Fecha	Persona	Tipo de informante
10/06/2020	Ninel Calisto	Clave
12/06/2020	Alejandro Buvinic	Clave
22/06/2020	Roberto Durán	Especialista
23/06/2020	Pablo Urria	Clave
24/06/2020	Loreto Leyton	Clave
26/06/2020	Rodrigo Contreras	Clave
26/06/2020	Marcela Otero	Clave
01/07/2020	José Luis Parra	Especialista
08/07/2020	Lorena Oyarzún	Especialista

Entrevistas realizadas en México		
Fecha	Persona	Tipo de informante
11/02/2020	Mark Aspinwal	Especialista
13/02/2020	María Esther Morales Fajardo	Especialista
17/02/2020	Jaime Estay	Especialista
18/02/2020	Areli Sánchez	Clave
18/02/2020	Cecilia Cadena	Especialista
26/02/2020	Carlos Berzunza	Clave
27/02/2020	Rodrigo Hernández	Clave
18/03/2020	César Manuel Remis	Clave
17/06/2020	Fabiola Perales	Clave
24/06/2020	Juan Antonio Dorantes	Clave
03/07/2020	Viviana Salgado	Clave
03/07/2020	Ricardo Aranda	Clave
Entrevistas realizadas en Perú		
Fecha	Persona	Tipo de informante
21/11/2019	Julio Chan	Clave
25/11/2019	Javier Pella	Clave
25/11/2019	Fabián Novak	Especialista
26/11/2019	John Cusipuma	Clave
03/12/2019	Elva Rodríguez	Clave
04/12/2019	Óscar Malca	Especialista
06/12/2019	Marcela Núñez	Clave
06/12/2019	Romy Tincopa	Clave
09/12/2019	Santiago Pedraglio	Especialista
11/12/2019	Irving Jaime	Clave
19/12/2019	Yolanda Torriani	Clave
23/01/2020	César Peñaranda	Clave
24/01/2020	Ángel Acevedo	Clave
04/02/2020	José Antonio González Norris	Clave
20/01/2021	Jennifer Olórtogui	Clave
29/01/2021	Rocío Echevarría	Clave
Otras procedencias		
Fecha	Persona	Tipo de informante
28/04/2020	Juan Carlos Castro	Clave
30/06/2020	Gloriana Madrigal	Clave
05/08/2020	Cristian Gutiérrez	Clave
13/08/2020	Detlef Nolte	Especialista

Fuente: Elaborado a partir de información primaria recopilada en la investigación

En total, se concretaron 41 entrevistas durante la realización del trabajo de campo, siendo la mayoría de ellas obtenidas de actores clave (30) en relación a los especialistas (11). En Chile se concretaron nueve reuniones, en México 12, en Perú 16 y de otras procedencias cuatro entrevistas. Considerando que las entrevistas en Perú se realizaron durante el año 2019 no se encontraron mayores dificultades para concretar las reuniones. No obstante, el contexto internacional que marcó la pandemia desde inicios del año 2020 limitó las posibilidades de obtener un mayor número de entrevistas en Chile y México.

La mayor cantidad de entrevistas realizadas corresponde al sector público, siendo la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Subrei) de Chile, la Secretaría de Economía (SE) de México, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) del Perú y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) del Perú las principales fuentes de información. También se tuvo acceso a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) adscrita a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México (Cofemer) y a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), órgano adscrito al MRE del Perú.

Dentro del sector privado, se concretaron tres entrevistas para el caso peruano y dos para el mexicano. La Cámara de Comercio de Lima (CCL) es uno de los gremios empresariales más representativos del sector privado con presencia en la Alianza del Pacífico. Gracias a una de las entrevistas realizadas allí, se identificó a la línea de cosméticos como una de las más dinámicas dentro de la Alianza, por lo que, posteriormente, se logró una reunión con el presidente del Gremio Peruano de Cosmética e Higiene (Copecoh), así como con su homólogo mexicano proveniente de la Cámara y Asociación de las Industrias de Productos Cosméticos y Aseo Doméstico (Canipece). El contacto se logró a través de la directora para América Latina y el Caribe del Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior Inversión y Tecnología (COMCE). Se trata del ente privado que encabeza la participación mexicana de este sector dentro de la Alianza del Pacífico. En Chile no se logró contacto con el sector privado. Las entrevistas programadas fueron canceladas debido a la pandemia. No obstante, con las actas de trabajo del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), integrado por gremios y figuras destacadas del sector empresarial se pudo obtener información valiosa en torno a las distintas posturas e intereses de los representantes chilenos. Esta información fue complementada con otros actores claves del propio país y de los otros casos de estudio.

Además de los actores clave señalados anteriormente, se cuenta con 10 entrevistas a especialistas peruanos, mexicanos y chilenos. La selección de las y los académicos tuvo dos criterios. Se buscó a quienes conocieran la dinámica de funcionamiento de la Alianza del Pacífico y/o conocieran del proceso de inserción internacional del país de referencia. De esa manera, se concretó una entrevista en la Universidad del Pacífico (UP), dos en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), una en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex), de la misma manera en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y de El Colegio Mexiquense. En el estudio de Chile, se concretaron entrevistas con el Observatorio

Estratégico de la Alianza del Pacífico (OEAP), con la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile.

La información obtenida a partir de las entrevistas y complementada con material documental consideró luego al testeo congruente como proceso de análisis para sustentar sus hallazgos. Bennett (2002, 30) señala que este tipo de método se focaliza en los valores de las variables dependientes e independientes más que en las variables intervinientes. En ese sentido, se busca testear la validez de la primera en relación con la segunda, con lo cual se comprobará si la variable independiente representa una condición necesaria o suficiente para el resultado obtenido en la variable dependiente. La variable dependiente considerada en esta investigación se centra en el modelo de cooperación regional propuesto desde la Alianza del Pacífico, mientras que las variables independientes que se utilizan son las redes de políticas, la difusión de políticas y la gobernanza regional. Considerando esas variables, los principales argumentos de esta investigación son los siguientes:

Primero, que las redes de políticas tanto transnacionales como transgubernamentales han influido en el proceso de toma de decisiones de políticas regionales de la Alianza del Pacífico a partir del tipo de interacción que han presentado, dinámicas horizontales o verticales.

Segundo, la difusión de políticas principalmente desde otros esquemas regionales hacia la Alianza del Pacífico ha incidido en el tipo de diseño institucional que muestra el bloque, así como en la evolución y profundización de su agenda de trabajo. Tercero, el sistema de gobernanza compleja que caracteriza el regionalismo latinoamericano ha trascendido en la noción de problemas compartidos por parte del grupo y en el tipo de bienes públicos regionales esperados por la Alianza. De esa forma, se han marcado etapas distintas en su agenda de trabajo.

Aplicado a los casos de estudio, el testeo congruente ha servido para identificar que las tres variables independientes propuestas en esta investigación representan una condición necesaria pero no son suficientes por sí mismas para explicar el modelo de cooperación regional que introduce la Alianza del Pacífico en el regionalismo latinoamericano. El rastreo de procesos es un procedimiento complementario al anterior en el proceso de análisis. Según George y Bennett (2005,188), se puede combinar con el método de congruencia para evaluar si la relación entre la variables independiente y dependiente es causal o espuria. Además, facilitan la posible identificación de variables intervinientes que previamente no habían sido consideradas. Este tipo de método de análisis ha sido especialmente útil para identificar los mecanismos que facilitaron la difusión de políticas teniendo a la Alianza del Pacífico como entidad receptora, así como el tipo de interacción que presentaron las redes de políticas. Las

variables intervinientes identificadas en esta investigación son las ideas, los intereses, el aprendizaje social, la emulación, la persuasión, la manipulación de cálculos utilitarios y el encuadre.

Las variables intervinientes han sido especialmente útiles para considerar el proceso de toma de decisiones sujeto a dos fases distintas: el procesamiento y análisis de la información que precede a la toma de decisión en un primer momento y la elección final de una determinada política en un segundo momento. Asimismo, se ha utilizado la técnica de análisis de contenido para analizar material textual “que va desde productos de medios de comunicación a datos de entrevista” (Flick 2004, 206). Se ha realizado esta técnica con el objetivo de agrupar material de igual sentido para llegar a su conceptualización (Cáceres 2003, 57). En ese sentido, el uso de NVivo como herramienta de análisis ha resultado ventajoso para estudiar el proceso de definición de políticas regionales y conocer, así, cuáles han sido las principales fuerzas e intereses que han movilizado la acción.

Para el abordaje de los contenidos, se tomó en cuenta tanto los documentos extraídos a partir de fuentes primarias y secundarias, así como de las entrevistas logradas por esta investigación. La organización de la información partió de una categoría general que está articulada al objetivo central de la presente investigación. Es decir, explicar el modelo de cooperación de la Alianza del Pacífico. Bajo la guía de las preguntas específicas que plantea este trabajo, los datos fueron distribuidos en razón de tres ámbitos de análisis: el surgimiento, la institucionalidad y la agenda de trabajo del bloque. Cada uno de ellos ha estado definido en relación a los intereses marcados por el grupo, pero luego de su codificación y, sobre todo, su sub-codificación se identificaron también principios compartidos que movilizaron la toma de decisiones. La tabla (1.3) que se presenta a continuación, detalla lo anterior. La organización de la información, como se ha mostrado en la guía de codificación, ha servido para desarrollar los capítulos 3, 4, 5 y 6 de esta investigación. La comparación de los casos de estudio se ha producido a partir de las etapas y procesos por los que ha atravesado la Alianza del Pacífico, considerando los intereses y principios identificados previamente. Para el capítulo 3 ha sido relevante, sobre todo, el análisis documental. La identificación de intereses colectivos, bajo principios neoliberales similares para los tres países, explica, por un lado, el surgimiento del bloque dentro de un perfil económico y, por el otro, el fortalecimiento de una red internacional de actores que tienen características profesionales similares y experiencias comunes de negociación. Para este último, se confeccionó una base de datos que tomó en cuenta el registro de actas de las reuniones anuales surgidas en el marco de APEC, ALCA, Arco del Pacífico y el TPP.

Tabla 1.3 Guía de codificación de análisis de contenidos

Tema: Cooperación regional						
Casos: Chile, México y Perú						
Categoría	Subcategoría	Definición	Códigos	Sub-códigos		
Modelo de cooperación de la Alianza del Pacífico	Surgimiento	Definido en relación a los intereses particulares y colectivos que llevaron al surgimiento de la Alianza del Pacífico a partir de una misma red internacional de actores.	Intereses particulares: simbólico			
			Intereses colectivos: regulatorio y estratégico	Principios neoliberales		
			Red internacional de actores	Mecanismos bilaterales, regionales y multilaterales	Principios neoliberales	
	Institucionalidad	Proceso guiado por tres etapas, cuyo principal interés fue la creación de una estructura institucional ligera a partir de la difusión de políticas regionales.	La problematización	Principios neoliberales		
			El encuadre	Pragmatismo, dinamismo y flexibilidad.		
			La definición final			
	Agenda	Su variación ha estado definida por los cambios en la gobernanza regional.	Variación	TPP: economía y conectividad	Estándar internacional	
				ODS: social/regionalismo post hegemónico	Estándar internacional	
		“Ir más allá de lo que ya se tiene” (Selene Magdaleno, coordinadora de temas comerciales de la Alianza del Pacífico por la Secretaría de Economía de México, tomado de Escobar 2016, 24)	Profundización	TLC bilaterales	Estándar internacional	
				TPP	Estándar internacional	
BID/OCDE				Estándar internacional		

Fuente: Elaborado a partir de información primaria y secundaria recopilada en la investigación

El marco temporal partió de 1994, cuando Chile ingresó a APEC y se unió a México como miembro pleno del Foro, hasta el 2010, año previo al lanzamiento de la Alianza del Pacífico. Asimismo, la hoja de vida de los actores claves identificados en el mencionado capítulo se obtuvo a partir de las entrevistas, biografías y la red social LinkedIn.

En lo que respecta al capítulo 4, ha sido relevante para agrupar los documentos provenientes de fuentes secundarias con las distintas declaraciones, discursos de actores políticos y entrevistas realizadas tanto a actores clave como especialistas en la materia. Dado que el material documental que aborda el proceso de configuración institucional de la Alianza del Pacífico desde una perspectiva de redes de políticas es escaso, han sido las entrevistas realizadas tanto a actores clave como a especialistas lo que ha permitido el desarrollo de este capítulo. El resultado fue la identificación de una serie de principios compartidos – pragmatismo, dinamismo y flexibilidad– que han propiciado la difusión de políticas regionales durante el proceso de configuración institucional de la Alianza del Pacífico.

Para el capítulo 5, la información obtenida a partir de documentos de fuentes secundarias y, sobre todo, primarias, sirvió para sistematizar la agenda de trabajo del grupo de acuerdo a cuatro rubros de análisis: social, económico, conectividad e institucional. Para ello, se tomaron en cuenta 16 declaraciones emitidas tras la culminación de las Cumbres Presidenciales y 13 actas de reuniones emitidas por el CEAP durante el periodo de 2011-2019. No obstante, fueron las entrevistas realizadas a los actores clave de los países de estudio las que proporcionaron la información más detallada sobre la ampliación de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico pese a la falta de una secretaría técnica que priorice y dé continuidad a los temas. De ese modo, se da cuenta de la participación de los actores transgubernamentales y transnacionales en la evolución de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico, a través de procesos de difusión de normas a nivel interorganizacional e intrarregional.

Del mismo modo, para el capítulo 6, se obtuvo acceso a fuentes primarias y secundarias que, de manera articulada, permitieron generar una secuencia de los acontecimientos y detalle del proceso que dio lugar al establecimiento de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico. A partir del uso de la nube de palabras de Nvivo, se identificó que en las entrevistas, documentos oficiales y literatura especializada en relación al bloque fue recurrente la referencia a la Alianza del Pacífico como un modelo de “integración profunda”. De allí que se haya planteado trabajar como un capítulo aparte el esquema regulatorio comercial que adoptó el bloque con el fin de ahondar sobre el diseño particular de cinco iniciativas que

profundizaron, o por lo menos tuvieron ese objetivo, las reglas comerciales compartidas por el grupo.

En el siguiente capítulo se abordan los debates teóricos que fueron centrales para esta investigación y que han contribuido a estructurar las preguntas, los objetivos y la metodología desarrolladas en el presente capítulo.

Capítulo 2. Gobernanza regional, redes de políticas y difusión de políticas

Esta investigación propone un marco analítico plural y ecléctico que relaciona diferentes enfoques que son complementarios entre sí: la gobernanza regional, las redes de políticas y la difusión de políticas. Perspectivas que, en conjunto, han sido poco exploradas desde el Sur Global para profundizar en torno al concepto de cooperación regional.

La lógica de articulación parte de lo general a lo específico. Se plantea una literatura centrada en la complejidad del sistema de gobernanza latinoamericana, que nos permite analizar la coexistencia de distintos acuerdos y organismos regionales que entran en interacción a partir de agendas superpuestas y membresías compartidas, mostrando una arquitectura regional compuesta por múltiples actores, más allá de los gobiernos de turno, quienes conducen los procesos de cooperación regional. Luego de ubicar el debate, se amplía el concepto de cooperación regional desde el enfoque de redes de políticas para dar cuenta del papel que han cumplido los actores transnacionales y transgubernamentales en la conformación y desarrollo de la Alianza del Pacífico bajo un modo de interacción híbrido horizontal-vertical.

Finalmente, desde la teoría de la difusión de políticas, se especifican los mecanismos a partir de los cuales las iniciativas regionales desarrollan un proceso de convergencia, adaptación o resistencia desde y hacia distintos referentes intra y extra regionales. De esta manera, se ofrecen aproximaciones que amplían el enfoque interestatal bajo el cual se ha observado ampliamente la cooperación regional y sitúa el debate dentro de un esquema propio del regionalismo latinoamericano.

Las perspectivas planteadas en este trabajo tienen dos puntos centrales en común: que los Estados no son los únicos actores que intervienen en los procesos de cooperación regional y que no actúan como unidades monolíticas. Así, se identifican diferentes actores, tanto por dentro como por fuera del propio Estado, que han participado en los procesos de cooperación regional y han facilitado, a su vez, la difusión de políticas regionales desde y hacia su organización regional. Dado el énfasis puesto no solo en los actores transnacionales que operan por fuera del Estado sino también en las redes transgubernamentales, se descartan perspectivas como la del Nuevo Enfoque Regionalista (NRA por sus siglas en inglés) que estudia los procesos de regionalización promovidos por actores no estatales –transnacionales– quienes a partir de sus interacciones transforman un área geográfica de un objeto pasivo a un sujeto activo (Hettne y Söderbaum 2002, 38). Desde este enfoque, no se aborda el papel de las redes transgubernamentales ni se consideran las particularidades de los procesos de regionalismo latinoamericanos, principalmente los sudamericanos, donde no es el mercado

sino los gobiernos de turno los que impulsan la creación de esquemas regionales (Perrotta 2013, 239). Al igual que el NRA, la Economía Política Abierta mantiene como línea central la relevancia de los actores no estatales en la formulación de políticas económicas y, además, agrega un rol explicativo sustancial a las instituciones domésticas e internacionales en el establecimiento de los intereses (Bates 1997; Crabtree y Durand 2017; Frieden y Lake 2000; Frieden y Rogowski 1996, Johns y Peritz 2015, Lake 2009, Manger y Shadlen 2015, Rosendorff 2015; Plouffe 2015; Underhill 2000). Si bien se reconoce de esta perspectiva que no observa al Estado como un actor unitario, sino que toma en consideración distintos actores, sus intereses y las instituciones desde donde operan; para el estudio de la Alianza del Pacífico llega a ser insuficiente. Primero, no se aborda de manera específica el rol de los actores transgubernamentales ni tampoco de las redes transnacionales en los procesos de cooperación regional. Segundo, observan un solo patrón de interacción vertical entre reguladores y agentes regulados. Tercero, no reconocen la relación entre las ideas y los intereses en la generación de políticas regionales. De ese modo, aunque otras perspectivas como el NRA y la Economía Política Abierta identifiquen sus unidades de análisis en actores que trascienden el Estado, el diálogo que se propone entre la gobernanza regional, la cooperación en redes de políticas y la difusión de políticas ofrece un marco más integral y complementario para abordar el proceso de conformación y desarrollo de la Alianza del Pacífico de manera particular y, en general, para profundizar sobre el concepto de cooperación regional. Es un enfoque integral porque no solo es posible identificar a un número mayor de actores que participan en la cooperación regional, sino también conocer los mecanismos con los que operan, todo ello dentro de un determinado sistema de reglas que funciona bajo una autoridad compartida. Asimismo, son perspectivas complementarias porque actores, mecanismos y reglas interactúan entre sí para dar forma a la cooperación regional.

El capítulo está organizado en cuatro partes: primero, se aborda el debate sobre la gobernanza regional. Se inicia con su desarrollo conceptual para luego revisar cómo se ha dado ese proceso en América Latina. Segundo, se trata el tema de la cooperación en redes de políticas. Luego de proponer una definición y ofrecer luces sobre las distintas dinámicas de interacción que se presentan dentro de una organización regional, se amplía el debate desde los intereses, las instituciones y las ideas. Tercero, se aborda el tema de la difusión de políticas. Al igual que en las secciones anteriores, se parte por una definición y se continua con la identificación de los mecanismos a partir de los cuales se produce la convergencia, adaptación o resistencia de políticas tanto intra como extra regionales. Por último, se ofrecen algunas conclusiones que

articulan los enfoques presentados anteriormente y se visibiliza su relevancia explicativa para la conformación y desarrollo de la Alianza del Pacífico.

2. 1. Gobernanza regional

Uno de los debates centrales que ocupó la agenda de las relaciones internacionales durante la década de 1990 fue el de la gobernanza. Las primeras preocupaciones en torno al tema buscaron delimitar su conceptualización, diferenciándola, primero, de la definición de gobierno y, segundo, relacionándola con el concepto de orden. Al respecto, Rosenau (1992, 4-5 y 8) argumentó que la gobernanza es un sistema de reglas que funciona solo si es aceptado por la mayoría; mientras que el gobierno opera, incluso, frente a una amplia oposición. Tras el fin de la Guerra Fría, la reconfiguración del orden internacional llevó a que la gobernanza sea pensada, también, como aquellas actividades intencionadas que buscan regularizar los asuntos globales sin que se requiera de una autoridad formal que dirija la acción. En ese sentido, se mencionaba una estructura horizontal de toma de decisiones, que luego pudo ser entendida en coexistencia con una figura vertical –centralizada bajo la autoridad de una sola institución política. Mientras que la coordinación jerárquica toma la forma de decisiones autoritarias, que fuerzan a los actores a ir, incluso, en contra de sus propios intereses; la coordinación no jerárquica está basada en el cumplimiento voluntario, donde los conflictos de intereses se pueden resolver mediante mutuas concesiones sobre la base de negociaciones o a través de un proceso de persuasión no manipulativo (argumentos) en el que se desarrollan mutuos intereses y las preferencias cambian de acuerdo a ello (Börzel 2016, 53). Más que modelos exclusivos, estas alternativas fueron planteadas como dinámicas que se manejan en continua interacción (Krahmann 2003).

Dentro de los debates iniciales, el rol del Estado en relación con la gobernanza fue visto en declive; sin embargo, luego se pasó a dar cuenta de su transformación (Rhodes 2007).

Primero, ofreciendo maneras alternativas de expresar los intereses colectivos frente a los mecanismos institucionales tradicionales que posee la estructura jerárquica del Estado.

Segundo, al señalar que el Estado no es el único representante del interés general, sino también una serie de actores no estatales que demandan una mayor participación en el proceso de toma de decisiones. Tercero, como resultado de una mayor coordinación e interacción entre diversos actores públicos y privados para alcanzar decisiones mutuamente aceptables frente a problemas comunes (Bianculli 2010, 41-43; 2017; Rhodes 2007). La gobernanza ha sido asociada con aquellos problemas que traspasan las fronteras nacionales, así como la

inhabilidad de un solo gobierno para gestionar estos asuntos adecuadamente, por lo que demandan la coordinación interinstitucional pública-privada (Legler 2012, 851).

A nivel regional, el uso del término estuvo directamente vinculado a la Unión Europea. Así, desde mediados de la década de 1990, la gobernanza regional pasó a describir al proceso de implementación y de toma de decisiones de la integración europea (Kacowicz 2018, 63). De esa forma, el desarrollo del concepto estuvo inicialmente mediado por dos perspectivas, aquella que sitúa al Estado en el centro del proceso de integración europeo sin que se afecte su soberanía en la toma de decisiones, y otra en la que la autoridad y las decisiones son compartidas por distintos niveles de gobierno (subnacional, nacional y supranacional) (Hooghe y Marks 2001, 1 y 2). No obstante, discusiones posteriores generaron reflexiones localizadas en realidades distintas. Se entendió, de esa manera, que la gobernanza regional no ha estado anclada a un solo proceso de regionalismo, sino al conjunto de ellos (Komori 2009; Nolte 2016, 6).

Dentro de una región pueden coexistir distintas organizaciones regionales con funciones complementarias, pero también superpuestas en términos de su mandato (agenda) y membresía (Quiliconi y Salgado 2017). A ello se le conoce en términos comerciales como 'spaghetti bowl'. Se trata de un fenómeno que se evidenció en el Este de Asia y en el Asia Pacífico con la emergencia de una red de acuerdos institucionales a partir de los cuales actores públicos y privados están interconectados, pero jerárquicamente organizados (Komori 2009, 321). De la misma manera, América Latina ha evidenciado desde el nuevo milenio la creación de una serie de organizaciones regionales y la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales. Como resultado, la región forjó un "regionalismo a la carta" donde los países han tenido la posibilidad de escoger en qué organizaciones cooperar y qué agendas favorecer de acuerdo a los intereses políticos y económicos que se manejan en cada organización (Quiliconi y Salgado 2017).

Dos visiones contrarias han emergido en torno a los efectos que ello ha generado para el regionalismo en América Latina. Los pesimistas (Bouzas 2017; Bouzas, Da Motta Veiga y Rios 2008; Gómez Mera y Molinari 2014; Gómez Mera 2015; Malamud y Gardini 2012) que han señalado los efectos negativos de la fragmentación y ambigüedad legal para profundizar la cooperación regional, sumado también a que la proliferación de acuerdos regionales imposibilita que América Latina logre la unidad continental y el desarrollo económico y social (Quiliconi y Salgado 2017, 4). En cambio, los optimistas no critican la fragmentación, sino que resaltan nuevas formas de gobernanza y resiliencia del regionalismo latinoamericano (Legler 2013, Nolte 2015, 2018). Por ejemplo, Riggiozzi y Tussie (2012, 10) sostienen que la

gobernanza regional en América Latina configura “un mosaico donde diferentes políticas, identidades y formas de cooperación y competencia han transformado la cartografía en sí misma”, lo que demuestra la capacidad de resiliencia de los países latinoamericanos para recuperarse de las crisis regionales e internacionales (Quiliconi y Salgado 2017, 5). Por su parte, Nolte (2015) interpreta a la arquitectura regional latinoamericana como un “complejo de gobernanza regional”, conformada a partir de organizaciones regionales intergubernamentales donde “se generan normas y reglas en diferentes áreas de política que contribuyen a la solución de problemas colectivos y a la realización de beneficios mutuos”, pero donde la superposición de agendas más que la de membresías puede generar también conflicto (Nolte 2015, 14).

Considerando que la gobernanza regional está concebida para existir entre lo global y lo nacional, la naturaleza compleja y cambiante que ha manifestado la gobernanza regional latinoamericana representa una respuesta de ambos niveles (Komori 2009, 324). A nivel doméstico, ello se relaciona a perspectivas competitivas acerca del papel del Estado y del mercado que se han forjado como respuesta a las oportunidades o vulnerabilidades políticas y económicas compartidas por los países de la región. Dentro del ámbito global, se ha planteado en oposición, complementariedad o armonización con la globalización neoliberal, lo que ha representado incentivos sistémicos y defensivos para la creación de nuevos esquemas regionales y la renovación de otros (Betancourt Vélez y Prieto Corredor 2014, 76; Gómez Mera 2018, 147-148; Kacowicz 2018, 68-71).

Durante el siglo XXI, el giro a la izquierda que experimentaron diversos países latinoamericanos, así como las transformaciones producidas en la gobernanza global repercutieron en el modelo de gobernanza regional constituido en la región. Estas transformaciones se refieren a la profundización de la crisis del multilateralismo en tanto no ha podido responder a la demanda de reglas de última generación y ha demostrado, además, que una mayor participación de países en desarrollo dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) no ha implicado una mayor efectividad en el acceso a los mercados globales (Lengyel y Tussie 2002). A lo que se suma el desplazamiento de la dinámica económica mundial del Atlántico al Pacífico, la emergencia de China como potencia económica y el declive de la preponderancia económica de los Estados Unidos (Garzón y Nolte 2018, 173; Oyarzún 2017, 141). Asimismo, ha marcado un desafío para los gobiernos latinoamericanos afrontar la transición de un enfoque sobre el desarrollo marcado en el crecimiento económico e ingresos a plasmar una visión integral y multidimensional de ese concepto. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), planteados a través de la Agenda

2030, abordan objetivos sociales que articulan la sostenibilidad económica con la ambiental demandando reformas domésticas para su consecución (PNUD 2017).

Como respuesta, en América Latina se produjeron diferentes ideas y preferencias sobre cómo debería proceder la gobernanza global en clave regional desde el Sur Global, sobre todo en ausencia de los países del Norte (Deciancio y Tussie 2020, 2; Gamsó y Postnikov 2021; Quiliconi y Tussie 2014, 15-16). Para la región, luego de experimentar los límites de un desarrollo basado en el Consenso de Washington, ello significó la proliferación y reconfiguración de organismos regionales dentro de lo que se denominó regionalismo post hegemónico (Legler 2013; Riggirozzi y Tussie 2012) o regionalismo post-liberal (Chodora y McCarthy-Jone 2013; Sanahuja 2012), los cuales fueron impulsados por gobiernos de centro-izquierda y se definieron en contraposición del libre comercio y de la influencia de los Estados Unidos durante la primera década del nuevo milenio. Por fuera de esta tendencia y dentro de lo que constituyó un proceso paralelo, un grupo de países mantuvieron en América Latina su apoyo al libre comercio y a la apertura económica como su principal estrategia de inserción internacional en el siglo XXI, entre los que se encuentran Chile, México y Perú.

La creación de la Alianza del Pacífico, conformada por los mencionados países además de Colombia, no se produjo para resistir o enfrentarse al modelo económico liberal, sino para adaptarse a los cambios globales. De ese modo, dejaron de considerar como una razón clave para establecer acuerdos el sentido de proximidad geográfica que primó con el regionalismo abierto. En cambio, se posicionó entre los Estados la idea de objetivos e intereses comunes en sectores particulares de la gobernanza como sentido de unidad. Chile, Colombia y Perú, tres miembros de la Alianza del Pacífico, no comparten fronteras con México. Esta situación se repite entre los cuatro miembros plenos del grupo y los Estados Asociados (Australia, Canadá, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Singapur). A pesar de las distancias geográficas que median entre ellos, todos estos países han buscado armonizar sus reglas comerciales en busca de fortalecer sus intercambios de bienes y servicios, así como impulsar las inversiones. El objetivo fue traspasar la perspectiva arancelaria del comercio y regular para “flexibilizar, reducir el papel de la intervención pública y permitir que los mercados actúen libremente” (Briceño 2019, 35). Asimismo, la agenda de cooperación se ha ampliado de la que se mantuvo vigente con el regionalismo abierto. Aunque la eliminación a las barreras al comercio sigue siendo de interés común, se han incluido nuevos temas orientados a la facilitación del comercio, cooperación regulatoria y también conectados con una visión de desarrollo multidimensional, ligados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Palestini 2017, 197-198). De ese modo, la propuesta de cooperación regional de la Alianza del Pacífico se conecta a una

comprensión compartida de los problemas que los ha llevado a buscar bienes públicos regionales en ámbitos que no son exclusivos al económico, configurando un esquema regional multipropósito (Legler 2013, 254-255; Kacowicz 2018, 63). Esta práctica obedece a una gobernanza fragmentada de tipo funcional, en la que la cooperación está enfocada en áreas específicas que dominan la agenda de decisiones, sin que ello implique, necesariamente, que se reduzca el conflicto en otras áreas de política (Domínguez 2007, 99; Patrick 2015, 122). Garzón y Nolte (2018) han identificado dos tipos de instrumentos que han modificado los patrones de cooperación presentes en la década de 1990 usados no de manera exclusiva por parte de aquellos países que han seguido con el libre comercio como su principal estrategia de inserción internacional durante el nuevo milenio ni tampoco son referentes propios de la región (Garzón y Nolte 2018, 174). El primero, el regionalismo cruzado, se refiere a las estrategias de negociación múltiple de acuerdos bilaterales de comercio con socios que pertenecen a distintas regiones. A inicios del siglo XXI, fue lanzada una nueva ronda de negociaciones de comercio multilateral en el marco de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, Qatar (2001). A pesar de ello, el ritmo y progreso de las negociaciones fue decepcionante, lo que estimuló una nueva ola de acuerdos bilaterales de tipo Norte-Sur bajo el denominado “liberalismo competitivo” (Quiliconi 2011, Rojas y Gómez 2018), pero que posteriormente también involucró a acuerdos del tipo Sur – Sur de carácter interregional. Tan solo al año 2010, cerca de cincuenta acuerdos regionales estaban ya en vigor, de los cuales 34 constituían áreas de libre comercio. Un estrecho número de cuatro fueron suscritos en la década de 1990, los demás durante la primera década del siglo XXI (Tussie 2012). Dentro de esos acuerdos, los tradicionales socios comerciales de los países latinoamericanos, Estados Unidos y la Unión Europea, tuvieron que compartir protagonismo con China, entre otros países asiáticos de creciente desarrollo económico. Chile, México y Perú han sido tres de los países de América Latina que han liderado la suscripción de acuerdos bilaterales múltiples (Quiliconi 2013), como parte de su estrategia orientada a diversificar sus mercados externos, atraer inversiones y convertirse así en una plataforma exportadora (Sanahuja 2008, 12) y de proyección de intereses geopolíticos (Falconí 2013).

El segundo instrumento, el regionalismo ligero, se caracteriza principalmente por profundizar en la tendencia regional por preferir una institucionalidad flexible para llevar adelante los procesos de cooperación regional, que se encuentra presente tanto en los esquemas regionales creados en el marco del regionalismo post-hegemónico o post-liberal como la CELAC, UNASUR o ALBA, así como también en la Alianza del Pacífico (Leví y Reggiardo 2016,

Powell 2017). De esta manera, se dejó de contemplar la creación de Parlamentos y/o se eliminaron las secretarías técnicas en algunos de estos esquemas regionales. Incluso, se ha evitado la formación de burocracias estables (Nolte 2019) para privilegiar en cambio a la red de actores que la constituye –actores gubernamentales como no gubernamentales– y reducir de esa forma los costos internos que implican los diseños institucionales más formales (Abbott y Faude 2021; Legler, Garelli-Ríos; González 2018, 144; Patrick 2015, 116). El regionalismo ligero representa, en términos de Vabulas y Snidal (2011), a organizaciones internacionales informales que operan dentro de un variado rango institucional sin llegar a caracterizar a una entidad formal.⁷ Dentro de estos esquemas regionales de bajo costo institucional se recurren a acuerdos más flexibles que los tradicionales tratados formales, pero sin descartarlos. La suscripción de acuerdos vinculantes es factible dentro de organizaciones internacionales informales, pero su renegociación está intermediada por los países suscriptores. En ese sentido, no existe un marco legal o una entidad supranacional dentro de estas organizaciones que lleve adelante ese proceso (Vabulas y Snidal 2011, 6-8). Entre la variedad de beneficios que ofrecen las organizaciones internacionales informales a la gobernanza regional se encuentra su flexibilidad para atender problemas específicos en contextos particulares, lo que, al mismo tiempo, los convierte en estructuras resilientes al cambio. Asimismo, estas instituciones fortalecen la participación de actores que operan por dentro y fuera del Estado en los procesos de cooperación regional. De esa forma, se ha dado cuenta que su preferencia en el nuevo milenio frente a entidades formales ha diversificado las fuentes de autoridad en la gobernanza regional (Abbott y Faude 2021, 10-11 y 31). Los estudios sobre la gobernanza regional en América Latina han involucrado, entonces, tanto a la resolución de problemas compartidos, el conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales, así como a la arquitectura institucional (Legler 2013, 254; Rosenau 2007). De allí que se defina a la gobernanza regional como los distintos modos en que las organizaciones, empresarios y gobierno manejan sus asuntos, a través de la creación e implementación de reglas y regulaciones formales e informales para la provisión de bienes públicos en áreas no específicas a la económica (Bianculli 2016, 178; 2010, 41-43; Kacowicz 2018, 62). El énfasis que ha tenido la implementación de reglas ha dado cabida a que el concepto de gobernanza regional sea articulado al de regulación (Bianculli 2020), pues se ha

⁷ Las organizaciones formales tienen tres características centrales a diferencias de las informales: se constituyen por un tratado internacional reconocido formalmente, están conformadas por tres o más Estados, tienen una secretaría permanente u otras instituciones como una sede central y burocracia permanente (Pevehouse et. al. 2004, tomado de Vabulas y Snidal 2011, 6).

forjado como un modo de coordinación que va más allá de la autoridad estatal para la provisión –producción, respuesta o cambio– de políticas y regulaciones que tienen repercusiones a nivel doméstico e internacional (Bianculli 2020; Riggirozzi y Tussie 2018, 159). Esta práctica no ha sido exclusiva de las economías del Norte. Países con una activa política regulatoria y que presentan un mercado no lo suficientemente competitivo, requieren interconectarse para facilitar el acceso completo a otros mercados. Si ellos, además, presentan una alta similitud en sus instituciones domésticas o tienen la expectativa de que su pertenencia a una agrupación promueva el cambio de sus instituciones, entonces ello influirá en la adopción de acuerdos preferentes (Jordana y Levi-Faur 2007, 91; Kim, Mansfield y Milner 2016, 326).

El concepto de gobernanza regional, relacionado al de regulación, sugiere que la superposición de organizaciones regionales en América Latina no necesariamente ha generado conflicto y segmentación (Nolte 2018). Puede existir cooperación entre organizaciones que no se superponen en sus campos de competencias centrales y que, sobre todo, sus miembros comparten membresía en más de una alternativa. Esto último ha facilitado la difusión de normas y la construcción de consensos entre organizaciones regionales (Nolte 2015, 16-20). De esa manera, se han desarrollado modos alternativos al tradicional intergubernamentalismo para guiar la gobernanza, permitiendo, cada vez con mayor énfasis, el involucramiento de una amplia red de actores públicos, privados, sociedad civil, además de organismos internacionales/regionales en los procesos de regionalismo latinoamericano (Abbott et.al. 2015, Komori 2009, 321). A pesar del creciente papel de los actores no estatales en la toma de decisiones dentro del ámbito regional, ello no ha implicado la pérdida de relevancia del Estado dentro de ese escenario, sino su transformación, toda vez que sigue siendo un actor válido para la provisión de bienes públicos regionales.

En resumen, dentro de la complejidad que ha alcanzado el mundo a partir de sus múltiples interconexiones e interdependencia en la comprensión compartida de los problemas, las organizaciones regionales son un punto clave para la gobernanza a ese nivel. Para el caso de América Latina, se ha configurado un complejo de gobernanza regional que no, necesariamente, ha llevado a generar fragmentación y conflicto. Por el contrario, ha trascendido en la noción de problemas compartidos por parte de la Alianza del Pacífico y en el tipo de bienes públicos regionales esperados por la misma institución.

El aporte conceptual que desde la gobernanza regional se ofrece para el estudio de la Alianza del Pacífico ha sido, en ese sentido, relevante por las siguientes razones. Primero, identifica a las organizaciones regionales como una respuesta a los cambios que ocurren en la gobernanza

global atendiendo sus propias particularidades. Segundo, sitúa a los procesos de cooperación regional dentro de un escenario donde coexisten distintos acuerdos y organizaciones regionales con agendas sobrepuestas y membresías compartidas. Tercero, supera la representación exclusiva de un periodo u ola de un proceso de regionalismo latinoamericano y se enfoca, en cambio, en la comprensión compartida de los problemas por parte de actores gubernamentales y no gubernamentales para alcanzar bienes públicos regionales. Cuarto, reconoce la presencia de distintos actores en los procesos de cooperación regional que trascienden al Estado bajo una autoridad compartida.

No obstante, al enfocarse en la dinámica regional como un complejo de interacciones saca del debate los cambios que se han producido dentro de las organizaciones a partir de las transformaciones que ha sufrido el Estado y no profundiza sobre la red de actores que participan en los procesos de cooperación regional. De allí, el estudio de la cooperación regional bajo el enfoque de redes de políticas busque superar esas limitaciones.

2. 2. Redes de políticas

Se entiende por regionalismo a “un proyecto de gobernanza donde la autoridad y la legitimidad son ejercidas en ámbitos delimitados” (Kacowicz 2018, 63), pero también como “un proceso dirigido principalmente por el Estado para la creación y sostenimiento de instituciones y organizaciones regionales formales entre al menos tres Estados” (Börzel y Risse 2016, 8). Se resalta, de esta manera, el papel del Estado en la conducción de los proyectos políticos que conforman la gobernanza regional, pero no como un actor unitario ni tampoco de manera aislada de otros actores no estatales en la toma de decisiones.

La gobernanza regional no se relaciona con un tipo de regionalismo en particular. La integración y la cooperación son formas que adopta la gobernanza para dar respuesta a los problemas compartidos. Aunque los términos suelen ser intercambiados regularmente, proyectan conceptos de áreas geográficas distintas. El desarrollo teórico de la integración ha estado articulado directamente al proceso europeo, por lo que su definición obedece al diseño institucional alcanzado en la Unión Europea. Para Börzel (2013, 508), la integración regional involucra “la conformación de instituciones supranacionales en las que se delega la autoridad política para tomar decisiones colectivas vinculantes”. En la misma línea, otros autores como Malamud y Schmitter (2011), Oyarzún (2010) Perrotta (2013), Schmitter (2007), Schmitter y Kim (2008) se focalizan en el aspecto supranacional para diferenciar a la integración de la cooperación.

En América Latina, la dificultad de crear instituciones supranacionales dentro de la región ha obedecido a diversos factores: condiciones de fondo como la estructura social, los niveles de desarrollo económico e industrial, la homogeneidad ideológica (Haas 1966), la vigencia de líderes personalistas (Nye 1967), o la búsqueda de soberanía (Betancourt Vélez y Prieto Corredor 2014). De allí que Nolte (2014 tomado de Quiliconi y Rivera 2019) proponga dejar de trabajar con el concepto de integración y en su lugar hacerlo con el de cooperación para explicar experiencias fuera de Europa que no conllevan supranacionalismo.

Una definición amplia sobre cooperación regional hace referencia a actores que tienen intereses en común, por lo que necesitan actuar de manera coordinada para alcanzar esos intereses (Frieden, Lake, Schultz 2019, xxix). Otras, más tradicionales, al ámbito regional, identifican a la cooperación como cualquier actividad interestatal que se realiza con el fin de satisfacer alguna necesidad en común (Haas 1970, 610-611). El carácter interestatal de la cooperación implica que las decisiones que se tomen en la organización no sean aplicables en sus territorios sin la mediación de los Estados y que estas se adopten por unanimidad (Díez de Velasco 2006). Además, se trata de un proceso voluntario, en el que la adopción de los acuerdos tiene, relativamente, un bajo costo y la lealtad hacia la región es mínima (Schmitter 2007, 4). Tomando como referencia estas definiciones, es posible identificar algunas características distintivas de la cooperación: la articulación de intereses en común, su carácter interestatal respecto a la soberanía de las partes, además de ser un proceso voluntario. Sin embargo, no explican qué factores son los que movilizan a la cooperación y a la integración en uno u otro ámbito del regionalismo.

La agrupación (*pooling*) y la delegación son dos dimensiones del diseño institucional que permiten conocer cómo se distribuye la autoridad dentro de una organización regional, lo que a su vez define el tipo de regionalismo que refleja. La agrupación se define como compartir la capacidad de establecer la agenda y tomar decisiones entre Estados, a través de un proceso de mayoría calificada en seis áreas de regulación: membresía en el grupo, suspensión o expulsión de la membresía, toma de decisiones, establecer el presupuesto, no cumplimiento del presupuesto y reformas constitucionales (Lenz y Marks 2016, 514 y 528). La segunda dimensión, delegación, se entiende como “la concesión condicional de autoridad de un principal a un agente que faculta a este último para actuar en nombre del primero” (Hawkins et. al. 2006, 7).

En términos de la agrupación, los Estados no controlan individualmente el proceso de toma de decisiones, sino que existe una autoridad colectiva a nivel regional que establece la agenda y los mecanismos de toma de decisiones (Mattli 2003). En ese sentido, el voto de mayoría sobre

decisiones vinculantes sin ratificación está relacionado con un diseño institucional fuerte. La toma de decisiones por unanimidad, seguidos de toma de decisiones no vinculantes bajo supermayoría, y de una ratificación por parte de todos los Estados miembros bajo supermayoría se relaciona con un diseño institucional débil. Por fuera de la regla de la mayoría, pero dentro de un diseño institucional débil, algunos Estados privilegian el consenso en la toma de decisiones como una manera de favorecer el control estatal y no enfrentarse a la oposición de uno de sus pares (Lenz y Marks 2016, 517; Zamora 1980, 568). Para estos casos, el costo que enfrentan los Estados por retirarse de la organización regional o incumplir los compromisos es bajo (Schmitter 2007, 9).

En cuanto a la delegación, Lenz y Marks (2016) identifican cinco tipos de órganos no estatales que cumplen la función de agentes: secretaría general, cuerpos consultivos, asambleas, ejecutivos, cuerpos judiciales, que no necesariamente están conformados por actores estatales. Según Mattli (2003, 174), se pueden producir procesos de delegación de políticas de organizaciones regionales intergubernamentales hacia sectores privados con el fin de acelerar el proceso de cooperación económica. Una alta institucionalidad significa que estos órganos son independientes del control estatal de los miembros. Al otro extremo, la resolución de disputas no es vinculante y el control estatal es permanente. La tipificación de bajos niveles para ambas dimensiones, agrupación y delegación, se considera como cooperación, lo opuesto es integración.

Lenz y Marks (2016, 516) identifican dentro del ámbito de la cooperación regional a aquellos procesos del regionalismo latinoamericano que tienen en la figura estatal, sobre todo la del jefe (a) de Estado, su principal referente en la toma de decisiones. Al presentar una estructura central de tipo vertical, los autores ubican por debajo de la figura presidencial a los comités subsidiarios compuestos por expertos técnicos de los ministerios estatales que se encargan de diseñar y dar seguimiento a la implementación de las políticas. De esa manera, la cooperación latinoamericana hace referencia a uno de los tres principales tipos de relaciones que se configuran a nivel regional: el intergubernamentalismo. Este modelo puede ser entendido como una serie de acuerdos entre líderes gubernamentales que buscan alcanzar sus objetivos sin ceder soberanía dentro de una región (Mattli 2003, 273; Rivera 2017, 8).

Para la realidad latinoamericana, el hiperpresidencialismo que se vive en la región ha llevado a considerar al presidente como “la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses” (O’Donnell 1994, 12). Es una característica central para lo que O’Donnell (1994) ha denominado como democracias delegativas. En ese sentido, especial atención merece la ideología que proyectan durante su mandato, la cual está marcada por su apoyo u oposición a

políticas neoliberales y, de manera particular, al cambio social en una dirección igualitaria (Inglehart, citado por Cannon 2018, 309). Ello ha explicado la convivencia de modelos competitivos en el ámbito de la cooperación comercial latinoamericana, un periodo que empieza a principios del siglo XXI y que se afianza durante los siguientes lustros. Por un lado, la difusión liberal de Tratados de Libre Comercio y, por el otro, esquemas guiados por el regionalismo post-liberal (Quiliconi 2014). Para Tussie (2009), se trató de un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el que la búsqueda por la autonomía (regionalismo defensivo) coexiste con la alineación con los Estados Unidos.

Un segundo tipo de relaciones, al que hace referencia Lenz y Marks (2016), son las que conforman los servidores públicos que cumplen un rol técnico en el diseño e implementación de las decisiones políticas. A este grupo de actores se les denomina redes transgubernamentales (Slaughter y Hale 2010). Si bien cumplen un papel subsidiario a la figura presidencial y ministerial, tienen relativa autonomía para la elección de políticas, incluso, en contra de la influencia de sus superiores políticos, así como del sector privado y organismos internacionales (Centeno y Silva 1998, Dargent 2011, Montecinos y Markoff 2009). La relativa independencia con la que cuentan las redes transgubernamentales se ha dado, sobre todo, para aquellas políticas de carácter económico, en especial las que se enfocan en la cooperación regulatoria. En consecuencia, si bien son factibles de ubicarse dentro de instituciones domésticas de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Economía (Dargent 2015), lo hacen también a través de agencias y programas públicos que se conectan a través de redes nacionales y transgubernamentales en el ámbito internacional sin que para ello necesariamente medien dependencias centrales del gobierno u organizaciones internacionales (Raustiala 2003, 4-5; Slaughter 2004, 1997).

Se pueden encontrar ejemplos de ello en las experiencias europeas y de los Estados Unidos, pero también en América Latina. Centeno y Silva (1998) dan cuenta de la presencia de profesionales especializados en temas económicos que han ido ocupando importantes posiciones dentro del proceso de toma de decisiones en la región. De manera particular, un estudio de caso comparado entre Colombia y Perú (Dargent 2015) sostiene que estos dos países están realmente gobernados por técnicos-especialistas, en algunos casos economistas y, en otros, abogados, entre las carreras más recurrentes. Ellos manifiestan cierta autonomía frente a sus superiores políticos cuando abordan temáticas que requieren de su experiencia. De acuerdo con Raustiala (2003, 22), las redes transgubernamentales pueden llevar adelante tratados vinculantes, pero son realmente los memorándums de entendimiento (MOU por sus

siglas en inglés) -con un marco más flexible- los que estructuran gran parte de la cooperación de este tipo de redes.

Existe un tercer modelo de relaciones que se identifica dentro del escenario regional, pero que escapa al concepto de cooperación ofrecido por Lenz y Marks (2016) pues solo considera las relaciones intergubernamentales y transgubernamentales. Las empresas son parte de lo que Keohane y Nye (1974) denominan relaciones transnacionales. Estos actores están fuera del ámbito estatal, pero pueden ser decisivos para generar cooperación (Bianculli y Ribeiro Hoffmann 2016; Bull 2008; Harris 1994; Mattli 2003). Ya sea de manera individual o agrupadas a través de asociaciones privadas, las empresas han venido participando en el regionalismo latinoamericano de dos maneras: primero, presionando al Gobierno para una mayor liberalización o proteccionismo económico; segundo, cooperando con el Gobierno a partir del intercambio de experiencias y legitimidad entre pares. Aunque no son los únicos actores que operen a ese nivel, son quienes han logrado formalizar su participación en la Alianza del Pacífico manteniendo una presencia constante y directa en las iniciativas emprendidas por el bloque, incluyendo dinámicas híbridas de interacción con el gobierno.⁸ A pesar de la vigencia de formas de presión de abajo hacia arriba, esta categoría ha resultado ser insuficiente para explicar la nueva dinámica Estado-sector privado que se ha colocado dentro de la 'nueva agenda comercial' que la Organización Mundial de Comercio ha venido impulsado desde su creación en la década de 1990.

De esa manera, se han incluido dentro de las negociaciones comerciales aspectos cada vez más centrados en cuestiones nacionales, pero que tienen un impacto en el comercio internacional. La armonización o internacionalización de los estándares regulatorios están relacionados a barreras no arancelarias, como derechos de propiedad intelectual, medio ambiente, normas laborales, competencia, entre otros aspectos de la gobernanza regional regulatoria (Bollyky y Mavroidis 2016; Woll y Artigas 2007). La naturaleza técnica de los nuevos temas de la agenda comercial ha generado una demanda de conocimiento calificado que ha redimensionado la relación entre el gobierno y el sector privado. Mientras que los primeros se benefician por el acceso a información especializada, los segundos participan directamente de la elaboración de una política comercial (Woll y Artigas 2007, 126). Sin embargo, ello no significa que los grupos de interés económicos no busquen influenciar la toma de decisiones a su favor. Bajo un claro escenario de los efectos distributivos de la

⁸ Cabe mencionar que las empresas o gremios empresariales no son los únicos actores que participan dentro de redes transnacionales, los centros de pensamiento, las universidades y las organizaciones no gubernamentales (ONG) son factibles de operar también a ese nivel.

regulación, ello dependerá de la concentración y dispersión de los costos y beneficios de la política a tratar. A mayor concentración de los beneficios y dispersión de los costos, mayores serán los incentivos para favorecer los intereses particulares. Pero si los costos y beneficios están focalizados, los grupos entrarán en conflicto siendo incierto el resultado de la política (Mattli y Woods 2009, 10-11; Wilson 1980, 357-394).

Al igual que el sector privado y los servidores públicos, el papel de los bancos de desarrollo dentro del regionalismo latinoamericano se ha transformado (Agostinis y Parthenay 2021; Agostinis y Palestini 2020; Palestini 2020). Ellos no operan como una red transnacional o transgubernamental, pero sí como orquestadores de políticas regionales, promoviendo un modo de gobernanza horizontal, pero indirecto, para suministrar bienes públicos. De esa forma, se valen de otros actores (intermediarios), con quienes desarrollan una relación de mutua dependencia, para regular el comportamiento de actores nacionales o subnacionales (target) (Abbott et al. 2015; Blauberger y Rittberger 2014, 6). Ello demuestra que los bancos de desarrollo pueden guiar el comportamiento de las altas esferas políticas de los gobiernos nacionales a través del conocimiento e influencia que tienen sobre ellos terceros actores, como el sector privado y los servidores públicos (Abbott et al., 2015, 15). A cambio, estos organismos internacionales pueden ofrecer una serie de recursos materiales e ideacionales que las redes políticas carecen (Abbott et.al 2015, 17-19; Krasner y Risse 2014, 549). Al respecto, uno de los mayores avales que han tenido estos actores para actuar dentro del regionalismo latinoamericano no ha sido, necesariamente, el rol financista que han cumplido en estos procesos. Frente a la complejidad de los temas que marcan la agenda del comercio del siglo XXI, su fortaleza se ha situado en su alta especialización técnica. A propósito de ello, Palestini (2020, 3) da cuenta que los bancos de desarrollo regionales se han constituido en comunidades epistémicas por su reconocida experiencia y dominio de un determinado ámbito que, a partir de información técnica y teórica, han guiado las decisiones (Haas 1992, 3). De la misma forma que lo ha hecho la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sin cumplir un rol financista (Kallo 2021, Osorio Gonnet 2017).

Los tipos de relaciones que se pueden configurar en el espacio regional reflejan, entonces, una dimensión institucional vertical (intergubernamental), pero también una horizontal que manifiesta la presencia de redes de políticas, en ámbitos menos explorados, dentro de los procesos de cooperación regional (transgubernamental y transnacional) (Andonova, Betsill y Bulkeley 2009; Hass 1992; Mattli 2003). Las redes transnacionales y transgubernamentales son quienes conforman las redes de políticas, dentro de las cuales el sector privado y los

servidores públicos, respectivamente, se relacionan de manera directa con el gobierno. Los organismos internacionales, al no operar dentro de ninguna de esas redes y focalizar su atención en intermediarios para impulsar la cooperación regional, no forman parte de las redes de política, sino que trabajan con ellas. De allí, la idea de Lenz y Marks (2016) de una estructura central de tipo autoritaria en la toma de decisiones no es necesariamente válida para caracterizar la cooperación regional con sus diferentes variantes y actores que intervienen de manera directa e indirecta en el proceso de toma de decisiones.

El estudio de la cooperación en redes de políticas puede ser abordado bajo dos perspectivas que tienen maneras distintas de concebir la autoridad. “Se entiende por ello al contrato social a partir del cual un gobernante proporciona un orden político de valor para una comunidad a cambio (...) que los gobernados cumplan con las reglas necesarias para producir ese orden” (Lake 2010, 587).

La primera corresponde a la de intermediación de intereses, que comprende a las redes de políticas como diferentes formas de relacionarse entre los grupos de interés y el Estado bajo una relación de dependencia de poder, en la que los actores involucrados disponen de intereses y recursos diferentes. Esta aproximación se enfoca en las estructuras de interacción de los actores más que en el proceso y contenido de esas interacciones. La segunda perspectiva opera bajo el enfoque de la gobernanza. Desde esta aproximación, la cooperación en redes de políticas puede ser entendida como la coordinación no jerárquica entre actores públicos-privados que tienen intereses y recursos similares, los cuales operan dentro de un sistema complejo regional basado en redes de políticas y que buscan alcanzar bienes públicos dentro de esa esfera (Brosig et.al. 2019; Börzel 1997; Rhodes 2006).

La ausencia de jerarquía no implica, necesariamente, la pérdida de autoridad dentro de la red. Es el Gobierno, y no los actores no estatales, el que retiene la autoridad de aprobar e implementar las decisiones alcanzadas (Verdier 2009). De esta forma, es más adecuado pensar en las redes de políticas dentro de este enfoque como la autoridad compartida entre las partes, pero bajo un mutuo reconocimiento de las atribuciones que cada uno posee y que además ostenta la propia red. Esto permite diferenciar entre actores que influyen en la creación y operación de las instituciones de la gobernanza a través de su capacidad técnica y conocimiento y aquellos que gobiernan, en el sentido que tienen el poder y la legitimidad de establecer, operar, aplicar, hacer cumplir, interpretar o viciar las reglas de comportamiento de las redes de políticas (Andonova, Betsill y Bulkeley 2009; Kahler y Lake 2009). Sin embargo, al interactuar dentro de una red, la toma de decisiones se torna en un proceso en el que “los actores tienen que aprender qué problema están resolviendo y qué solución están buscando, a

través del proceso mismo de resolución de problemas” (Sabel y Zeitlin, tomado de Blauberger y Rittberger 2014, 5).

De esta manera, se entiende por cooperación en redes de políticas a aquellas interacciones que se basan en una autoridad compartida y diferenciada, así como en relaciones repetidas, duraderas y recíprocas entre actores estatales y no estatales que buscan la coordinación política y normativa dentro de un sistema complejo de gobernanza regional. Tiene un carácter transnacional y transgubernamental e involucra un proceso intencional y dirigido para alcanzar bienes públicos (Andonova, Betsill y Bulkeley 2009, 56; Brosig et. al. 2019, 4; Jordana 2017, 57-58; Kahler y Lake 2009, 248). De esa forma, los miembros de una red pueden variar el tipo de interacciones que presentan, de una estratégica (negociación) basada en la maximización de sus intereses, a una comunicativa (argumentación) basada en la confianza y direccionada a resolver problemas (Börzel 1997, 2 y 15; Stone y Nesadurai 1999, 7).

A partir de esta definición no solo se busca resaltar una tipología híbrida de relaciones involucradas en redes de cooperación, puesto que también existen redes donde solo operan actores públicos y en otras solo privados (Andonova, Betsill y Bulkeley 2009), sino, sobre todo, repensar el rol de la autoridad, en términos de su centralidad, dentro de un enfoque de gobernanza. No existe una única fuente de autoridad dentro de la cooperación basada en redes de políticas ni tampoco una sola dimensión (vertical-horizontal) que explique del todo los tipos de relaciones que se configuran en el ámbito regional. La diferenciación entre aquellas relaciones jerárquicas y horizontales resulta pertinente para fines explicativos, pero al aterrizar en procesos concretos de regionalismo estos pueden ser observados de manera complementaria. Este es el resultado de sistemas que presentan una complejidad limitada, no completamente carentes de autoridad ni tampoco con una autoridad centralizada. Se trata de una respuesta a los desafíos del mundo contemporáneo en términos de sus múltiples interconexiones, ambigüedad, incertidumbre, autoridad difusa, y donde la provisión de bienes públicos demanda nuevas formas de institucionalizar la cooperación para garantizar la gobernanza regional (Brosig et.al. 2019).

De esa manera, el uso del concepto de cooperación en redes de políticas permite dar cuenta de las nuevas dinámicas y actores que operan al interior de los esquemas latinoamericanos de cooperación regional y de la Alianza del Pacífico de manera particular. Primero, muestra la interacción entre actores estatales y no estatales en el ámbito regional, en la búsqueda por gestionar problemas comunes, y, segundo, que esta dinámica se realiza bajo una autoridad compartida. En ese sentido, la creación de organismos regionales, como respuesta a los

problemas de política que sean previamente identificados, obedece a la necesidad de institucionalizar la cooperación basada en redes de políticas para enfrentar desafíos comunes dentro de ámbitos que trascienden la esfera exclusiva intergubernamental (Bianculli 2018; Börzel 1997). Son las conexiones transnacionales y transgubernamentales las que más se movilizan dentro de este escenario de gobernanza regional latinoamericana del siglo XXI. No de manera aislada ni exclusiva, el sector privado y los servidores públicos se interconectan y en algunos casos también se traslapan entre ellos, así como con otros actores en el ámbito internacional/regional para impulsar la cooperación regional.

Las redes de políticas cumplen tres funciones que usan para direccionar a sus miembros en la generación de gobernanza: comparten información, construyen capacidades y establecen reglas (Andonova, Betsill y Bulkeley 2009). La generación de información es una de las fuentes principales con que cuentan las organizaciones regionales basadas en redes de políticas para generar autoridad. Pero esta no es una función exclusiva de las redes de políticas. Desde la teoría institucionalista, la provisión de información por parte de un organismo internacional es valorada para generar cooperación (Merke 2013). Sin embargo, desde la perspectiva de redes de políticas, la información se disemina a través de canales complejos de comunicación que incluyen la interacción horizontal. De esa manera, las redes de políticas presentes en las organizaciones o esquemas regionales no solo intercambian información, sino conocimiento a través de un proceso de difusión de normas, consenso e intercambio de prácticas (Andonova, Betsill y Bulkeley 2009, 63-64; Slaughter y Zaring 2006, 218-219).

El intercambio de capacidades se refiere a los recursos, tanto materiales como inmateriales, que son compartidos en diferentes niveles dentro de la red. Estos pueden ser tecnología, conocimiento, habilidades gerenciales, contactos o recursos financieros. Finalmente, el establecimiento de reglas bajo la coordinación en redes de políticas se desarrolla bajo la premisa de “regulación receptiva”. Este concepto propone que las reglas se desarrollan a partir del diálogo entre reguladores y agentes regulados a partir, nuevamente, de normas compartidas, desarrollo de entendimientos comunes y bajo la posibilidad de un cumplimiento voluntario (Alcañiz 2006; Andonova, Betsill y Bulkeley 2009, 64-65; Jacobsson y Sahlin-Andersson 2006, 253).

Los medios que las redes de políticas usan para llevar adelante estas funciones son diversos; pueden ser: 1.- eventos y reuniones 2.- información de referencia 3.- pronunciamientos públicos 4.- material para los grupos objetivos 5.- fortalecimiento de capacidades del cuerpo profesional 6.- mejores prácticas de regulación, procedimiento y reglas 7.- nuevas

regulaciones 8.- estudios técnicos. Estos mecanismos son utilizados para construir nuevos espacios de gobernanza que se basen en la deliberación y mutuo aprendizaje de las redes de políticas. No obstante, las redes de políticas no siempre cuentan con los recursos o capacidades para impulsar la cooperación regional, por lo que la presencia de terceros actores, como los bancos de desarrollo, cubren esos requerimientos (Abbott et.al. 2015, Berg y Horrall 2008, 188; Jordana 2017, 56).

Las críticas a la perspectiva de redes de políticas dentro de los estudios de gobernanza regional parten del supuesto que el sistema no puede existir sin sus partes (Morin 2007), las mismas que buscan satisfacer sus intereses particulares y se encuentran constreñidas por las instituciones reguladoras que las rigen. Es decir, las redes de políticas operan dentro de una estructura institucional que moldea sus intereses (Verdier 2009; Kahler y Lake 2009; Mayntz y Scharpf 1995; Rhodes 2006). Este supuesto es uno de los principales problemas que enfrenta la literatura sobre redes de políticas. En ese sentido, una mayor comprensión de estos estudios ha llevado a considerar a los intereses y a las instituciones como válidas para explicar el papel de los actores gubernamentales y también privados que participan en las redes de políticas. Debate al que otros autores han sumado también a las ideas, entendidas como aquellas construcciones mentales sostenidas por los individuos para explicar la formación de preferencias (Béland 2015; Checkel 1999; Hall 1997; Hall y Taylor 1996; Hecló 1993; Marsh 2009; McNamara 1999).

El constructivismo ha enfatizado en el rol que juegan las ideas dentro de los procesos de regionalismo. Primero, influyendo en el establecimiento de la agenda o conjunto de temas o problemas a los que se les presta mayor atención (Kingdon 2014). Los problemas de política considerados en la agenda tienen un fuerte componente ideacional, toda vez que son el resultado de un desbalance entre las condiciones observadas y del estado ideal de las cosas. En ese sentido, las ideas manifiestan su influencia en el establecimiento de la agenda a partir de la identificación de un problema, pero, además, por su ubicación dentro de una determinada categoría (Béland 2015, 232-233). Segundo, esta clasificación del problema de política conlleva, a su vez, a considerar ciertas alternativas de acción mientras deja de lado a otras. Una selección que parte de la definición que se le ha otorgado al problema (Goldstein y Keohane 1993,12). Tercero, esta perspectiva sostiene que la creación de organismos regionales depende de las ideas compartidas que permiten a los actores la construcción de instituciones regionales, desde el sentido de pertenencia a una comunidad regional hasta el establecimiento de normas comunes que definen quienes liderarán la iniciativa mientras deja de lado a quienes no comulgan con esas reglas (Oyarzún 2017, 142).

En atención a los intereses, las instituciones e ideas que intervienen en la cooperación regional a través de redes de políticas, se reconoce que en el campo empírico coexisten estas perspectivas dentro de modelos híbridos de cooperación, donde las relaciones horizontales que proponen las redes de políticas conviven con aquellas que obedecen a un modelo jerárquico (Brosig et. al. 2019). En ese sentido, la escuela alemana de Max-Planck (Börzel 1997) sostiene que la cooperación basada en redes de políticas muestra una dependencia fija a los intereses y constreñimientos que marcan las instituciones, al igual como sucede en sistemas jerarquizados. Si bien reconocen que la cooperación en redes de políticas ayuda a superar las deficiencias de los sistemas de negociación verticales, indica que ello sucede porque está basada en el objetivo común de producir resultados que satisfagan los intereses particulares de los actores involucrados. En ese sentido, la causalidad es determinante y fija en relación a los intereses que los actores manejan.

De esta manera, se pueden trabajar algunos supuestos: mientras más alineadas estén sus preferencias en torno a un problema de política, los actores favorecerán la cooperación en redes de políticas. Aquí, las reglas, una vez establecidas, son de auto-cumplimiento. Sin embargo, si los términos de la cooperación afectan sus intereses domésticos, se espera que los actores opten por favorecer a estos últimos y establezcan sistemas más jerárquicos de relacionamiento. Un punto complementario a este es que mientras más concentrados estén los intereses en el problema de política a tratar (aquí se ubican los ganadores o aquellos que se benefician de una política), las redes de políticas facilitarán la coordinación efectiva entre sus miembros (Kahler y Lake 2009, 253-255; Verdier 2009, 129). Estos supuestos aplican para todos los actores involucrados en el proceso de conformación de un esquema regional: líderes políticos, la burocracia y el sector privado. Cada uno de ellos ve limitado o maximizado sus intereses dependiendo de las oportunidades y restricciones que les ofrezcan las instituciones donde operan.

Desde el constructivismo no se desconoce la existencia de intereses entre los actores, a lo que se opone es que estos sean fijos y determinantes en la toma de decisiones. Se propone, en cambio, que los intereses son endogeneizados por las organizaciones regionales y que a partir de un proceso de acción comunicativa pueden moldearse o crearse otras preferencias compartidas por las redes de políticas (Börzel 1997, 6-7). De esa manera, la creación de instituciones puede transformar los intereses inicialmente mostrados por sus proponentes (Goldstein y Keohane 1993, 10-24; Hecló 1993). El caso de ASEAN es una muestra de ello. Tal como señala Acharya (2009), el proyecto nace de los intereses convergentes de sus miembros, pero solo logra forjar una identidad colectiva regional como resultado de la

búsqueda misma por crear regionalismo. Lo mismo ha ocurrido con la Alianza del Pacífico. Sus miembros, identificados como los “Pumas del Pacífico”, han sido los países más orientados hacia el Asia en la región (George 2014).

Un punto intermedio para articular a los intereses, a las instituciones y a las ideas dentro de la cooperación en redes de políticas traslada el debate en términos de la efectividad que tienen las redes de políticas para endogeneizar esos intereses. Es decir, si los intereses se mantienen fijos y son determinantes para el rumbo de acción de los actores o son variables a partir de un proceso deliberativo. De allí que la definición de los problemas que aborden las redes de políticas y de los instrumentos que se creen para atenderlos sea importante (Béland 2015, 232-233; Bianculli 2018; Goldstein y Keohane 1993,12). Los problemas pueden definirse en términos distributivos (cuando dos o más actores tratan de dividir algo que todos quieren Frieden, Lake, Shultz 2019, xxix), lo que llevará a la generación de acuerdos vinculantes, o pueden ser definidos en términos de armonización de políticas, donde prevalecen las “reglas suaves” (Bull 2007). Los primeros favorecen las negociaciones donde la ganancia de uno significa una pérdida para el otro y son manejados bajo intereses fijos y determinantes en el accionar de los actores; los segundos se inclinan por aquellas relaciones donde se genera un valor añadido para todos los actores sin que ello les implique alguna pérdida.

A pesar de los importantes aportes que ofrece la literatura sobre redes de políticas, se reconoce que no se desarrolla con amplitud la herramienta de difusión dentro de los procesos de cooperación regional. Aunque se resalta que las políticas regionales son generadas a partir de un proceso de interdependencia en la toma de decisiones, el enfoque anterior tiene un análisis muy limitado de los procesos intra y extra regionales que han incidido en la selección, adopción y adaptación de políticas para la generación de cooperación regional en América Latina. De allí que se busque articular la literatura sobre redes de políticas con el enfoque que provee la teoría de difusión.

2. 3. La difusión de políticas

Al igual que la gobernanza y la cooperación regional basada en redes de políticas, la difusión reconoce que los actores estatales no operan de manera aislada, sino en interacción con otros actores del sistema internacional. Partiendo de allí, se entiende por difusión al “proceso a partir del cual la innovación es comunicada a través de ciertos canales en el tiempo y entre los miembros de un sistema social” (Rogers 1983, 5). Ello ocurre cuando “la toma de decisiones gubernamentales es sistemáticamente condicionada por las elecciones de políticas que previamente han sido tomadas por otros países” (Dobbin, Simmons y Garret 2006, 787),

sobre todo, cuando involucra a un gobierno o a un grupo pequeño de ellos que pueden compartir proximidad geográfica, una historia común o presentar similitudes socio económicas (Porto de Oliveira y Pimenta de Faría 2017, 19). La difusión de políticas presenta, además, algunas características referidas por Osorio y Vergara (2016), Porto de Oliveira y Pimenta de Faría (2017) y Weyland (2006), los autores señalan que la difusión es más proclive a presentarse dentro de una misma región o entre países vecinos para adoptar las características centrales de una política, pero con divergencia en otros componentes.

A pesar de las políticas similares que puedan compartir los países, la difusión representa más que un resultado, un proceso que, como tal, es difícil identificar una convergencia completa de diseños institucionales adoptados. Es más común que estos hayan sido selectivamente elegidos, además de adaptados o localizados de acuerdo al propio contexto local-regional que manejan los organismos regionales, sobre todo cuando se trata de instituciones regionales cuya variedad de miembros manejan distintas preferencias (Acharya 2004; Lenz 2021, 59-60; Risse 2016, 88). Incluso, la resistencia a determinados modelos institucionales considerados como inadecuados representan difusión. En consecuencia, los procesos de difusión generan tres posibles resultados: 1) la convergencia, 2) la adaptación y 3) la resistencia a un modelo institucional (Risse 2016). Se trata de un tema que propicia el debate dentro de este programa teórico, ya que traslada el análisis de la convergencia de productos finales hacia una perspectiva desagregada del proceso de toma de decisiones, que presta mayor atención al análisis cualitativo de las conexiones e interacciones entre actores (Duina y Lenz 2016; Jahn 2015; Risse 2016). De allí que Duina y Lenz (2016) recojan de la literatura sobre políticas públicas a la problematización, el encuadre o *framing* y la elección final o *scripting* como tres distintos momentos en los que la difusión de diseños institucionales se puede hacer presente (Véase Kingdon 2014; Béland 2015). En el primer caso, los actores identifican un problema que requiere acción política; en el segundo caso, categorizan el problema y consideran opciones; en el tercer caso, los actores seleccionan una política o diseño institucional específico como solución al problema.

De manera complementaria, Börzel y Solingen (2014), Klingler-Vidra y Schleifer (2014) y Risse (2016) han dado cuenta de una serie de factores que hacen del proceso de difusión un fenómeno distintivo: 1.- la identificación de un estímulo inicial 2.- la existencia de un medio, contexto, estructura y ambiente a través del cual la información llega o no a su destino 3.- el papel de los agentes que pueden impulsar o bloquear la difusión 4.- la identificación del objeto involucrado en el proceso de difusión 5.- la diferenciación de la difusión como un proceso y no como un resultado.

El primer momento dentro de la difusión corresponde al estímulo que impulsa el proceso. De la identificación de una o varias fuentes que generan el estímulo dependerá la trayectoria que seguirá la difusión. De esa manera, se pueden identificar distintos modelos de cooperación en una misma región (Börzel y Solingen 2014, 174; Risse 2016, 88). Un segundo momento lo marca el medio y contexto a partir del cual ese estímulo inicial llega o no a su destino. El comercio, la tecnología, la producción, la cercanía geográfica, el lenguaje, la cultura, la educación, así como las instituciones comunes constituyen medios que pueden acelerar o frenar la noción provista por el estímulo inicial (Börzel y Solingen 2014, 175). Dentro de ese proceso, los actores tienen un papel principal. Las preferencias que manejan estos actores, afectan de manera positiva o negativa la concepción del estímulo inicial trascendiendo, incluso, las posibilidades que el medio le ha generado. Ellos mismos se convierten en canales de difusión (Börzel y Solingen 2014, 178; Gilardi 2010).

Las preferencias que presentan los actores también determinan al objeto que puede o no ser parte de un proceso de difusión. Es decir, la manera como se define el problema y su articulación con soluciones específicas. Siguiendo a Gilardi (2013, 457), Osorio y Vergara (2016, 238-239) y Weyland (2006, 18), el objeto de difusión puede ser distinguido ya sea si se trata de un modelo o de un principio. El primero se refiere a la difusión de ciertas reglas, acuerdos o programas cuyas opciones están delimitadas por los principios que desarrolla. En ese sentido, el segundo elemento se refiere a las directrices u orientaciones que guían las decisiones, tal como una hoja de ruta, hacia determinadas políticas o características institucionales. Al respecto, Risse (2016, 88) sostiene que la definición del problema, en el ámbito regional, afecta la idea misma del regionalismo (cooperación o integración), los diseños institucionales que adoptan las organizaciones regionales, así como las áreas específicas a considerarse dentro de la gobernanza regional.

La difusión de políticas no puede estudiarse de manera aislada de los factores señalados previamente, pero, sobre todo, de la conexión e interacción que muestren los actores que han formado parte del proceso (Risse 2016, 89). A diferencia del enfoque de la gobernanza y de la cooperación en redes de políticas, la difusión ofrece claridad sobre los mecanismos que han llevado a la convergencia, adaptación y resistencia de políticas regionales. Se entiende por ello a “un conjunto sistematizado de premisas que dan cuenta sobre cómo las opciones políticas en un país están sistemáticamente condicionadas por las opciones de políticas que previamente han generado otros países” (Gilardi 2013, 460).

De allí que los mecanismos de difusión asuman un rol central en la definición de políticas. Para Dobbin, Garrett y Simmons (2008), existen cuatro tipos de difusión: coerción,

competencia, emulación y aprendizaje. Tan solo uno de ellos, la emulación, está considerada como un aporte de la perspectiva constructivista. Los otros tres son tradicionalmente ubicados dentro del positivismo a pesar de los argumentos constructivistas que ubican a la emulación como base para los demás (Checkel 2005).

La coerción opera de manera vertical, asumiendo que ha existido una imposición de normas hacia los gobiernos nacionales por parte de organismos internacionales o países más poderosos. La herramienta usada es la condicionalidad: para acceder a ciertos recursos, los gobiernos nacionales tienen que cumplir con ciertos requerimientos de política (Gilardi 2013, 462; Osorio y Vergara 2016, 239). Los otros tres mecanismos operan de manera horizontal y tienen un carácter voluntario. La competencia se refiere al proceso a partir del cual los tomadores de decisiones anticipan o reaccionan al comportamiento de otros países que desafían sus intereses económicos. Aunque tiene una orientación económica, también es posible identificar una competencia política y social.

La emulación se produce cuando la adopción de una política tiene un valor social reconocible por los tomadores de decisiones como la legitimidad y el estatus. En ese sentido, ello está relacionado con la aspiración de imitar a un país o implementar una política que está de moda. La lógica central que se propone desde el constructivismo involucra toda acción que evoca una identidad o rol en una situación específica (Gilardi 2013, 466-467; Osorio y Vergara 2016, 239 y 241; Risse 2016, 90).

Finalmente, el mecanismo de aprendizaje ocurre cuando los tomadores de decisiones consideran las experiencias propias o la de otros actores para estimar las posibles consecuencias de adoptar una política, ya sea a nivel táctico (cuál es la mejor manera de lograr un objetivo) como a un nivel más profundo (qué objetivos debo perseguir) (Dobbin, Garrett y Simmons 2008, 25; Gilardi 2013, 463-464; Osorio y Vergara 2016, 240; Stone 2007, 548). Algunas críticas en torno al solapamiento entre estos mecanismos de difusión han llevado a ahondar en otras alternativas.

Sin descartar la propuesta anterior, Risse (2016, 89-91) distingue entre dos grandes tipos de difusión y dos lógicas de acción social. Para el primer caso aplican mecanismos de influencia directa e indirecta, para el segundo una lógica de las consecuencias (racional) y otra de pertenencia/ racionalidad argumentativa (sociología/constructivismo). Dentro de la categoría de influencia directa, se encuentra la coerción, que el autor entiende como una imposición física o legal. También considera a los incentivos positivos y las sanciones, que denomina manipulación de cálculos utilitarios, se diferencia de la coerción porque los actores todavía tienen la capacidad de elegir (lógica de las consecuencias). También se encuentra la

socialización de normas en la que los actores no buscan maximizar sus propios intereses, sino sus expectativas sociales (lógica de la pertenencia) y la persuasión, donde todos los actores involucrados en la toma de decisiones se reconocen como capaces de ser persuadidos por el mejor argumento (lógica racionalidad argumentativa) (Risse 2000, 7 y 11).

Dentro de la categoría de influencia indirecta se encuentra la competencia y el aprendizaje (lógica de las consecuencias). El primero se refiere al ajuste unilateral del comportamiento de los actores en busca de alcanzar las mejores prácticas, lo que no limita las posibilidades de generar cooperación entre Estados que afrontan las mismas limitaciones (Jetschke y Lenz 2013, 631). El segundo hace hincapié en los problemas políticos o económicos que enfrentan los actores a razón de lo cual buscan soluciones institucionales que se ajusten al contexto que permea sus problemas. Meseguer (2005, 72) destaca algunas características diferenciadoras del aprendizaje racional: primero, que los actores cuentan con toda la información disponible sobre un determinado tema y ellos, al mismo tiempo, poseen la capacidad de analizar toda esa información. Segundo, relacionado con lo anterior, implica la convergencia total de una política.

Al igual que el aprendizaje racional, el aprendizaje social también se enfoca en la resolución de problemas, pero este proceso no requiere que los actores analicen toda la información existente, sino la más relevante y/o la que tienen más disponible. Para ello usan atajos cognitivos (cercanía geográfica, cultural, histórica, económica) que les permite focalizar su atención en una referencia reducida de información (Meseguer 2005, 72; Weyland 2005). Al igual que la autora, Dobbin, Garrett y Simmons (2008) ubican el mecanismo de aprendizaje dentro de una lógica dual (racionalista-constructivista). Al respecto de este último punto, Checkel (1999, 549-550) ha propuesto cuatro hipótesis para considerar bajo qué contextos es más probable que ocurra el proceso de aprendizaje social: 1.- En grupos donde las personas comparten antecedentes profesionales comunes. 2.- Cuando el grupo se enfrenta a una crisis o ante un fracaso de la política. 3.- Cuando un grupo se reúne repetidamente y existe una alta interacción entre los participantes. 4.- Cuando el grupo está aislado de la presión política directa y la interacción ocurre en ambientes más institucionalizados. Tres hipótesis adicionales explican el proceso: 1.- Cuando el grupo se encuentran en un entorno novedoso e incierto y, por lo tanto, motivados cognitivamente para analizar nueva información. 2.- Cuando el persuasor es un miembro autorizado del grupo al que el persuadido pertenece o quiere pertenecer. 3.- Cuando el agente tiene pocas creencias arraigadas anteriores que son inconsistentes con el mensaje del persuasor. De esa forma, se genera un conocimiento social o lo que Haas (1980, 367-368) ha definido como “la suma de la información técnica y de las

teorías sobre esa información que cuenta con suficiente consenso en un momento dado entre los actores interesados para servir de guía a la política pública destinada a alcanzar algún objetivo social”. Bajo este enfoque, la innovación política se extiende a raíz de la difusión de un fondo compartido de conocimientos (a menudo técnicos) entre aquellos actores que definen lo que es o no eficaz (Dobbin, Garrett y Simmons 2008, 25-26).

Bajo la misma categoría de influencia indirecta, pero con una lógica distinta, se ubican la emulación de normas y el mimetismo (lógica de la pertenencia/ racionalidad argumentativa). Mientras que en el primero los actores tienen un rol activo en el proceso de difusión, en el segundo son simple receptores de políticas.

La clasificación desarrollada por Risse (2016) ofrece luces sobre los medios (influencia directa e indirecta) y motivos (lógica de las consecuencias y de la pertenencia/ racionalidad argumentativa) que definen a una determinada política a razón de los mecanismos de difusión que contempla. No obstante, por sí solos no explican el nivel de convergencia que puede alcanzar una política frente a otra. Para ello, se requiere identificar en qué se diferencian de acuerdo a la naturaleza del modelo de difusión, sus especificidades, el tipo de mecanismo, así como el contexto institucional (Börzel y Solingen 2014; Klingler-Vidra y Schleifer 2014; Risse 2016). De esa manera, una alta o baja convergencia dependerá de la identificación de uno solo o varios modelos que impulsen la difusión, una alta o baja especificidad en el objeto, mecanismos de competencia y coerción (alta convergencia) frente al aprendizaje (baja convergencia), así como una alta o baja similitud contextual (normas e instituciones) entre el modelo de origen y destino (Börzel y Solingen 2014, 183).

Dentro de los procesos de difusión del regionalismo y de la gobernanza regional es difícil identificar una convergencia completa de las políticas adoptadas. Es más común que estas hayan sido selectivamente adoptadas, además de adaptadas y transformadas de acuerdo al propio contexto que manejan los organismos regionales (Acharya 2004; Risse 2016, 88). A pesar de ello, la difusión como referente teórico es capaz de ofrecer respuestas a las razones que acompañan la creación de organismos regionales y sus diferentes diseños institucionales. Se identifican mecanismos directos o indirectos en ese proceso.

En el primer ámbito, el papel de los Estados Unidos y del propio liberalismo como doctrina económica han guiado los procesos de regionalismo latinoamericano creando incentivos para su difusión (Betancourt Vélez y Prieto Corredor 2014; Risse 2016). Dentro de la región, los gobiernos han impulsado la creación o redefinición de organizaciones regionales en términos de su relación con los Estados Unidos y de su apoyo a la proliferación de Acuerdos Preferenciales de Comercio (APC). De allí que exista una división entre los que tenían una

orientación hacia el Pacífico (la Alianza del Pacífico) y aquellos que se perfilaban dentro del Atlántico (Mercado Común del Sur –MERCOSUR-) (Quiliconi 2014). Asimismo, los proyectos regionales latinoamericanos se han constituido en torno al liberalismo como doctrina económica, ya sea adoptando sus preceptos o rechazándolos (Betancourt Vélez y Prieto Corredor 2014, 76; Tussie 2009).

En el segundo ámbito indirecto del proceso de difusión, se identifican mecanismos de competencia, aprendizaje y emulación (Jetschke y Lenz 2013, 631). La emergencia de organizaciones regionales obedece, en el primer punto, a un grupo pequeño de Estados que comparten similares condiciones estructurales y que buscan tener una posición más competitiva dentro de la economía mundial. El desafío para los Estados es que pierdan competitividad en caso no accedan a estos organismos. Para el segundo mecanismo, las organizaciones regionales son producto de la información que comparten sus miembros en torno a casos exitosos. A diferencia de los mecanismos anteriores, aquí el papel de las redes de políticas es central. La difusión ocurre a partir de un proceso en el que los profesionales, servidores gubernamentales y empresarios que conforman las redes de políticas mantienen interacciones constantes basadas en la mutua colaboración, información, circulación y coordinación. De allí que el compartir membresía dentro de una institución regional se convierta en un poderoso mecanismo de difusión de políticas e innovación institucional en un doble nivel: desde el ámbito regional al doméstico (Börzel, Vera, Lohaus 2013; Jetschke y Lenz 2013; Jordana 2017, 57) o desde el ámbito doméstico al regional (Montenegro Braz 2018). De esa manera, el aprendizaje como mecanismo de difusión se posiciona como un fuerte referente para explicar el proceso de conformación de la Alianza del Pacífico, resaltando el papel de las redes transgubernamentales y transnacionales.

Bajo el mecanismo de emulación, las organizaciones regionales son consideradas como entidades que le proveen a sus miembros una mayor legitimación internacional. En ese sentido, los estados del Sur han desarrollado grandes esfuerzos por legitimarse ante los del Norte a través de organizaciones regionales que faciliten la cooperación, y que no representen un desafío al sistema económico neoliberal. Se los puede identificar como “conciliadores” o “globalistas adaptativos” (Cerdeira y Lemus 2015, Jupille, Jolliff y Wojcik 2013, Malacalza 2016).

El diseño institucional que han adoptado las organizaciones regionales también ha sido susceptible a un proceso de difusión. De acuerdo con Jetschke y Lenz (2013), los Estados cuentan con un número reducido de opciones aceptadas como soluciones eficaces a los problemas de cooperación que presentan. Ese discernimiento es producto de un proceso

cognitivo abstracto que Lenz (2018) denomina encuadre. Se trata de un mecanismo de difusión que conecta un modo particular de entender un problema con específicas soluciones institucionales, un proceso en el que las redes de políticas transmiten sus conocimientos de una organización regional a otra (Lenz 2018, 31 y 52). Ese es el punto de partida para elegir un determinado diseño. Luego se evalúa tanto la amplitud de la agenda a tratarse, así como su profundidad de acuerdo al grado de agrupación y delegación de la autoridad política. Al igual que con la emergencia de organizaciones regionales, Risse (2016) propone una perspectiva complementaria a la de Lenz (2018) para identificar a los mecanismos de difusión que orientan la toma de decisiones. Para ello realiza nuevamente una división tanto directa como indirecta de esos mecanismos.

Dentro de los mecanismos de influencia directa, coerción e incentivos positivos y sanciones negativas, el papel de los Estados Unidos ha sido central para promover diseños institucionales en América Latina. Básicamente, ha promovido el modelo que presenta el Tratado de Libre Comercio de las Américas del Norte (TLCAN- hoy T-MEC). Se trata de un modelo que ha promovido la suscripción de acuerdos asimétricos tipo Norte-Sur, el cual presenta una limitada institucionalidad bajo una estrategia de fuerte apertura y adopción de normas OMC Plus para temas vinculados al comercio (regulación de sectores como la propiedad intelectual, compras gubernamentales, normas ambientales y laborales) (Briceño 2013, 15-29).

Dentro de los mecanismos de influencia indirecta, la competencia refiere que las similitudes entre los Estados miembros de una organización, en términos de su posicionamiento estructural dentro de la economía mundial, lleva a que estos países opten por diseños institucionales similares. Por ejemplo, si estos países han orientado o no su economía hacia las exportaciones, ello se reflejará en el diseño de instituciones más abiertas o no al libre mercado (Jetschke y Lenz 2013,632), de allí las diferencias entre la Alianza del Pacífico y el ALBA. El aprendizaje y la emulación han constituido también fuertes mecanismos de difusión de un diseño institucional. Las redes de políticas han representado una correa de transmisión para su difusión bajo estos dos mecanismos. De esa manera, mientras más ha fluido el intercambio de información entre los actores, más cercanos se encuentran sus diseños institucionales (Jetschke y Lenz 2013,632).

Para Risse (2016), el papel de las redes de políticas ha llevado a que la emulación constituya el principal mecanismo de difusión institucional ante lo que ellos consideran normativamente legítimo. De acuerdo con Chan (2015), la Alianza del Pacífico y el Foro de Cooperación del Asia Pacífico (APEC) comparten características similares tanto en sus objetivos como en su

diseño institucional. Cabe notar que tres de los miembros de la Alianza (Chile, México y Perú) comparten membresía en el mencionado bloque económico desde la década de 1990. Allí, no solo se ha propiciado una mayor interacción entre las redes transgubernamentales, sino también transnacionales con la activa participación del sector privado.

En resumen, en cualquiera de sus formas indirectas, los Estados han buscado a través de estos mecanismos de difusión fortalecer sus capacidades de respuesta ante los desafíos y oportunidades que se les presenta en los procesos de regulación que traspasan sus fronteras nacionales (Jayasuriya 2009, 339).

Dentro de los procesos de difusión de gobernanza regional, las organizaciones a este nivel constituyen marcos institucionales para la protección y promoción de bienes públicos regionales como la democracia, el desarrollo sostenible o comercio mundial (Börzel y Van Hüllen 2015, 5-6). Al igual que el regionalismo, los mecanismos de difusión se han orientado de manera directa e indirecta. En el primer caso, entidades como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), así como la Unión Europea han creado estímulos directos para la difusión de la gobernanza en América Latina (Risse 2016, 99-100). En cuanto a los mecanismos indirectos, se encuentra la competencia, que hace referencia a una serie de cláusulas de gobernanza que permitirán canalizar el comercio y la inversión extranjera directa entre sus suscriptores. Dentro de este ámbito se ubica el modelo TLCAN (hoy T-MEC) con la promoción de normas OMC Plus, así como estándares laborales y medioambientales altos (Duina 2015). El segundo mecanismo es el de aprendizaje. Aquí se busca asegurar la vigencia de ciertos bienes públicos dentro de las políticas regionales. En ese sentido, la relación de APEC con la OMC se ha plasmado bajo una influencia de tipo circular, de mutuo aprendizaje, en términos de los principios perseguidos, como son la liberalización del comercio y las inversiones (Castro Silva y Mormontoy 2017, 19-20). Finalmente, a través de la emulación de normas se busca ganar legitimidad internacional. De allí la difusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las organizaciones regionales.

La gobernanza regional, la cooperación en redes de políticas y los procesos de difusión son enfoques centrales para abordar las preguntas de investigación planteadas en esta tesis, por tal motivo, a lo largo de esta sección, se ha buscado establecer puentes que demuestren su complementariedad y no su superioridad explicativa. En conjunto, el aterrizaje conceptual propuesto ha marcado distintas esferas de análisis de la cooperación regional. Primero, observando que la gobernanza regional opera dentro de un complejo de organizaciones que maneja su propia dinámica de interacción, dentro de la cual ha surgido un modelo de

regionalismo ligero, considerado así por su estructura institucional de bajo costo y orientado a la resolución de problemas específicos, como la Alianza del Pacífico. Este modelo que se contrapone a aquellos esquemas regionales que presentan un nivel medio o alto de agrupación y delegación, como la Comunidad Andina (Lenz y Marks 2016).

Segundo, la cooperación en redes de políticas representa una nueva dinámica de la relación gobierno-servidores públicos-sector privado dentro de organizaciones regionales, pero, sobre todo, introduciendo dentro de este debate a otros actores, así como resaltando el rol de los intereses, las instituciones y las ideas para dar cuenta de la fuerza explicativa que tienen cada una de estas aproximaciones en el modelo de cooperación que se propone desde la Alianza del Pacífico. Tercero, la difusión de políticas regionales representa un proceso de convergencia, adaptación y resistencia de distintos referentes tanto intra como extraregionales. Cada una de estas perspectivas presenta fortalezas y debilidades, las mismas que son cubiertas al interactuar de manera articulada. Se logra, así, un enfoque plural y ecléctico del regionalismo latinoamericano.

2. 4. Conclusiones

Los cambios en los patrones de la cooperación latinoamericana evidencian procesos complejos de gobernanza regional que dan cuenta de los distintos tipos de relaciones que se configuran al interior del propio Estado y entre este y el sector privado. Se trata de una dinámica híbrida, entre sistemas jerarquizados y horizontales, como respuesta a una nueva agenda comercial y del desarrollo que favorece a la cooperación sin que ello implique la exclusión de la presión vertical a favor de intereses particulares.

La gobernanza regional, la cooperación en redes de políticas y la difusión de políticas abordan esta realidad bajo un enfoque integrativo de los conceptos propuestos. La discusión parte por observar los patrones de interacción que en su conjunto muestran las organizaciones regionales y la Alianza del Pacífico en particular. Aunque dentro de la gobernanza regional se da cuenta que la noción de problemas compartidos se ha ampliado de la que se mantuvo vigente con el regionalismo abierto, así como del papel relevante que han adquirido los actores no estatales y de la reconfiguración del propio Estado, desde la cooperación en redes de políticas se identifica a estos actores transnacionales y transgubernamentales como claves en los procesos de regionalismo latinoamericano, pero que no operan de manera aislada sino en interacción con otros actores de la gobernanza. Es desde este punto que se evidencia un patrón híbrido de interacción entre el sector privado y el público, por lo que se propone su estudio a partir de la complementariedad o competitividad de los intereses, las instituciones y

las ideas. Para diferenciar aquellos intereses que permanecen fijos y tienen un carácter exógeno de aquellos factibles de transformarse a partir de una acción comunicativa, se toma en cuenta el tipo de política y la definición que los actores hagan de ella, ya sea en términos redistributivos o de armonización de políticas. Finalmente, desde la difusión se propone que las políticas propuestas por los organismos regionales no han sucedido de manera aislada. Se han identificado diferentes mecanismos a partir de los cuales se reconoce que la toma de decisiones no se produce de manera exclusiva por razones internas, sino que las opciones de políticas de terceros países u organizaciones afectan también a otros países.

El aporte de cada uno de estos debates en relación a los procesos de regionalismo latinoamericanos logra situar a la Alianza del Pacífico dentro de un escenario regional que maneja no solo una agenda de intereses que va más allá de la reducción de tarifas arancelarias, sino también dentro de una nueva dinámica gobierno-servidores públicos-sector privado que muestra patrones híbridos de interacción. Tanto Chile, como México y Perú son países que forman parte de la complejidad de organizaciones que caracteriza al regionalismo latinoamericano. Desde el análisis de la gobernanza regional, redes de políticas y la teoría de la difusión se estudiarán estos tres casos de forma particular para luego ponerlos en interacción al interior de la Alianza del Pacífico. De manera complementaria al ámbito doméstico e intrarregional, la identificación de las redes de políticas y los mecanismos de difusión permitirá conocer más a fondo los procesos de difusión de políticas provenientes de la misma América Latina, como de aquellos estímulos extrarregionales, como, por ejemplo, desde el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) y el Foro de Cooperación del Asia Pacífico de los cuales Chile, México y Perú son miembros plenos.

En síntesis, el diálogo que se ha propuesto entre los enfoques de gobernanza regional, redes de políticas y la difusión de políticas marcan una cobertura amplia y novedosa para los estudios de la cooperación regional en general y de la Alianza del Pacífico en particular. No solo se han definido conceptos clave, sino que puestos en interacción y aplicados luego a la región configuran una aproximación ecléctica que busca tender puentes entre las diversas perspectivas. De manera particular, los conceptos propuestos ofrecen mayores luces sobre la conformación y desarrollo de la Alianza del Pacífico como un mecanismo de cooperación en América Latina con objetivos distintos a los planteados por el regionalismo abierto, cuya explicación no se limita a la dinámica de grupos de presión que tradicionalmente ha caracterizado la relación entre el Estado y el sector privado. Asimismo, visibiliza la

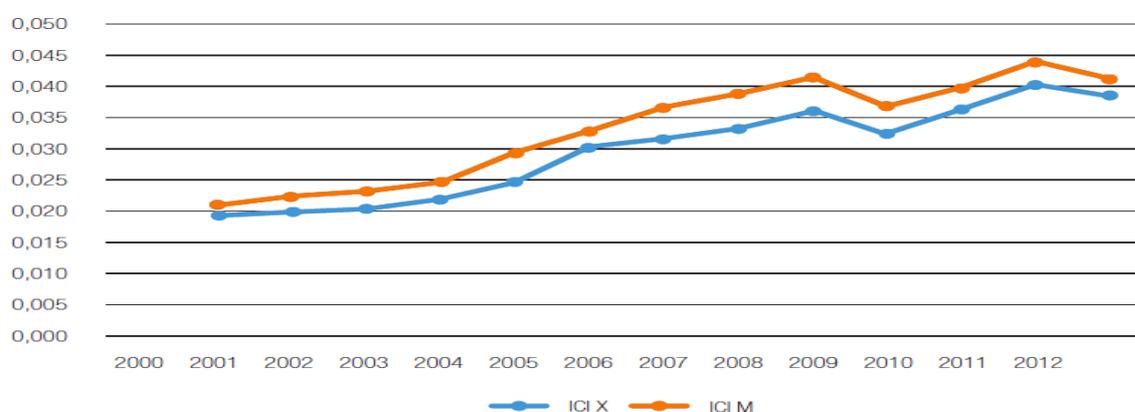
participación de los actores transgubernamentales y la presencia de otros actores que operan por fuera de las redes de política, pero en relación con ellas.

Capítulo 3. Los intereses de Chile, México y Perú para el surgimiento de la Alianza del Pacífico

Desde principios del siglo XXI se han producido cambios en los patrones del comercio mundial y, como consecuencia, también de las estrategias de inserción internacional de los países latinoamericanos. Ya sea en contraposición o para marcar su adhesión al liberalismo como doctrina económica, el regionalismo latinoamericano ha dado cuenta de procesos paralelos durante la primera y segunda década del nuevo milenio (Betancourt Vélez y Prieto Corredor 2014, 76). Se trata de esquemas alternativos al regionalismo abierto que se forman, por lo mismo, de intereses distintos a los expresados durante la década de 1990.

A diferencia del regionalismo post hegemónico (Legler 2013; Riggirozzi y Tussie 2012) o post liberal (Chodora y McCarthy-Jone 2013; Sanahuja 2012) impulsado por Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador, para Chile, México y Perú no se trató de un giro en los principios económicos que han acompañado su inserción internacional, sino de estrategias complementarias a las ya adoptadas durante el siglo XX. La Alianza del Pacífico es solo una de ellas para tres países que, en conjunto, han mantenido entre ellos un bajo flujo de inversiones y comercio grupal y que, además, no mantienen proximidad geográfica entre todos sus miembros. La figura a continuación (3.1) muestra cómo evolucionó el índice de comercio intrarregional entre todos los miembros de la Alianza del Pacífico desde el 2001, una década antes del lanzamiento del bloque.

Gráfico 3.1 Índice de comercio intrarregional en la Alianza del Pacífico. Exportaciones (ICI X) e importaciones (ICI M) (2001-2012)



Fuente: Hernández Bernal y Muñoz Angulo (2015, 113)

Aunque este índice se incrementó en un 2% durante el periodo de estudio, la cifra llega a ser mínima en proporción del total del comercio mundial del grupo (Hernández Bernal y Muñoz Angulo 2015, 112-113). De la misma manera, la tabla (3.2) muestra un patrón similar en lo que respecta a la Inversión Extranjera Directa (IED) intra-bloque. Se sostiene ello considerando que el promedio anual de las inversiones alcanzó los US\$ 9.270 millones durante el 2012-2016, periodo en el que la Alianza del Pacífico ya estaba en funcionamiento. El monto representó un poco más de 12% de los flujos de inversión extranjera destinados a la región por los países integrantes del bloque (Pérez Restrepo 2018, 8).

Tabla 3.2 Promedio anual de IED intra Alianza del Pacífico (2012-2016)

Origen / Destino	Chile	Colombia	México	Perú
Chile	-	932	67	2.918
Colombia	1.548	-	88	1.103
México	166	546	-	487
Peru	1.276	132	7	-
Total	2.990	1.610	162	4.508

Fuente: Pérez Restrepo 2018, 9

Uno de los mayores desafíos que presenta la Alianza del Pacífico para profundizar su intercambio económico radica en la distancia geográfica que separa a los socios del grupo, un factor que ha sido central para que otros bloques latinoamericanos como la Comunidad Andina incrementen sus flujos comerciales entre sus países miembros (Castillo, Collantes y Fairlie 2021; Nolte 2016, 5). Para el caso de las inversiones este factor no ha sido determinante, pero sí ha contribuido a su expansión (Aguilar, Sardi Madueño y Violin 2015, 14). Ello explicaría, en parte, la marcada diferencia entre México y sus demás socios de la Alianza del Pacífico como receptor y emisor de IED intrarregional.

Pese a que en la Alianza del Pacífico no está presente este criterio geográfico como impulsor de la cooperación regional, Chile, México y Perú se pusieron rápidamente de acuerdo para el lanzamiento del bloque a principios del 2011 luego del fracaso en las negociaciones que mantenían para crear el Arco del Pacífico Latinoamericano en la recta final del año 2010. De allí que este capítulo plantee la siguiente pregunta: ¿qué intereses llevaron al surgimiento de la Alianza del Pacífico?

Para responder esa pregunta, el siguiente capítulo busca analizar las condiciones bajo las cuales el grupo logró poner en común una estrategia regional de proyección internacional

considerando las distintas motivaciones que enmarcaron el proceso, así como el papel de los distintos actores que movilaron los intereses de Chile, México y Perú hacia el surgimiento de la Alianza del Pacífico. Sobre todo, aquellos que evidencian un rol técnico en el proceso de toma de decisiones a través de redes transgubernamentales y transnacionales. Ellos son expertos en economía y carreras afines, lo que les ha permitido incrementar su control tanto de instituciones políticas como técnicas desde la década de 1990 (Centeno y Silva 1998, Montecinos y Markoff 2009). Entre ellas, resaltan los ministerios de Comercio Exterior o Secretaría de Economía para el caso de México que se encargan de llevar adelante distintas negociaciones económicas internacionales en desmedro de la participación de los ministerios o Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para alcanzar tal objetivo, el capítulo se divide en cuatro secciones principales. En la primera parte, se analizarán las condiciones internacionales y regionales que enmarcaron el proceso de surgimiento de la Alianza del Pacífico. El segundo segmento se enfoca en los intereses particulares que muestra cada estudio de caso, las instituciones internas, así como actores del sector público y privado de Chile, México y Perú que han intervenido en ese proceso. En la tercera sección, se reconocerán las similitudes y diferencias de los intereses que los mencionados países pusieron en común para el surgimiento del bloque regional, así como su relación con las instituciones domésticas y los actores domésticos que han intervenido en ese proceso conformando una red internacional de actores. Finalmente, se ofrecerán algunas conclusiones.

3. 1. Condiciones internacionales y regionales que enmarcaron el surgimiento de la Alianza del Pacífico

El comercio mundial en el nuevo milenio se vio marcado por los cambios en el régimen global del comercio perfilados con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 y con la transformación de los patrones de comercio internacional a partir de la emergencia económica de China.

Si bien fue en la Ronda de Tokio (1973-1979) donde surgieron los primeros acuerdos sobre medidas no arancelarias, ha sido en la Ronda de Uruguay (1986-1994) donde el sistema multilateral de comercio institucionalizó en mayor medida los cambios observados, hasta ese momento, en la agenda comercial. De esa manera, pasó de concentrarse exclusivamente en la reducción y eliminación de las tarifas de comercio e intercambio de bienes para considerar asuntos que son técnicamente más complejos e incluyen áreas tradicionalmente de competencia exclusiva del ámbito interno de los países. Es decir, involucraron reformas

domésticas con altos costos de adecuación para los países en desarrollo; pero sin que ello los condujera a obtener, necesariamente, los beneficios esperados en lo que respecta a acceso a mercados (Bianculli 2010, 2017; Quiliconi y Tussie 2014, 15-16; Fairlie 2010).

A pesar de los esfuerzos por avanzar en la profundización y ampliación de la agenda no comercial en el ámbito multilateral, los resultados han sido mínimos considerando el limitado avance en las negociaciones de la Ronda de Doha. Dado lo anterior, los Estados Unidos y la Unión Europea impulsaron por fuera del ámbito multilateral acuerdos que observaron compromisos de tipo OMC-plus (OMC+) en busca de profundizar las áreas de política ya contempladas en el marco del organismo multilateral. De ese modo, los compromisos suscritos se enfocaron en recortes arancelarios, administración aduanera, antidumping, medidas compensatorias, agricultura, servicios y propiedad intelectual. También llevaron adelante acuerdos de tipo OMC-extra (OMC-x), que no fueron cubiertos bajo el mandato de la OMC. En ese sentido, mientras que los Estados Unidos ha privilegiado políticas relacionadas al medio ambiente, trabajo y lucha contra la corrupción; la Unión Europea ha contemplado áreas de competencia y asuntos sociales. No obstante, ambos han otorgado un peso importante a los asuntos relacionados a los derechos de propiedad intelectual, inversiones y movimientos de capital (Horn, Mavroidis y Sapir 2010).

A través de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), los Estados Unidos ampliaron la cobertura de temas inicialmente propuestos a través de los tratados de libre comercio, incluyendo asuntos como coherencia regulatoria, comercio electrónico, obstáculos técnicos al comercio, así como reforzando los estándares de derecho del trabajo y medio ambiente. No obstante, la salida de los Estados Unidos del acuerdo el año 2017 propició su renegociación. El nuevo tratado, denominado Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), suspendió 22 cláusulas del texto original, la mayoría concerniente al área de derechos de propiedad intelectual (Günther Hilpert 2021, 5-6).

Al cambio de agenda del comercio mundial, se le sumó el cambio en la influencia y peso relativo de los participantes del régimen. Si bien el sistema multilateral de comercio fue elaborado en un periodo de hegemonía de los Estados Unidos que luego se complementó con la cooperación activa de otros países desarrollados (Japón, Canadá y la Comunidad Económica Europea), para el nuevo milenio la situación fue distinta (Bouzas 2017, 72). Una serie de países asiáticos, entre los que destaca China, se sumaron al ranking de las economías más grandes del mundo. Este cambio no es menor debido a la reasignación de la producción y de la demanda global que se produjo desde países industrializados hacia mercados emergentes, lo que afectó significativamente los patrones de inversión y comercio mundial.

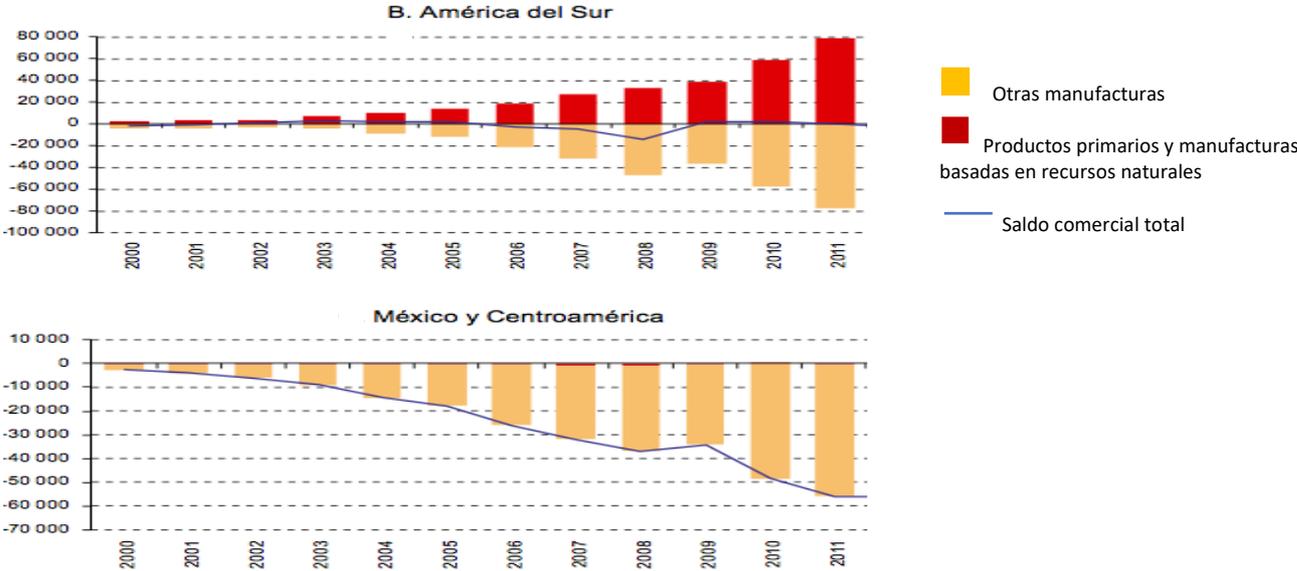
De acuerdo al informe de CEPAL (2016), entre 2000 y 2015, la participación de China en las exportaciones regionales pasó del 1% al 10%, y en las importaciones del 2% al 18%. Estas cifras dan cuenta del rápido crecimiento del comercio con América Latina durante ese periodo. No obstante, ello se ha dado de manera diferenciada por país. Mientras que con Brasil, Chile, Perú y Uruguay ha mantenido una balanza comercial positiva; con Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México ha sido negativa (Stuenkel 2021, 115). A pesar de esas diferencias, los Estados Unidos y algunos países europeos fueron desplazados por China como los principales socios comerciales de la mayoría de esos países latinoamericanos, entre los que se incluye a Chile y Perú (Saldarriaga y Winkelried 2013, 82). Estos dos países son tomados como referentes dentro de la región por su importante interconexión económica con el Asia-Pacífico, especialmente con China (Arson y Heine 2015, 20; Wise 2020, 130-152). El 2011, los envíos chilenos a China significaron el 22.8% del total de sus exportaciones, mientras que los de Perú el 15.3%, constituyendo para ambos países el primer destino de sus exportaciones (WITS 2011 Chile/Perú).

El caso de México es distinto. Asia es todavía un mercado de exportación secundario para ese país. Por ejemplo, si bien China representó el tercer socio comercial de ese país durante el 2011, sus envíos dieron cuenta de tan solo el 1,71% de las exportaciones mexicanas. El fortalecimiento de sus relaciones económicas se explica, de mejor manera, por el lado de las importaciones mexicanas, que representó el 14,89% de sus requerimientos totales durante ese mismo año (WITS 2011 México). De hecho, México ha manejado un creciente déficit comercial con China, que ha pasado de aproximadamente unos US\$ 340 millones en 1993 a US\$ 75.000 millones en 2019 (Secretaría de Economía 2020, tomado de Legler y Tzili-Apango 2020). Eso revela que, si bien México mantiene fuertes lazos económicos con China, este se ha concentrado del lado de las importaciones.

El gráfico (3.3) muestra las diferentes dinámicas del comercio con China en América Latina, que dejó un saldo negativo para México y Centroamérica y uno más equilibrado para Chile y Perú en América del Sur (periodo 2000-2011). En consecuencia, la relación que ha establecido China con la región ha generado dinámicas distintas. Quiliconi y Wise (2007) señalan al respecto que mientras México y Centroamérica enfrentan una relación competitiva en sus industrias de baja y mediana tecnología, Sudamérica ha desarrollado una relación complementaria a expensas de sus envíos de manufacturas. Al igual que las autoras, Feinberg (2015, 46) identifica patrones de comercio diferenciados con China: el exportador multimermercancías (Brasil), el exportador monomercancía (Chile) y la plaza de cadena de

suministros multiproducto (México). Perú estaría entre el tipo multimercancías, ya que su canasta exportadora es más amplia que la de Chile, y el de monomercancía, dado que sus envíos son básicamente metales.

Gráfico 3.3 Comercio de China con América Latina



Fuente: CEPAL 2016, 25, sobre la base de Naciones Unidas, base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (COMTRADE).

A diferencia de México, Chile y Perú cuentan con un tratado de libre comercio con China. Desde el 2006 y 2010, respectivamente, ambos tienen vigente un acuerdo de este tipo que les ha permitido incrementar considerablemente su comercio bilateral, convirtiendo a China en su principal socio comercial. Aunque el patrón del comercio se asienta en la exportación de materias primas por parte de los países sudamericanos y la importación de productos con mayor valor agregado desde China, los referidos TLC excluyeron del tratado suscrito con Chile 152 productos sensibles y de Perú 592, entre ellos el sector textil. En ambos casos, los mencionados acuerdos han sido actualizados para profundizar y ampliar una agenda económica de última generación, que además de incluir el comercio de servicios y las inversiones, consideran tópicos como comercio electrónico, medio ambiente, propiedad intelectual, entre otros, durante la segunda década del siglo XXI (SUBREI Chile-China, SICE Perú-China, Wise 2020, 143-146).

México no solo no tiene un TLC con China, sino que ha percibido como una amenaza la competencia que mantiene con ese país por el mercado estadounidense. Entre 2002-2008, la

cuota de México en el mercado de importación de los Estados Unidos se redujo un 11%; de China, en cambio, creció un 50% (Wise 2020, 208). México, China y los Estados Unidos han formado una relación triangular en la que este último ha condicionado el potencial devenir de las relaciones de los dos primeros. Si bien China y México cuentan con una relación estratégica que los llevó a crear una Comisión Permanente Bilateral México-China desde el 2004 y luego, en 2013, a lanzar una relación estratégica integral, ello no se ha traducido en el fortalecimiento de sus lazos económicos bilaterales. Los acuerdos económicos que México ha privilegiado y que han involucrado a los Estados Unidos han representado una amenaza para China. Primero, el TPP que dejó por fuera de la negociación a China fue entendido como estrategia norteamericana para balancear la expansión de ese país en la región del Asia Pacífico. Segundo, la suscripción del T-MEC por parte de México, Canadá y los Estados Unidos consideró una cláusula percibida como anti-china por no permitir a ningún miembro del acuerdo a suscribir un tratado de libre comercio con ningún país que no tenga una economía de mercado (Legler y Tzili-Apango 2020, 13-19). Otro punto de enfrentamiento entre los dos países ha sido las acciones que ha tomado México por controlar el déficit de su balanza comercial con respecto a China que, entre 1990 y la primera década del nuevo milenio, creció seis mil veces. Una respuesta a esa situación fue establecer aranceles adicionales a 209 productos chinos que no fueron eliminados sino hasta el año 2011 (Wise 2020, 218; Pérez 2011⁹).

Estas diferencias sustanciales en la relación que mantiene México con China, comparado con Chile y Perú, han dificultado la suscripción de un TLC entre ambos países, pero no impidió avanzar en una estrategia de desarrollo basada en la liberalización y apertura de mercados que tuvo en los acuerdos de comercio bilaterales, regionales e interregionales sus principales instrumentos de política comercial. El primero de ellos, para México, fue el Tratado de Libre Comercio de las Américas del Norte (TLCAN) en 1994 y posteriormente la suscripción de sucesivos acuerdos bilaterales, entre los que se encuentran con la Unión Europea en el año 2000. De igual forma, sus socios en la Alianza del Pacífico cuentan con un acuerdo con los Estados Unidos y con la Unión Europea, pero fueron firmados durante la primera década del siglo XXI. A diferencia de la red de tratados suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Asociación (Aladi) en las décadas de 1980-1990, entre países

⁹ Pérez, Virginia. 2011. "México amenazado ante una apertura total a la importación de productos chinos", *Legiscomex*. Acceso 6 de febrero del 2022. <https://www.legiscomex.com/Documentos/cuotas-compensatorias-china-mexico-virginia-perez-actualizacion>

latinoamericanos con un nivel de desarrollo similar, durante la primera década del nuevo milenio los acuerdos de tipo Norte-Sur o asimétricos entraron en un proceso de difusión dentro de la región impulsados por el fracaso de las negociaciones de la ronda de Doha y del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) que Estados Unidos impulsó en América Latina desde la década de 1990 (Quiliconi 2014). Se trata de un creciente número de acuerdos de comercio bilateral entre países que pertenecen a diferentes regiones en el mundo. Es decir, entre socios comerciales que no necesariamente comparten vínculos geográficos (Garzón y Nolte 2018, 174-175).

No solo abordaron políticas de desgravación arancelaria, sino también elementos OMC-plus y OMC-extra. Una estrategia que evidenció signos de desgaste al finalizar la primera década del 2000 al configurar un esquema de “ejes y rayos”, fue donde los países del Norte representaron los ejes y los del Sur los rayos. Bajo esa figura, se propició una competencia desventajosa entre los países en desarrollo latinoamericanos por el acceso a mercados y atracción de inversiones desde países desarrollados (Quiliconi 2013, 159-161; 2014, 168-174). Ello llevó a Chile y Perú, y en menor medida México, a seguir suscribiendo acuerdos de libre comercio en busca de diversificar su comercio exterior. A diferencia de México que se enfocó en mejorar sus condiciones de acceso a los mercados latinoamericanos (De la Mora 2019), Chile y Perú orientaron su estrategia, sobre todo, hacia los mercados asiáticos.

De esa manera, Chile firmó un acuerdo de libre comercio con Corea del Sur el año 2003, otro similar el año 2005 con Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur, en 2006 con China y como se mencionó antes, con Japón. Por su parte, Perú también firmó un acuerdo comercial con Tailandia el año 2005, con Singapur el año 2008, con China en el año 2009, así como con Corea del Sur y Japón en el año 2011 (Tussie 2012, 17; Mincetur – Acuerdos Comerciales del Perú). En cambio, la estrategia de México hacia la región asiática ha sido más débil. Para el 2018, tan solo tenía firmado un Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica México-Japón y cuatro Acuerdos de Protección Recíproca de Inversiones con Corea del Sur (2000), Singapur (2005), la India (2007) y China (2008) (Cadena Inostroza y Morales-Fajardo 2019, 5-6; SEM 2015). En cambio, con América Latina, registró siete tratados de libre comercio hasta el 2017, que involucraron a 10 países de la región (De la Mora 2019, 965).

Los casos de Chile, México y Perú reflejaron el renovado dinamismo que adquirió la suscripción de tratados bilaterales de tipo Sur-Sur en América Latina, lo que representa uno de los instrumentos que modificó los patrones de cooperación de la década de 1990. Garzón y Nolte (2018) han denominado a esta tendencia como regionalismo cruzado, pues la suscripción de acuerdos se genera entre socios que pertenecen a diferentes regiones en el

mundo, pero que comparten objetivos similares en cuanto a diversificar sus mercados y reducir su dependencia económica hacia un solo gran socio comercial, tener un mayor control de los costos domésticos que implicaba el proceso de liberalización comercial y mejorar su posición como destinos de inversión extranjera directa (Pastrana Buelvas y Castro 2018a, 30). A diferencia de los tratados bilaterales suscritos entre países Norte-Sur, esta nueva tendencia se caracterizó por la suscripción de tratados entre socios con un similar desarrollo económico. También se distinguieron por ser más flexibles y personalizados en los que fueron modos de liberalización selectivos y graduales (Garzón y Nolte 2018, 182). De esa forma, durante la primera década del nuevo milenio, países como México, Chile y Perú complementaron su estrategia radial de inserción internacional que mantenían con los Estados Unidos y la Unión Europea con una poligámica, que no solo contempló la suscripción de acuerdos bilaterales, como ya se ha visto, sino también regionales y megaregionales (Comini y Frenkel 2014; Sanahuja 2008).

Las negociaciones entre bloques regionales se generaron en respuesta al creciente comercio internacional y a las redes de producción que se estructuraron en torno a América del Norte, Asia y Europa (CEPAL 2013). Uno de ellos, el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), que se empezó a debatir con el objetivo de establecer reglas de comercio y de inversión comunes para una serie de países asiáticos, los tres miembros del TLCAN, más Chile y Perú, pero con la ausencia más resaltante de China. El acuerdo buscó sumar a países desarrollados y en desarrollo dentro de una negociación multilateral para abordar temas OMC-plus y OMC-extra que venían desafiando al régimen del comercio mundial. De esa manera, el acuerdo fue firmado en 2016 por 12 países: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Dentro de los cuales se encontraban los tres países latinoamericanos miembros de APEC.

Sin embargo, la elección de Donald Trump (2017-2021) en la presidencia de los Estados Unidos significó la salida de su país del tratado, el abandono del multilateralismo y con ello el debilitamiento de la estrategia interregional de asociación económica (Falconí 2020). Esta salida de los Estados Unidos del TPP generó nuevas rondas de negociación entre los miembros restantes, quienes en noviembre de 2017 anunciaron que acordaron los elementos centrales del Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP por sus siglas en inglés). El nuevo tratado y la Alianza del Pacífico a través de sus negociaciones con la figura del Estado Asociado se convirtieron en los ejes articuladores de un interregionalismo post-TPP entre Asia Pacífico y América Latina y el Caribe (Pastrana Buelvas y Castro 2018b, 135). No obstante, el CPTPP suspendió 22 cláusulas del texto original, la mayoría

concerniente al área de derechos de propiedad intelectual (Günther Hilpert 2021, 5-6). El tratado fue suscrito en enero del 2018, pero para fines del 2019 aún no era ratificado por la totalidad de los miembros del grupo. A diferencia de México que fue el primer país en ratificar el tratado en abril de 2018, Chile y Perú no hicieron lo propio debido a las divisiones que se generaron en la política doméstica de estos países durante la negociación.

A diferencia del TPP que se reconfiguró ante la salida de los Estados Unidos del acuerdo, el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano no logró superar las diferencias que yacían entre sus miembros. Su creación en el año 2007 fue considerada una oportunidad para crear un bloque entre aquellos países que compartían litoral y que tenían o venían negociando acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos (Abusada et.al. 2015, 11; Bueno 2011). Tanto Chile como Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú se mostraron a favor, inicialmente, por coordinar su proyección hacia el Asia Pacífico. A pesar del impulso inicial, la sexta y última reunión del grupo se llevó a cabo el 15 de octubre de 2010. Las divergencias políticas y económicas entre sus miembros plasmaron su fin. Algunos de ellos optaron por nuevas estrategias de regionalismo consideradas post-hegemónicas, un proceso que representó a aquellos países latinoamericanos que buscaron comprender el alcance de la cooperación más allá del comercio y que marcaron una resistencia a los Acuerdos Preferenciales de Comercio que los Estados Unidos impulsó en la región (Deciancio 2016, 103; Legler 2013; Riggiozzi y Tussie 2012). Para estos países los ejes ordenadores de su quehacer han sido el desarrollo y la autonomía (Heine 2016, 42).

A partir de esa vertiente del regionalismo latinoamericano, que cobró fuerza durante la primera década del siglo XXI y parte de la segunda, tuvo lugar la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) bajo el liderazgo de Venezuela, y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) bajo el liderazgo de Brasil. Pero también tuvo lugar la reformulación del Mercado Común del Sur (Mercosur). El organismo regional, que nació en la década de 1990 en sintonía con los postulados del regionalismo abierto, pasó de privilegiar una agenda económica a adquirir un perfil más social desde principios del nuevo milenio (Briceño 2014, 1). La Comunidad Andina (CAN), aunque se mantuvo dentro del regionalismo abierto, internamente quedó fraccionada ante la salida de Venezuela, la intención de Ecuador y Bolivia por adherirse al ALBA, así como por la decisión de Colombia y Perú por suscribir un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea. De ese modo, para finales de la primera década del siglo XXI no existía en la región

una alternativa consistente con sus principios económicos para aquellos países cuyos modelos de desarrollo se mantuvieron abrazando al libre comercio.

Es así que Chile, México y Perú, interesados en mejorar su competitividad internacional manteniendo un mismo enfoque económico, optaron por un esquema distinto al planteado por el regionalismo post-hegemónico. Estos países prefirieron crear un nuevo mecanismo regional de cooperación que adoptara al libre comercio como objetivo central en su estrategia de inserción internacional. A pesar que inicialmente el lanzamiento de la Alianza del Pacífico fue observado como una respuesta al regionalismo post-hegemónico (Oyarzún Serrano 2018, 295; Oyarzún Serrano y Rojas de Galarreta 2013, 13) y de manera particular al liderazgo de Brasil en la región (Flemes y Castro 2016; Flemes y Wehner 2012), estos países han buscado plasmar una visión común de largo plazo sobre cómo vincularse con el entorno internacional y que trascienda las coyunturas políticas regionales (Heine 2016, 40-41). Como bloque, buscaron coordinar políticas orientadas hacia la resolución de problemas específicos bajo una institucionalidad regional ligera. No buscaron crear una nueva unión aduanera, pero sí armonizar los acuerdos económicos bilaterales que tenían en común y sumar a ello una agenda de trabajo amplia que incluyera iniciativas sociales (Garzón y Nolte 2018; Leví y Reggiardo 2016; Powell 2017).

Como se ha visto, la respuesta de Chile, México y Perú al contexto global y regional que se suscitó durante las primeras décadas del siglo XXI fue de carácter ofensivo. Es decir, descartaron el regreso de políticas proteccionistas para privilegiar una estrategia de inserción económica internacional basada en la suscripción de una serie de acuerdos preferenciales de carácter bilateral, regional y megaregional en busca de diversificar sus exportaciones, atraer nuevas inversiones, así como para generar mayor eficiencia y competitividad económica bajo la armonización de sus políticas de regulación interna. Bajo ese escenario, el comercio intrarregional no representó una condición necesaria para explicar la creación de la Alianza del Pacífico. Eso se explica porque la decisión de crear la Alianza del Pacífico ha tenido componentes políticos e ideológicos tan o más fuertes que la propia variable comercial: reducir su potencial o actual dependencia a un único socio comercial, representar una alternativa regional al modelo post hegemónico de regionalismo que impulsaron diversos gobiernos de izquierda en América Latina, responder al liderazgo de Brasil en la región y, además, negociar acuerdos que no implicaran altos costos de ajuste doméstico y que sean compatibles con otros acuerdos económicos suscritos como parte de su estrategia de inserción internacional.

3. 2. Condiciones internas que primaron en el surgimiento de la Alianza del Pacífico: los intereses nacionales, los actores internos e instituciones domésticas

Los intereses nacionales de Chile, México y Perú que han incidido en el surgimiento de la Alianza del Pacífico involucraron no solo a las autoridades políticas, sino también a aquellos actores gubernamentales y provenientes del sector empresarial que se han visto implicados, directa o indirectamente, en los procesos de regionalismo latinoamericano conformando un círculo técnico alrededor de los actores políticos. Esta investigación no solo busca identificarlos y conocer el tipo de interacción que primó en su dinámica de relacionamiento, sino también situarlos dentro de las instituciones domésticas desde donde han operado y participado en la formulación de políticas regionales para saber de dónde provienen esos intereses y sus posibilidades de cambio. A continuación, se propone abordar cada estudio de caso de manera diferenciada para luego interrelacionar los ámbitos de análisis.

3. 2.1. Chile: la continuidad, el pragmatismo y la experiencia

La adhesión de Chile a la Alianza del Pacífico se dio durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). La decisión es el resultado de un proceso marcado por la continuidad de ciertos intereses nacionales trazados desde el gobierno militar, profundizados por los gobiernos de centro-izquierda y ampliados por uno de derecha.

Asentada en una estrategia de desarrollo liberal que comenzó bajo la dictadura militar (1973-1990), Chile ha mantenido como uno de los principales ejes de su política internacional a la apertura comercial. Luego del regreso a la democracia, indistintamente del tipo de gobierno que se instaló en la jefatura presidencial, ya sea de derecha o de izquierda, Chile buscó profundizar su apertura comercial a través de la suscripción de acuerdos comerciales asimétricos y con socios de similar nivel de desarrollo como complemento de la estrategia unilateral adoptada durante el régimen militar. De ese modo, para el 2018 contaba con 28 tratados de libre comercio y con acceso preferencial a 64 economías (SUBREI 2019, 34). No obstante, uno de los intereses de Chile ha sido la armonización y profundización de los acuerdos de libre comercio con los que ya contaban a través de un mecanismo regional que permitiera una mayor coordinación entre economías en desarrollo.

La llegada de un gobierno de derecha, después de 20 años de retorno de la democracia, generó un nuevo impulso de la presencia de Chile en la región. A través de la creación de la Alianza del Pacífico, Chile reforzó su estrategia de inserción internacional a través de un espacio regional que compartía sus principios económicos y en el cual tenía un mayor margen de

decisión. A diferencia de las negociaciones del TPP y posteriormente CPTPP, donde participaron tanto países desarrollados como en desarrollo, con la Alianza del Pacífico Chile buscó impulsar o descartar reglas más acordes con su posición. Al respecto, Urria Pablo¹⁰ manifestó que “(...) todos los países tienen una lista de temas que, aunque estén en el CPTPP, no quiere decir que lo quieran repetir porque no es parte de su política, lo tuvieron que aceptar como parte de una concesión (...)”.

Otro de los intereses nacionales que Chile ha mantenido vigente desde el gobierno militar fue el acercamiento a los países del Asia Pacífico. Las críticas a la dictadura de Pinochet, asentadas en resoluciones condenatorias en foros multilaterales y distanciamientos a nivel bilateral, generó un acercamiento entre Chile y sus contrapartes asiáticas, ya que se trataban de gobiernos autoritarios, proclives a la apertura económica, que rechazan los cuestionamientos que las potencias occidentales hacían en torno a temas ligados a los derechos humanos o la democracia. Este acercamiento al Asia Pacífico tuvo también un componente económico, pues se buscó la diversificación de las relaciones comerciales ante el retraimiento de la participación regional de Chile en América Latina, cuyos gobiernos venían impulsando el proteccionismo económico.

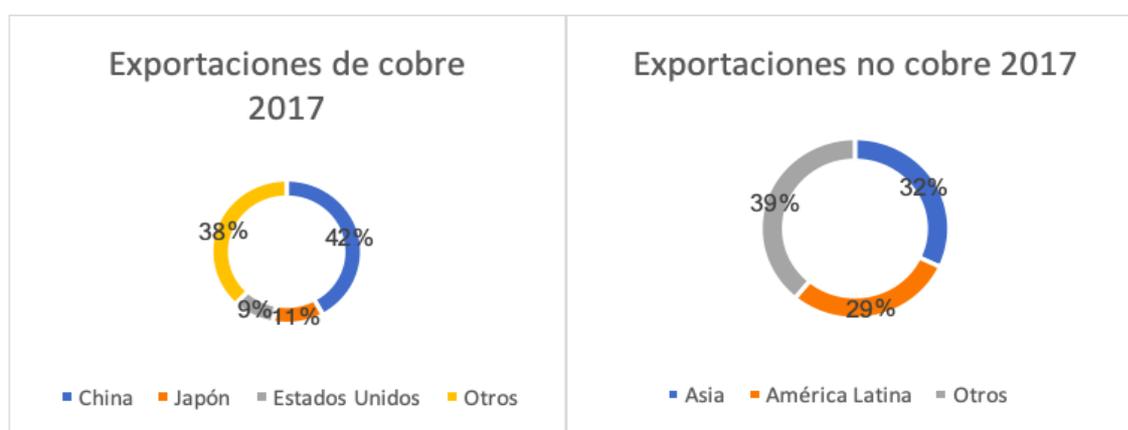
Luego del cambio de régimen, los gobiernos de la Concertación aprovecharon la estructura diplomática construida en el periodo militar para profundizar su acercamiento a la región asiática. De esa manera, se dio la entrada en 1991 al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y en 1994 lograron ingresar como miembros plenos al Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC) (Lazo y Wilhelmy 1997, 39-40). La estrategia multilateral fue luego acompañada por la suscripción de una serie de acuerdos comerciales bilaterales y continuada durante el mandato de Piñera. Las tempranas y dinámicas relaciones que Chile estableció con el Asia Pacífico llevaron a este país a identificarse con la idea de país “puente” entre los mercados asiáticos y Sudamérica (Prieto Corredor y Ladino 2014; Wilhelmy 2010, 126), por lo que la Alianza del Pacífico representó la afirmación de esa proyección (Escobar 2016, 12).

Otro de los intereses chilenos para conformar la Alianza del Pacífico se ha asentado en su búsqueda por estrechar sus vínculos económicos intrarregionales como parte de su estrategia para reducir la dependencia de su economía en relación a productos primarios. La matriz exportadora chilena está constituida principalmente por productos con bajo valor agregado.

¹⁰ Entrevista con Pablo Urria, negociador chileno del TPP/CPTPP, director de Asuntos Económicos Bilaterales de la Subsecretaría de relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y coordinador en la etapa inicial de la Alianza del Pacífico, en comunicación virtual, 23 de junio de 2020.

De esa forma, entre 2007 y 2016, más del 60% de su oferta de envíos al exterior se ha concentrado en productos primarios. Resalta, entre ellos, el cobre, con una participación que en promedio ha superado el 40% del total de los envíos chilenos al exterior desde la década de 1980 hasta la segunda década del siglo XXI (DIRECON-ProChile 2018, 3-4; Prieto Corredor 2018, 255; Lauterbach 2015, Durán y Oyarzún 2010, 223; Ffrench-Davis 2002, 154). El gráfico (3.4) muestra la relevancia que ha tenido para el comercio chileno los envíos realizados hacia el Asia, China en particular, y América Latina en lo que respecta a productos no cobre.

Gráfico 3.4 Exportaciones chilenas de cobre y no cobre por destino



Fuente: DIRECON-ProChile 2018

Lo que destaca es que mientras los países asiáticos representaron apenas el 5% de los envíos de manufacturas chilenas al exterior, Latinoamérica concentró el 53% de ellos, siendo Brasil, Perú y Bolivia los principales destinos, seguidos, en orden de importancia, por México, Argentina y Colombia (DIRECON-ProChile 2018, 4, 40-42). Bajo ese contexto, la Alianza del Pacífico ha representado para Chile la oportunidad de fortalecer sus vínculos comerciales con aquellos mercados destino de sus productos con mayor valor agregado. No obstante, se trata de una apuesta hacia el futuro. La alta concentración de productos primarios en la oferta exportable chilena ha limitado sus posibilidades de insertarse en cadenas globales-regionales de valor (Prieto Corredor 2018, 257).

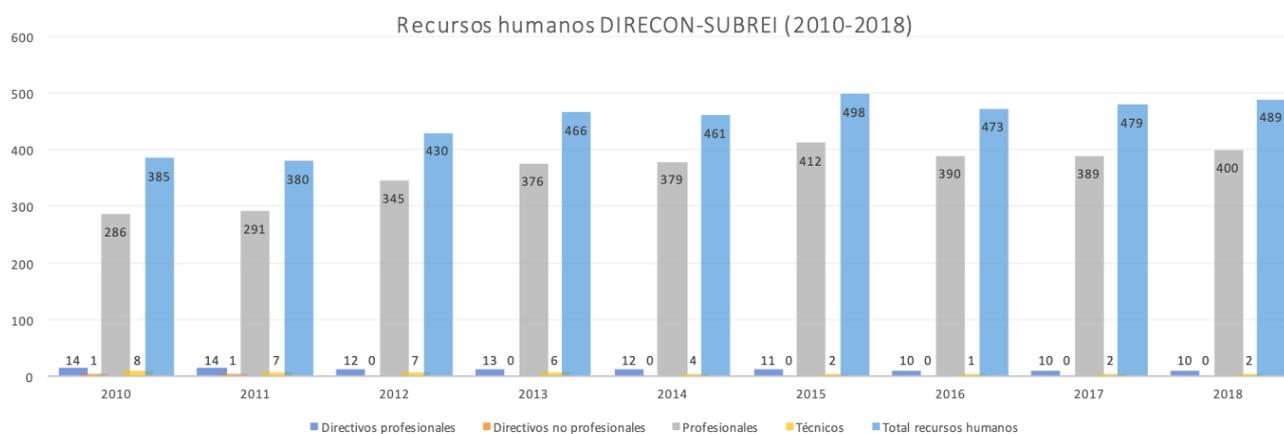
La continuidad de los intereses nacionales trazados en la política internacional chilena presentes, incluso, desde el gobierno militar, se explican por más de una razón. No solo ha estado condicionada por los procesos internacionales y regionales de las últimas décadas del siglo XX e inicios del nuevo milenio, sino también por el pragmatismo que ha caracterizado al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile desde la dictadura.

Chile, durante el periodo histórico que marcó el gobierno de Augusto Pinochet (1973-1990), adoptó un estilo diplomático pragmático definido en términos del privilegio que se le dio a la dimensión económica-comercial por encima de los valores democráticos (Colacrai y Lorenzini 2005, 57). Durante los gobiernos de la Concertación, ese estilo no fue descartado, pero sí complementado con una defensa de la democracia como factor relevante en el fortalecimiento de las relaciones con los países de la región (Aranda y Riquelme 2015, 159-160). En términos institucionales, la transición democrática no involucró una modernización de la Cancillería chilena, lo que implicó que la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon), creada durante la dictadura militar, no perdiera el importante peso que tuvo durante la administración de Pinochet. Este órgano, adscrito a la Cancillería chilena, ha sido el encargado de ejecutar y coordinar la estrategia de inserción económica internacional de su país hasta mediados del 2019, luego de lo cual adoptó el nombre de Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Subrei) para adquirir una categoría viceministerial tal cual lo tenía la Subsecretaría de Relaciones Exteriores. La importancia que adquirió, indistintamente del tipo de régimen político, la llevó a ser considerada como una entidad promotora de una diplomacia paralela, ya que, de forma autónoma, era responsable de la conducción de las negociaciones comerciales de ese país (Belém, Damascena y Mendonça 2015, 117).

Una característica central de la Subrei, que se ha mantenido desde la Direcon, es que está compuesta por profesionales especialistas en asuntos económicos internacionales y no por diplomáticos de carrera. El gráfico (3.5) da cuenta de la elevada proporción de la categoría 'Profesionales' en relación al 'Total de recursos humanos' que ha presentado la mencionada entidad desde 2010 hasta el 2018. Ninguno de ellos corresponde al servicio diplomático. Estos profesionales provienen, en su mayoría, de la carrera de ingeniería, en especial del ámbito del comercio, seguido de la abogacía y de la administración pública, entre otras carreras (SUBREI 2019). Están organizados, principalmente, dentro de la Dirección General de Asuntos Económicos Bilaterales, la Dirección General de Asuntos Económicos Multilaterales y ProChile. Hasta antes de la reforma del 2019, ProChile formó parte de la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores. Pero a partir del segundo semestre de ese año, se convirtió en la Dirección General de Promoción de exportaciones, un servicio público con mayor autonomía presupuestaria y administrativa (ProChile 2019). De estas tres entidades, la última concentró la mayor cantidad de recursos humanos en el 2018 (205 profesionales) lo que está relacionado al énfasis que le ha dado el gobierno a la promoción del comercio. Le ha seguido la Dirección General de Asuntos Económicos

Bilaterales (56 profesionales) desde donde se han venido negociando los distintos tratados comerciales que ha venido impulsando Chile como política de Estado. Finalmente, la Dirección General de Asuntos Económicos Multilaterales (32 profesionales) desde donde se han atendido, entre otros aspectos, los asuntos ligados a la OCDE, OMC, APEC y donde la Alianza del Pacífico cuenta con un departamento especializado en sus asuntos (SUBREI 2018).

Gráfico 3.5 Personal que integra la Subrei por tipo de burocracia



Fuente: Elaborado sobre la base de Balance de Gestión Integral 2010-2018, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (DIPRES).

A diferencia de la Dirección General de Asuntos Económicos Bilaterales y de la Dirección General de Asuntos Económicos Multilaterales, ProChile ha estado integrada, además de expertos en política económica internacional, por empresarios. Sin embargo, en conjunto, estas tres entidades se han mantenido en contacto directo con el sector privado, de manera especial con los grupos empresariales exportadores (Belém, Damascena y Mendonça 2015, 116). El empresariado chileno ha representado un actor importante en la política económica internacional de Chile. Lo ha sido desde el gobierno de Augusto Pinochet, al empoderar a este sector para apoyar la inserción internacional de su país debido al aislamiento al cual era sometido producto de los cuestionamientos sobre derechos humanos que caían sobre el régimen dictatorial. Con la transición democrática, el sector privado no perdió su influencia en la toma de decisiones dentro del ámbito económico-comercial. Todo lo contrario. Su consulta y participación se institucionalizó toda vez que las negociaciones comerciales adquirieron un peso fundamental para la economía e inserción internacional de ese país. De allí la creación de la figura de Cuarto Adjunto en 2002. En este espacio convergen tanto los

funcionarios públicos que tienen a cargo la negociación e implementación de un acuerdo económico, como los representantes de gremios empresariales, empresas, así como distintas entidades de la sociedad civil que manifiestan interés en participar. Esta práctica empezó a partir de las negociaciones de los tratados de libre comercio que impulsó Chile con los Estados Unidos y la Unión Europea y que se ha institucionalizado con la red de acuerdos económicos con que cuenta el país (SUBREI 2019, 28). Desde espacios formales como el Cuarto Adjunto, pero también como producto de la circulación de personas, entre puestos en el gobierno (ministro, subsecretario y superintendente) y cargos en el sector privado, el empresariado chileno ha podido participar en el proceso de negociación de acuerdos económicos internacionales. De allí que una alta proporción de los cargos ubicados en las áreas económicas y productivas del aparato de gobierno correspondan a individuos que presentan una trayectoria profesional tanto en el sector público como en el privado (Maillet, González –Bustamante y Olivares 2016, 17). Desde ambos espacios, los empresarios chilenos han sido los impulsores centrales de la apertura comercial de su país y del desarrollo de una postura pragmática coincidente con el estilo adquirido por el Ministerio de Relaciones Exteriores desde la dictadura militar. A nivel de gremios, tanto la Confederación de Producción y Comercio de Chile (CPC), la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), como la Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (Conapyme) coinciden en resaltar la importancia de la inserción chilena en distintos mercados, sobre todo en aquellos que presenten una efectiva gobernabilidad político-institucional y en los que se mantengan las reglas de juego del comercio internacional (Durán y Oyarzún 2010, 238). Para Chile, el surgimiento de la Alianza del Pacífico solo podría explicarse a partir de la relación entre los diversos intereses que ha demostrado tener en ese proyecto y el perfil profesional de los distintos actores que han estado involucrados en ese proceso. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, de manera particular la Subrei, ha sido entendida como el punto de encuentro de ambas variables desde donde se empezó a formar una red internacional de actores con experiencias e intereses similares en lo que respecta a su inserción internacional.

3. 2. 2. México: entre lo simbólico y lo pragmático

La suscripción del Tratado de Libre Comercio de las Américas del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México ha incidido de tres maneras, y con un peso distinto, en la configuración de los intereses nacionales de México que llevaron al gobierno de Felipe Calderón (2006-2011) a tomar la decisión de ingresar a la Alianza del Pacífico. También para

la permanencia de este país en el mencionado bloque, más allá de la tendencia política de derecha o izquierda de las administraciones posteriores a la de Calderón.

El primero está relacionado con el fortalecimiento de una política económica internacional proclive al libre mercado, una política que se afianzó con las reglas comerciales plasmadas dentro del TLCAN y que se han mantenido dentro del T-MEC. El segundo son los aspectos derivados de su interés por mantener al comercio internacional como su principal motor económico y diversificar su economía, altamente dependiente del mercado norteamericano. Una relación que el TLCAN profundizó. El tercero, representó su regreso a Latinoamérica toda vez que el TLCAN implicó lo contrario.

México llevó adelante una reforma estructural de su modelo económico durante la segunda mitad de la década de 1980 que luego selló a través del TLCAN y profundizó a través del TPP (renombrado luego como CPTPP). Fue el primer tratado de libre comercio que un país en desarrollo firmaba con uno desarrollado, lo que marcó el tipo y alcance de las reglas comerciales que Estados Unidos, al igual que México, buscaron luego negociar a través de distintos acuerdos económicos. En el TLCAN, al igual que en el TPP, no solo se abordó la mayor reducción de barreras comerciales arancelarias, sino también aquellas de índole no arancelario (cuotas de importación, barreras técnicas), además de derechos de propiedad intelectual y procedimientos de solución de controversias (Núñez 1993, 236). De manera específica, dentro del TPP se ha abordado una agenda más amplia que involucra temas regulatorios, así como de género y medio ambiente. A través de estos dos acuerdos, México no solo aseguró y profundizó sus reformas económicas, sino también diseñó el tablero a partir del cual movería posteriormente su política económica internacional.

Por la diferencia temporal en cada acuerdo, el TLCAN se suscribió en 1992 y el TPP en 2016 (luego, el CPTPP se firmó el 2018), los distintos acuerdos económicos que México ha suscrito desde la década de 1990 han tenido el sello del primero. La mayoría de ellos se realizaron con países latinoamericanos. De los 11 tratados comerciales vigentes que tenía al finalizar la primera década del siglo XXI, siete de ellos se negociaron con países de la región. Todos han tenido en común la matriz que operó para el TLCAN. La agenda del TPP, en cambio, le ha servido como telón de fondo para profundizar los acuerdos económicos ya existentes que mantenía con Chile y Perú al interior de la Alianza del Pacífico. El capítulo sobre Mejora Regulatoria que se adhirió al Protocolo Comercial (Primer Protocolo

Modificatorio),¹¹ por ejemplo, ha sido impulsado por México tomando como base lo trabajado dentro del TPP. Incluso, este país ha dado cuenta de la imposibilidad de suscribir acuerdos con un menor estándar a lo expresado en ese tratado (Minuta Reunión de Coordinadores Nacionales 2019).¹²

Otro de los intereses que ha marcado la política exterior de México ha sido la diversificación de sus mercados económicos (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,¹³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018).¹⁴ Ello está relacionado a la alta dependencia que tiene el comercio mexicano de los mercados ubicados al norte del Río Bravo. El gráfico (3.6) muestra esa dependencia.

Gráfico 3.6 Exportaciones e importaciones mexicanas por destino 2003-2016



Fuente: Cadena Inostroza y Morales-Fajardo 2019, 21

De manera particular, la dependencia del comercio de México con los Estados Unidos ha sido mayor que con Canadá, su otro socio en el TLCAN. Para el 2019, el mercado estadounidense representó el 77.85% de sus exportaciones, mientras que Canadá solo el 3.10%. No obstante, ha mostrado una creciente diversificación de sus importaciones, sobre todo proveniente de países asiáticos, entre los que destaca China. Ese país concentró el 18.24% de compras internacionales durante el mismo año (WITS 2019, De la Mora 2019, 966).

¹¹ Primer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 03 de julio de 2015.

http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Protocols/Protocol_1_Mod_Protocol_Add_PAC_ALL_s.pdf

¹² Reunión de Coordinadores Nacionales, Ciudad de México, México, 7 y 8 de mayo de 2019.

Reunión de Coordinadores Nacionales, Bogotá, Colombia, 4 y 5 de diciembre 2019.

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Secretaría de Economía. Diario Oficial, 30 de mayo de 2001.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Secretaría de Economía. Diario Oficial, 20 de mayo de 2013.

<https://conamer.gob.mx/documentos/marcojuridico/rev2016/PND%202013-2018.pdf>

De esa forma, México buscó diversificar sus mercados de exportación a través de la suscripción de diversos acuerdos comerciales, sobre todo, con países latinoamericanos. El resultado de la liberalización del comercio mexicano con diversos países latinoamericanos evidenció dos tendencias opuestas al iniciarse la segunda década del siglo en mención: si bien creció la importancia relativa de la región como destino para las exportaciones de México, se redujo la importancia de América Latina como proveedor y origen de los requerimientos mexicanos, puesto que se pasó de 6.9% a 4% entre el 2006 al 2012, frente a la creciente importancia que han tenido en ese sentido los mercados asiáticos (González y Velázquez 2013, 589). En conjunto, Chile, Colombia y Perú representaron el 41.4% de las exportaciones mexicanas hacia la región y el 30% de sus importaciones en un periodo que va de 1993-2011. Ello refleja la relevancia del comercio con esos países dentro de América Latina, pero no dentro de su balance general, ya que ese comercio representó el 1,5% y 1% de sus exportaciones e importaciones totales, respectivamente (Morales-Fajardo 2013, 9). Ha sido evidente que América Latina y, de manera particular, Chile y Perú no han constituido opciones efectivas al declarado interés mexicano por diversificar su comercio exterior. Sin embargo, un aspecto se ha derivado de lo anterior, la Alianza del Pacífico le ha ofrecido a México la posibilidad de estrechar lazos con dos economías complementarias a la suya que no le representan una competencia a su industria interna ni desafían su participación en los mercados internacionales (Cadena Inostroza y Morales-Fajardo 2019). A pesar de lo anterior, esas condiciones no son suficientes por sí mismas para explicar la adhesión y permanencia de México en la Alianza del Pacífico. Existen otras consideraciones de índole simbólico que también mediaron en esa decisión.

Un punto central en relación a la adhesión de México en la Alianza del Pacífico, destacado en diversas publicaciones (Cadena Inostroza y Morales-Fajardo 2019; Escobar 2016; González y Morales Castillo 2019; González y Velázquez 2013; Legler 2017; Morales-Fajardo 2013) y durante entrevistas a especialistas en el tema, está relacionado con el interés de ese país por estrechar relaciones con América Latina. La región ha sido considerada como un área natural para su proyección política al respecto de demostrar una relativa autonomía frente a los Estados Unidos y también por la afinidad cultural compartida. Esas consideraciones, más allá de las de índole comercial, marcaron históricamente el interés de México en América Latina. Sin embargo, perdieron fuerza tras la suscripción del TLCAN y se resquebrajaron aún más con la llegada de Vicente Fox al gobierno en el año 2000 (Escobar 2016, 16; González y Velázquez 2013, 577-578). En ese sentido, el TLCAN redefinió la proyección internacional de México. Pasó de ser un referente de la hermandad latinoamericana, con el uso de una

retórica que lo distinguía del poder hegemónico estadounidense, a ser un actor parte de la región de América del Norte. La pérdida de identidad latinoamericana le generó diversas disputas internas a los sucesivos gobiernos mexicanos que no lograron balancear la intensa relación que mantenía con los Estados Unidos. Esa situación se profundizó durante la gestión de Vicente Fox (2000-2006), quien representó al primer gobierno de oposición que llegó al poder después de 71 años de mandato priista. Sus intereses en materia de política exterior estuvieron marcados por la defensa de la democracia y los derechos humanos, así como la continuidad en la preferencia por el libre comercio como referente de su política exterior definida desde gobiernos anteriores (Covarrubias 2017). Ello lo llevó a distanciarse de Cuba y Venezuela, países cuestionados por su política económica y de derechos humanos. Las relaciones de México con Brasil también cayeron bajo cierto deterioro. Aunque el tipo de relación que han mantenido ha sido por lo general difícil al tratarse de dos potencias intermedias en la región, la rivalidad por el liderazgo latinoamericano se acrecentó por la activa política exterior que el gobierno brasileño impulsó a nivel regional y global durante la primera década del nuevo milenio. La percepción de México fue que Brasil lo excluía de la región (Covarrubias 2016; Covarrubias y Schiavon 2018; Covarrubias 2017, 203-204). De manera adicional, las disputas diplomáticas que México mantuvo con Chile por la elección en 2005 del secretario general de la Organización de Estados Americanos también repercutieron en la relación distante que mantuvo Vicente Fox con América Latina durante su sexenio de gestión (González y Velázquez 2013; Ochoa y Velázquez 2015).

Bajo ese contexto, el gobierno de Felipe Calderón, y que continuó posteriormente Enrique Peña Nieto, buscó recomponer las relaciones con América Latina, acercándose a distintos países de la región indistintamente del cariz político que ostentaran sus gobernantes (Legler 2017, 366-367). Incluso, hubo un intento por estrechar relaciones con Brasil. Calderón y el entonces presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva consideraron suscribir un Acuerdo Estratégico de Integración Económica (AEIE), pero este no se llegó a concretar. El intento de acercamiento entre estos dos países concluyó a inicios de la segunda década del siglo XXI, cuando Brasil denunció el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) n°55 que tenía vigente con México debido a un déficit en la producción de automóviles y autopartes con ese país (Covarrubias 2017, 204).

No obstante, los intentos de México por estrechar relaciones con América Latina lograron una mejor recepción entre aquellos países con quienes compartía una visión de política económica común, como Chile y Perú, que contaban con acuerdos comerciales vigentes con los Estados Unidos y la Unión Europea. De esa manera, la adhesión de México a la Alianza del Pacífico

configuró la identidad dual que este país buscó proyectar en su política internacional: “somos un país orgullosamente latinoamericano que al mismo tiempo se ubica en América del Norte” sostuvo Felipe Calderón durante un discurso ofrecido en la Reunión Anual de Cónsules y Embajadores el 9 de enero de 2007 (González y Velázquez 2013, 582). Una identidad que le permitió fortalecer su presencia, sobre todo en América del Sur donde Brasil mantenía un fuerte liderazgo a través de Unasur y el Mercosur (Covarrubias 2017).

Tres aspectos centrales se derivan de la articulación de los intereses mexicanos identificados para su ingreso y permanencia en la Alianza del Pacífico: la búsqueda por fortalecer su identidad latinoamericana, sobre todo luego de la firma del TLCAN, su vocación por el libre comercio bajo reglas introducidas durante las negociaciones con sus socios del Norte y su conveniente posición para impulsar el comercio intrabloque.

En conjunto, estos intereses delimitaron las opciones que tuvo México para insertarse nuevamente en la región, alejándolo de países como Brasil y acercándolo a otros como Chile y Perú, con quienes ha mostrado complementariedad comercial. En consecuencia, los intereses que han movido a México a adherirse y permanecer en la Alianza del Pacífico son de índole simbólico, estratégico y regulatorio. La estructura institucional doméstica desde donde proyectó internacionalmente México esos intereses guarda relación con las reformas económicas impulsadas desde mediados de la década de 1980.

La apertura económica de México profundizó una serie de cambios institucionales internos que afectaron directamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la entidad responsable de coordinar y ejecutar la política exterior de ese país. Se trata de la única instancia no militar que cuenta con un servicio de carrera, lo que la convierte en una entidad profesionalizada y con el mayor número de años de servicio dentro de la burocracia estatal. La pérdida de centralidad en la toma de decisiones sobre política exterior por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue la tendencia que se vivió en el siglo XX, en la medida que la actividad económica del país fue teniendo mayor relevancia en su agenda exterior. Una situación que se profundizó en el último tramo de ese siglo y que se mantuvo con recortes presupuestales para el sector por lo menos hasta el 2019, primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (Blomeier y Beck 2020; Garza Girón, Schiavon y Figueroa Fischer 2019; Schiavon y Ortiz Mena 2001).

Durante el inicio de la década de 1990 se produjeron los cambios más trascendentales. Se extrajo la Subsecretaría Económica de la Secretaría de Relaciones Exteriores para darle mayores competencias a través de un ente autónomo. En consecuencia, pasó a llamarse Secretaría de Comercio y de Fomento Industrial, actualmente Secretaría de Economía. Esta es

la entidad encargada de llevar adelante las negociaciones internacionales en materia económica, dejando a la Secretaría de Relaciones Exteriores la responsabilidad de coordinar y ejecutar los componentes políticos y diplomáticos de su política exterior (González 2001; Morales-Fajardo 2013; Schiavon y Ortiz Mena 2001). Dentro de su estructura orgánica central cuenta con cuatro subsecretarías y una Oficialía Mayor.

La Subsecretaría de Comercio Exterior es la segunda con el mayor número de dependencias, solo sobrepasada por la Subsecretaría de Industria, Comercio y Competitividad que adquirió mayores facultades durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (1 de diciembre 2018 - 2024). En su interior, los asuntos ligados hacia América Latina se han mantenido dentro de la Dirección General de Comercio Internacional de Bienes en línea con los cambios realizados el año 2012 (Secretaría de Gobernación 2020, 15 y 37).

Los asuntos ligados a la Alianza del Pacífico no se sitúan dentro de ninguna dependencia específica en la Secretaría de Economía, sino dentro de la Unidad de Negociaciones Comerciales Internacionales que tiene a su cargo la conducción de las negociaciones comerciales que México realiza y de coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Secretaría de Gobernación 2020, 99). Por ejemplo, coordina la participación de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) dentro de las negociaciones comerciales internacionales, en la que ha tenido un rol relevante en temas que abordan aspectos regulatorios. Se trata de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa (CONAMER – Gobierno de México), que ha participado de las negociaciones del TPP y CPTPP, así como al interior de la Alianza del Pacífico.

Como se dijo, los asuntos ligados a la Alianza del Pacífico están vinculados a la Unidad de Negociaciones Internacionales, pero no cuenta con ningún departamento o área específica que lleve de manera exclusiva sus temas. Esa responsabilidad recae en el jefe de la Unidad que tiene a su cargo tres Direcciones Generales y, de manera complementaria, en una de sus direcciones internas, la Dirección para Países Andinos, El Caribe y Foros Regionales. Eso se diferencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde la Alianza del Pacífico sí cuenta con una dirección específica, la Dirección para Alianza del Pacífico, la misma que se encuentra ubicada dentro de la Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos, pero a ella solo se le adjudican los asuntos no económicos (SRE).

Como se ha visto, la pérdida de centralidad en la toma de decisiones por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido una tendencia que se profundizó tras la reforma del modelo de desarrollo económico de México y que se mantuvo hasta el 2019 (primer año de gobierno

de Andrés Manuel López Obrador). Por sus características y experiencia adquirida, esa institución no resultó funcional a las transformaciones estructurales que vivió su país, sobre todo, por el requerimiento de conocimiento especializado en materia económica que exigieron las distintas negociaciones comerciales que se emprendieron como política de Estado. El TLCAN fue la primera y más relevante, pero después le siguió el acuerdo con la Unión Europea y, además, negociaciones con distintos países latinoamericanos.

De esa forma, el fortalecimiento del pragmatismo en el ámbito económico, definido en términos de su vinculación económica con los Estados Unidos, implicó una desconcentración de la toma de decisiones tradicionalmente ubicada dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se propició, en consecuencia, un proceso más disperso, diseminado a través de una red transgubernamental especializada en temas económicos, en especial de política económica internacional, pero liderada por la Secretaría de Economía.

El secretario y subsecretario a cargo de los asuntos de comercio y finanzas internacionales contaban con grados de doctorado en economía de las universidades estadounidenses más prestigiadas y se rodearon de especialistas en economía que compartían ampliamente sus puntos de vista (Schiavon y Ortiz Mena 2001, 752).

La especialización temática adquirida por los estudios tomados y los años de experiencia profesional han sido una característica central que ha diferenciado a los servidores públicos de la Secretaría de Economía de los ubicados dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, institución que cuenta con un personal rotativo como lo requiere la carrera diplomática. Este cambio en las prioridades del perfil profesional requerido para las negociaciones de acuerdos económicos internacionales llevó también al Gobierno a impulsar un mayor acercamiento con el sector privado.

Los empresarios, más aún que los propios funcionarios públicos, fueron quienes conocían de primera mano cuáles eran las principales trabas que presentaba el comercio exterior y la atracción de inversiones. Ellos les proveyeron a los negociadores mexicanos información especializada sobre el sector que laboraban, los productos, las sensibilidades y las necesidades que existían en relación con un mayor o menor atraso en la liberalización de un sector (López 2010, 37).

El TLCAN fue el instrumento a partir del cual las relaciones entre el sector público y privado se transformó, pasando del conflicto a la cooperación. Para tal efecto, se creó en 1988 la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), a la cual se

le requirió identificar los puntos que deseaba se incluyeran en las negociaciones y aquellos que se debían de excluir, según su opinión. Además, se creó la figura del ‘Cuarto de Junto’ que operaba como instancia de asesoramiento durante las negociaciones tripartitas. Al finalizar el acuerdo, la COECE no desapareció, siguió participando de otras negociaciones como las del Acuerdo con la Unión Europea (TLCUE) (Alba 1997, Castro 2003).

El hecho que la mayor parte de las negociaciones no se estructurara por sectores, sino por temas llevó a una mayor coordinación intersectorial entre los gremios empresariales y también a una mayor especialización sobre una agenda cada vez más compleja.

Durante las negociaciones primero del TLCAN y posteriormente del TPP, por ejemplo, los asuntos arancelarios tan solo fueron una parte de los contenidos en debate. Otros temas, como estándares de calidad y producción, niveles de protección de la propiedad industrial/intelectual, reglas de seguridad y salud pública, condiciones para la inversión privada, normas para los flujos de capitales, entre otros asuntos tradicionalmente no ubicados en la agenda comercial también adquirieron relevancia para el sector público - privado (Monreal 2018).

A diferencia de TLCAN, para las negociaciones del TPP participaron una mayor diversidad de gremios: el Consejo Coordinador Empresarial – CCE– (organismo cúpula del sector privado), la COECE (organizado alrededor de mesas de negociación de acuerdos económicos internacionales), el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior –COMCE– (organismo cúpula del sector privado en el ámbito del comercio internacional), el Consejo Mexicano de Negocios – CMN– (conformado por los empresarios más poderosos de México) y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos –Concamin– (organismo cúpula de representación de los distintos sectores industriales).

Como se ha observado, los intereses mexicanos que han impulsado el surgimiento de la Alianza del Pacífico están articulados al cambio de modelo de desarrollo del país. El énfasis en los principios liberales que ha marcado su proyección internacional ha sido promovido por profesionales especializados en comercio y derecho internacional económico.

En conjunto con el sector privado, han adquirido experiencia en las nuevas temáticas del comercio internacional a través de las distintas negociaciones de acuerdos comerciales que ha impulsado ese país. Para ello, más que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido la Secretaría de Economía desde donde se han forjado las redes transgubernamentales que han puesto en marcha las distintas estrategias de inserción internacional del país. Una tarea en la que el sector privado también ha participado al punto de conformarse una red transnacional de actores articulados por temáticas específicas en mayor medida que por sectores económicos.

3. 2. 3. Perú: Continuidad, pragmatismo y especialización

Los intereses nacionales que el Perú identificó para la creación y posterior permanencia en la Alianza del Pacífico sentaron sus bases en la década de 1990. El cambio del modelo de desarrollo económico, de uno centrado en el Estado a otro modelado por el mercado, que se produjo en esa época, tuvo implicancias directas en la manera cómo el Perú buscó su reinserción internacional. Sin embargo, esa condicionalidad económica no limitó la identificación de objetivos políticos estratégicos en la creación de la Alianza del Pacífico. Primero, vincular la economía del país a los distintos mercados asiáticos respondió a dos objetivos complementarios, diversificar su comercio exterior y posicionar al Perú como un *hub* o país bisagra entre las economías asiáticas y sudamericanas. Segundo, armonizar y expandir los acuerdos de libre comercio con los que ya contaban a fin de reducir la competencia entre países en desarrollo por acceso a mercados e inversión y tener mayor margen de decisión para fijar las reglas de su comercio internacional. Tercero, fortalecer sus vínculos intrarregionales - vecinales con el objetivo de mejorar su oferta exportable a través de productos con mayor valor agregado y también limitar las posibilidades de una escalada del conflicto fronterizo que mantenía con Chile.

Los vínculos diplomáticos, migratorios y culturales que han existido entre el Perú y los países asiáticos tienen sus orígenes en el siglo XIX, pero fue a partir de la década de 1990 que el país sudamericano desarrolló una estrategia más asertiva para vincular su economía a los mercados asiáticos. Desarrolló, para ello, una estrategia multidimensional, pero complementaria: la apertura unilateral de su economía, el fortalecimiento de los lazos bilaterales con distintos países asiáticos y garantizar su ingreso al Foro de Cooperación del Asia Pacífico (APEC). Se trata de una plataforma económica compuesta por 21 economías, entre las que se ubican Estados Unidos, China y los denominados “tigres asiáticos”, a través del cual el gobierno de Alberto Fujimori buscó diversificar su comercio exterior dentro de una de las regiones con mayor dinamismo económico. La Comunidad Andina no le resultó efectiva para ese objetivo. En 1992 el Perú se retiró temporalmente del bloque debido a incompatibilidades de su reforma económica con el Arancel Externo Común y regresó en 1997, pero bajo un régimen individual de estructura arancelaria. Superado ese impase, se vio con buenos ojos la permanencia del Perú en la Comunidad Andina, entre otros aspectos, porque fortalecía la idea del Perú como *hub* sudamericano para el Asia-Pacífico dado que ello significaba consolidar la posición del Perú en el espacio central Sudamericano y su proyección hacia la Cuenca del Pacífico. Sin embargo, aún mediaban aspectos de fondo, mientras que Perú y Colombia acercaron sus posiciones económicas hacia el libre comercio, Ecuador, Bolivia y Venezuela

iban en sentido contrario. Esto fue evidente cuando Venezuela anunció su salida del pacto en abril del 2006 a razón del TLC que Colombia y Perú suscribieron con los Estados Unidos y sus implicancias en propiedad intelectual (Castro Silva, Mormontoy y Salgado 2019; Trazegnies 1999).

El relacionamiento con los países asiáticos no acabó con el fin de la gestión fujimorista, los sucesivos gobiernos, desde Alejandro Toledo (2001-2006) hasta el de Martín Vizcarra (2018-2020), le han dado continuidad a esa política de Estado, pero con distintos énfasis. Resaltan dos, en particular, el mandato de Toledo y el de Alan García (2006-2011). El primero, Toledo, a diferencia de su antecesor que negoció acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones (Appri), se enfocó en acuerdos preferenciales de comercio (APC), de mayor alcance y profundidad, en sintonía con la estrategia de los Estados Unidos para generar una red de acuerdos comerciales con aliados políticos (Guerra-Barón 2019, 40). La gestión de García no solo le dio continuidad a esa estrategia, sino que la amplió en busca de una plataforma regional que, entre otros aspectos, proyectara su interés de fortalecer los lazos económicos con los países asiáticos: primero fue el Arco del Pacífico Latinoamericano (2007-2010), pero que, tras su fracaso, se impulsó la Alianza del Pacífico (2011).

Cabe señalar que la primera estrategia regional que impulsó García solo se produjo después de la suscripción del tratado de libre comercio que realizó con los Estados Unidos. Luego de su firma el 2006, al siguiente año se lanzó la idea de crear un Arco del Pacífico

Latinoamericano entre países ribereños al Pacífico. Pero más que un trasfondo geográfico tuvo un componente político, todos esos países tenían o negociaban un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (Kahhat 2011). Aunque ese proyecto fracasó, entre otros aspectos, debido a la sucesión de gobiernos de izquierda en varias de esas administraciones, el interés de armonizar y expandir los acuerdos de libre comercio con los que ya contaban entre ellos y con los países del Norte permaneció.

La creación de la Alianza del Pacífico le ofreció al Perú la posibilidad de ampliar su estrategia de inserción internacional sin que ello implicara descartar otras alternativas, como la Comunidad Andina que le proveía de beneficios materiales e identitarios (Prieto Corredor 2015). Todo lo contrario, todos los acuerdos que existían previamente entre las partes y con actores externos fueron considerados como base para asentar la cooperación regional (Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico).¹⁵ En ese sentido, la Alianza del Pacífico no le

¹⁵ Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 06 de junio de 2012. Disponible en: http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Framework_Agreement_Pacific_Alliance_s.pdf

implicó costos adicionales, sino, más bien, una ventaja mayor: el Perú tendría mayor margen de decisión para impulsar o descartar aquellas reglas sensibles o ventajosas para su comercio internacional. Una condición que los TLCs de tipo Norte-Sur que había suscrito le permitían, al igual que negociaciones del TPP. En ese sentido, la creación de la Alianza del Pacífico le permitió al Perú, al igual que a sus otros socios del bloque, reducir la incertidumbre y, por lo tanto, el riesgo de una competencia de suma cero entre las partes, por lo que su creación resultó tener un costo menor al mantenimiento del 'statu quo' o de acuerdos 'ad hoc' (Nolte y Wehner 2014, 213).

Otro de los intereses del Perú para conformar la Alianza del Pacífico está relacionado con la búsqueda por fortalecer sus vínculos intrarregionales-vecinales. Comparado con México y Chile, su matriz exportadora es la más dependiente de materias primas y productos con bajo valor agregado, lo que hace que su economía sea altamente susceptible de las fluctuaciones de la demanda internacional de commodities (Prieto Corredor 2018). En ese sentido, la búsqueda por mejorar su posicionamiento dentro de las cadenas regionales de valor a través de la homologación de reglas de origen ha sido un objetivo perseguido por este país desde antes de la creación de la Alianza del Pacífico, a través del Arco del Pacífico. Sobre todo, fue el gobierno de Ollanta Humala (2011-2015) el que acompañó esa idea con más fuerza toda vez que era compatible con su plan de gobierno crítico a la primarización de la economía (Guerra-Barón 2019). Pero no fue solo el comercio lo que movilizó el interés del Perú para estrechar lazos con sus socios latinoamericanos. El surgimiento de la Alianza del Pacífico se produjo en pleno conflicto fronterizo entre Chile y Perú, por diferencias en torno a los límites marítimos entre ambos países. La demanda que el Perú le interpuso al primero ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya debilitó la relación bilateral en el plano político-diplomático y traspasó, incluso, al plano empresarial. Todo el proceso jurídico duró siete años, desde el 2007 hasta el 2014. Bajo ese contexto, se pensó que la Alianza del Pacífico contribuiría a desincentivar que Chile incumpliese un fallo que eventualmente podría considerar perjudicial para sus intereses (Castro Silva 2020).

A pesar de lo paradójico que pueda resultar el hecho de profundizar la cooperación con un país con el cual se tiene un conflicto limítrofe abierto, la idea de “manejar situaciones difíciles con más solvencia al existir intereses convergentes” ha sido una de las pautas que ha marcado el relacionamiento externo del Perú a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores (García Balaunde 2015, 41). Una entidad que ha sabido mantener objetivos concretos que han marcado la proyección internacional del país. Uno de ellos, la apuesta por crear vínculos de

cooperación y fraternidad latinoamericana (García Balaunde 2015, 39-41; Van Klaveren 2013, 106).

Luego del cambio de modelo de desarrollo en la década de 1990, Torre Tagle (sede principal del Ministerio de Relaciones Exteriores) no representó un freno a la política económica internacional que buscó impulsar la gestión fujimorista en el exterior. Por el contrario, proveyó de principios a las líneas de pensamiento económico que trazó el gobierno de turno en el ámbito internacional, a través de un decálogo que le dio énfasis a la relación entre el ámbito económico y a la cooperación regional. Se planteó, por ejemplo, darle un mayor tono a la complementación económica con el estrechamiento de las relaciones vecinales, fortalecer la cooperación económica con los países asiáticos e, incluso, revalorizar los esfuerzos de cooperación e integración latinoamericana considerando al sector privado como el principal motor de esas relaciones (Iberico y Pinto-Bazurco 2015, 372-374).

En consecuencia, durante la década de 1990 sus sedes diplomáticas y consulados en el exterior sirvieron no solo para fortalecer los lazos bilaterales con diversos países asiáticos, sino también para desarrollar una presencia activa y permanente en la región del Asia Pacífico que facilitara el ingreso del Perú a APEC. Una práctica que fue denominada como diplomacia comercial por el propio cuerpo diplomático del Perú (Trazegnies 1999, XVI; Montalvo Falcón 1999, 51). Sin embargo, su capacidad de adaptación y pragmatismo, entendido en relación a las consecuencias prácticas de sus ideas (Guerra-Barón 2019), no impidió que perdiera facultades frente a otra institución más técnica y especializada en la agenda económica internacional.

En 2002, el gobierno de Toledo creó el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) para que se encargue de las negociaciones de los tratados de libre comercio que venía impulsando, en especial del TLC con los Estados Unidos que fue el primero que firmó el Perú con un país de Norte y cuyas negociaciones empezaron en el 2004. A diferencia de la Cancillería peruana, donde el tema ligado al comercio se observa dentro de una Dirección General (Dirección de Asuntos Económicos) y donde los asuntos de la Alianza del Pacífico se ubican en una dependencia interior; en el Mincetur los asuntos económicos están representados por un viceministerio (Despacho Viceministerial de Comercio Exterior) que tiene a su cargo cinco direcciones generales y 16 direcciones dependientes de ellas, todas involucradas en los asuntos comerciales y con un alto margen de especialización temática más que geográfica. La excepción es la Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales, que está dividida por zonas geográficas más una de asuntos multilaterales que trabaja entre otros aspectos, los asuntos correspondientes a APEC (Decreto Supremo N° 005-

2002¹⁶, Decreto Supremo N° 002-2015).¹⁷ Esa diferenciación se entiende por la naturaleza misma de las negociaciones que se realizan con países y zonas geográficas específicas. De allí que la Dirección de América Latina, Caribe e Integración esté involucrada directamente en el proceso de negociación, liberalización y regulación del comercio en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina (CAN) y la Alianza del Pacífico, cada una con un departamento exclusivo.

Dos factores mediaron para la pérdida de atribuciones por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y la consecuente creación del Mincetur. El primero está relacionado con la naturaleza misma de la carrera diplomática, que exige que sus funcionarios roten cada cinco años sus servicios en el exterior y dentro de la institución en Lima. El segundo factor se vincula con quienes son seleccionados para el servicio diplomático, personas menores de 30 años que provienen de distintas carreras profesionales. En consecuencia, estos dos factores apuntan a un solo sentido, las limitadas posibilidades de especialización y de adquirir experiencia profesional en un área determinada son parte de las condiciones mismas que ofrece la institución. Todo lo contrario, ha ocurrido dentro del Mincetur, donde la alta especialización, sobre todo en el ámbito de la economía internacional, ha sido valorada para la selección de su personal y su permanencia dentro de la institución. Una muestra de ello es que la mayoría de cargos designados y encargados a nivel de directores y subdirectores para el 2015 estuvo ocupado por personal que ingresó al Mincetur dentro de sus primeros cinco años de conformación (Resolución de Designación y Encargaturas 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). Uno de ellos, por ejemplo, José Eduardo Brandes, quien ingresó el año 2003 al Mincetur y se mantuvo al frente de la Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales hasta el 2019. Bajo esa jefatura, Brandes estuvo al frente de las negociaciones que dieron paso a la conformación de la Alianza del Pacífico.

El trabajo que han realizado los servidores públicos del Mincetur no ha estado aislado del empresariado. Antes, durante y después de cada negociación, el Mincetur ha desarrollado un “trabajo de equipo y de carácter permanente” con los distintos gremios empresariales (ComexPerú 2009). En el Perú no se ha formalizado la figura del Cuarto de Junto, pero ha sido una práctica permanente sobre todo con la negociación del tratado de libre comercio con

¹⁶ Decreto Supremo N° 005-2002, 28 de agosto del 2002.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/521750/DECRETO_SUPREMO_005-2002-MINCETUR.pdf

¹⁷ Decreto Supremo N° 002-2015, 12 de junio del 2015.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1265453/Decreto%20Supremo%20N%C2%B0%20002-2015-MINCETUR.pdf>

los Estados Unidos y la Unión Europea. Al respecto, quien fue director técnico durante las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, César Peñaranda, sostuvo:

(...) estaban negociando, por ejemplo, la mesa agraria, porque era por mesas. Salía el negociador agrario del Perú y se reunía con los empresarios, a comentarle lo que venía, qué les parecía, para nutrirse de cosas que eran viables o no viables, entonces se retroalimentaba y se regresaba a la negociación (...) (Entrevista, 23 de enero de 2020).

La interacción constante entre el empresariado y entre ellos y el sector gubernamental que se produjo durante las negociaciones de los acuerdos comerciales “generó un enfoque común” entre las partes que ha servido de experiencia para la organización de la Alianza del Pacífico. Pero si bien la relación entre el sector privado y el gobierno se estrechó durante la segunda década del siglo XXI, han mantenido una línea más cercana con el Gobierno desde la década de 1990, a partir de las reformas económicas emprendidas por el Perú (García 2012).

En consecuencia, el empresariado peruano, tanto nacional como extranjero, incluyendo las asociaciones empresariales como los gremios o las confederaciones, como la Cámara de Comercio de Lima, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, la Asociación de Exportadores, la Sociedad Nacional de Industrias y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, han tenido una importancia creciente en la economía peruana.

3. 3. El surgimiento de la Alianza del Pacífico: intereses, instituciones y redes de políticas

El surgimiento de la Alianza del Pacífico ha estado condicionado por cambios profundos. Los países asiáticos se han mostrado como las economías más dinámicas en el siglo XXI, siendo China su principal exponente. En relación con América Latina, el crecimiento económico de ese país ha implicado distintos patrones de comportamiento. Mientras que Chile y Perú han mostrado complementariedad económica, con México la relación ha oscilado más en la competencia. De allí que, justamente, eso tenga relación con el énfasis que Chile y Perú le han dado a su proyección internacional hacia el Asia Pacífico a través de acuerdos de libre comercio en desmedro de México.

Aunque México forma parte de APEC, al igual que sus otros socios sudamericanos, no ha tenido un interés claro, más allá de lo declarativo, para diversificar su economía hacia el continente asiático, por lo menos en lo que respecta a la búsqueda de nuevos mercados de exportación. Chile y Perú, en cambio, han llevado adelante una serie de acuerdos económicos de tipo Sur-Sur con las economías asiáticas en busca de diversificar sus mercados de

exportación y fortalecer su proyección como país puente-bisagra hacia el Asia Pacífico. De esa manera, la profundización del comercio con los países asiáticos ha sido un interés compartido por Chile y Perú, pero no necesariamente para México que mantiene una fuerte dependencia con los mercados del Norte.

Los tres países han buscado con el surgimiento de la Alianza del Pacífico un “mayor dinamismo en los flujos de comercio e inversión” intrabloque (Declaración de Paranal, 6 de junio 2012).¹⁸ Se trata de un interés estratégico común, que para Chile y Perú ha significado la oportunidad de darle un mayor valor agregado a sus envíos. Ambos países buscan posicionarse de mejor manera dentro de las cadenas regionales de valor incrementando el comercio intrarregional de manufacturas. Esta apuesta hacia el futuro está limitada por la fuerte dependencia de sus economías hacia los envíos de materias primas y por una oferta similar de su canasta de exportación. Para México, el mismo interés estratégico ha significado la oportunidad de incrementar su comercio, sobre todo sus exportaciones, con dos economías complementarias.

La economía mexicana, altamente dependiente del mercado estadounidense, se ha mostrado cómoda con el interés puesto en ampliar sus mercados de exportación con dos economías como la de Chile y Perú que no compiten con sus exportaciones. En ese sentido, le ha resultado favorable el mismo interés estratégico que persiguen sus otros dos socios de la Alianza del Pacífico en busca de un mayor vínculo de su comercio al interior del grupo. Sin embargo, no presenta incentivos suficientes para cambiar el patrón comercial que mantiene con sus socios, mientras que ellos le venden materias primas, México les envía manufacturas (Cadena Inostroza y Morales-Fajardo 2019).

La relación comercial de México con América Latina no ha mostrado indicadores comerciales alentadores más allá de coyunturas de crisis económicas que han afectado a sus socios del Norte. Eso no ha sido por falta de acuerdos económicos bilaterales, puesto que la mayor parte de los tratados que ha suscrito lo ha hecho con países latinoamericanos. Más que el comercio, México expandió inicialmente el modelo TLCAN y posteriormente las reglas de comercio adoptadas en el marco del TPP. Ambos acuerdos han sido utilizados como base para su relacionamiento económico internacional, por lo menos hasta antes de la suscripción del T-MEC (2018) y del CPTPP (2018).

¹⁸ Declaración de Paranal (Chile) de 6 de junio de 2012, suscrita durante la IV Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico.

http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs//5_03_AP_20120606_Declaracion_de_Paranal.pdf

La expansión del modelo TLCAN no fue conflictivo para Chile y Perú puesto que contaban con un TLC bilateral en común y otro, de cada uno de ellos, con los Estados Unidos. Además, formaron parte de las negociaciones del TPP por lo que, en principio, los acuerdos suscritos en ese espacio podían servir como referente para profundizar su agenda de trabajo bajo estándares comerciales comunes. Un objetivo perseguido para reducir la proliferación de regímenes comerciales que dificultaban el comercio exterior no solo por un patrón diferenciado de aranceles entre los países, sino también de reglas de origen. En ese sentido, se dificultaba la administración aduanera al tener que gestionar certificados diferentes para países cuyas reglas de comercio, en principio, podían ser muy similares. Sin embargo, dado que tanto con el TLCAN como con el TPP se trató de acuerdos asimétricos, los tres países buscaron a través de la Alianza del Pacífico su armonización y profundización, pero teniendo un mayor margen de decisión en esa tarea entre países en desarrollo. En ese sentido, la Alianza del Pacífico constituyó una plataforma para regular sus políticas domésticas sin los costos implícitos dentro de una negociación con países desarrollados. De allí que se haya convertido en un interés colectivo para el grupo.

Sin embargo, México ha registrado un interés particular por impulsar el surgimiento de la Alianza del Pacífico. El país ha buscado plasmar una identidad dual –Norteamericana y Latinoamericana– con su adhesión al bloque. Se trata de un interés simbólico para plasmar su ‘regreso’ a la región latinoamericana luego que su ingreso al TLCAN fuera percibido como un alejamiento de su identidad latinoamericana y del creciente liderazgo que Brasil adquirió durante la primera década del nuevo milenio. Perú también ha manejado un interés individual para la creación de la Alianza del Pacífico, pero asentado en el campo político-diplomático. Su motivación fue, bajo el contexto de la demanda marítima limítrofe que le interpuso a Chile ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, limitar las posibilidades de este último país para desconocer el fallo.

Para una mejor identificación de los intereses particulares que ha mostrado cada país y de los intereses colectivos derivados de lo anterior, se muestra en la tabla (3.1) su vinculación. A pesar de los diferentes intereses y énfasis que han mostrado Chile, México y Perú con el surgimiento de la Alianza del Pacífico, se ha podido identificar dos tipos de intereses comunes entre esos países: el interés regulatorio y el interés estratégico. Ambos están asentados en los principios económicos de corte liberal que tipifican el modelo de desarrollo de los tres países y sobre los que han llevado adelante su proyección económica internacional. De esa forma, los intereses señalados han constituido políticas de Estado que han traspasado la ganancia de un solo gobierno. En ese sentido, han sido los ministerios/secretarías de

Relaciones Exteriores, Economía y de Comercio Exterior las entidades encargadas de proyectar esos intereses de manera permanente y con pocas variaciones indistintamente del perfil político de derecha o izquierda de los gobiernos de turno. No sin mediar cambios estructurales de índole institucional.

Tabla 3.1 Intereses particulares y colectivos de los miembros de la Alianza del Pacífico

País	Intereses particulares	Intereses colectivos
Chile	1.- Regular la profundización de la cooperación económica a partir de los acuerdos de libre comercio comunes. 2.- Profundizar su acercamiento a los países del Asia Pacífico como país puente. 3.- Estrechar vínculos económicos intrarregionales.	1.- Interés regulatorio: Regular la profundización de la cooperación económica a partir de los acuerdos de libre comercio con los que ya contaban. 2.- Interés estratégico: Fortalecer los vínculos económicos intrarregionales.
México	1.- Estrechar vínculos económicos intrarregionales. 2.- Plasmar una identidad dual 3.- Regular la profundización de la cooperación económica a partir de los acuerdos de libre comercio comunes	
Perú	1.- Fortalecer sus vínculos económicos con los mercados asiáticos como país bisagra. 2.- Regular la profundización de la cooperación económica a partir de los acuerdos de libre comercio con los que ya contaban. 3.- Fortalecer sus vínculos económicos intrarregionales – vecinales. 4.- Limitar la posibilidad de que Chile no acate el fallo de La Haya.	

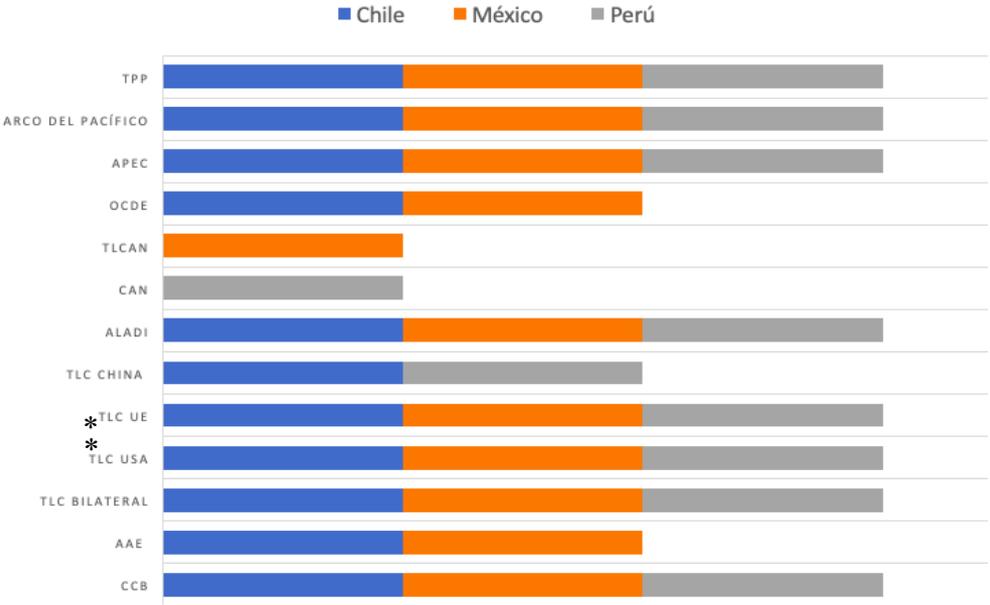
Fuente: Elaborado a partir de información primaria y secundaria recopilada en la investigación

Luego de la transformación del modelo de desarrollo económico de cada uno de los citados países, se ha identificado un patrón común, las instituciones tradicionales encargadas de su representación en el ámbito internacional han perdido competencias en ese sentido. De esa manera, se ha identificado que las negociaciones económicas internacionales han requerido de la creación de nuevas entidades, como en el caso del Perú con el Mincetur, o fortalecer la competencia de otras, como en el caso de México con la Secretaría de Economía. El caso de Chile no es distinto a pesar de que ha mantenido en una sola entidad la responsabilidad de la representación internacional de su país. Internamente, la Direcon –desde mediados de 2019 Subrei– ha mantenido protagonismo en la toma de decisiones económicas por encima de su

componente político-diplomático. La relevancia de las instituciones económicas de Chile, México y Perú en el ámbito exterior está relacionada directamente con los intereses que proyectan esos países en su estrategia de inserción internacional, para lo cual han aumentado la demanda de personal profesional especializado en asuntos económicos y con experiencia dentro de ese ámbito del conocimiento. Una tendencia que Latinoamérica ha desarrollado con mayor claridad desde la década de 1990 (Centeno y Silva 1998) y que se ha mantenido en el nuevo milenio (Montecinos y Markoff 2009). Ese es el perfil técnico de los actores gubernamentales que llevan la agenda económica internacional en cada uno de sus países en desmedro de la participación de los funcionarios diplomáticos.

Gracias a ese conocimiento técnico-especializado que se ha afianzado, sobre todo, con las negociaciones de diversos tratados comerciales, se ha depositado en ellos la función de definir, dirigir, ejecutar, coordinar y supervisar la política de comercio exterior de sus países. Sin embargo, la complejidad que han adquirido los temas comerciales dentro de la agenda económica internacional ha llevado a involucrar a otros actores dentro del proceso de negociación de los acuerdos comerciales. Los empresarios, sobre todo representados a través de gremios, han mostrado una dinámica distinta de relacionamiento con los agentes gubernamentales que va más allá de la presión por salvaguardar sus intereses (Bianculli 2017). Como se ha podido observar en los casos de Chile, México y Perú, el sector privado ha participado de las negociaciones de los distintos acuerdos preferenciales de comercio que han llevado adelante esos países para ofrecer conocimiento especializado y oportuno durante la toma de decisiones. Más allá de constituirse en agentes de presión hacia los tomadores de decisiones en busca de que sus intereses se vean representados, el sector privado ha entrado en una dinámica de regulación receptiva junto a los representantes del gobierno. Tanto el sector privado como los servidores públicos de los tres países en estudio han afianzado una relación horizontal a partir de la red internacional que tienen en común y que forjan con mayor fuerza desde la década de 1990. El gráfico (3.7) muestra la red internacional en la que estuvieron involucrados los tres países hasta llegar al surgimiento formal de la Alianza del Pacífico. A partir del gráfico, se identifican los acuerdos y espacios bilaterales, regionales y megaregionales comunes desde donde se forjó una red internacional de actores con experiencias y perfiles profesionales comunes que han confluído al interior de la Alianza del Pacífico. Han sido ellos, actuando a través de sus respectivas instituciones domésticas, los que han conformado una red transgubernamental y transnacional de actores especializados en las reglas del comercio del siglo XXI.

Gráfico 3.7 Red internacional bilateral, regional y multilateral de Chile, México y Perú (2012)



Fuente: Elaborado a partir de información primaria y secundaria recopilada en la investigación

*AAE: Acuerdo de Asociación Estratégica

*CCB: Cámara de comercio binacional

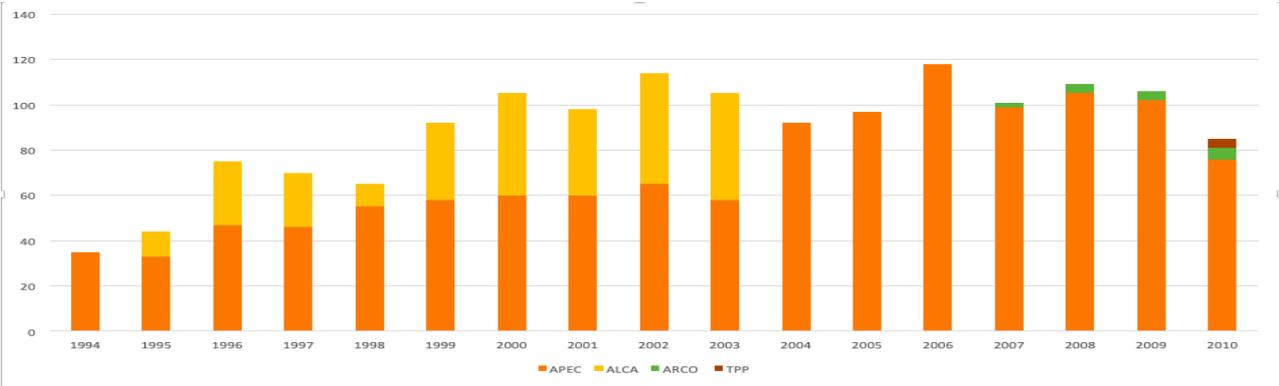
Para finales del 2010, cuando surgió la Alianza del Pacífico como una opción real para sus miembros, los tres países ya tenían décadas compartiendo distintos espacios regionales, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), interregionales, como el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), bilaterales como la Cámara de Integración Chileno Mexicana, la Cámara Chileno Peruana de Comercio, la Cámara de Comercio Mexicano Peruano y acuerdos bilaterales como los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y Tratados de Libre Comercio. Asimismo, durante la primera década del nuevo milenio continuaron incrementando sus conexiones con las negociaciones emprendidas en el marco del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica¹⁹ (TPP por sus siglas en inglés), Arco del Pacífico y sumaron también la experiencia de negociar acuerdos bilaterales con socios similares, como los Estados Unidos y la Unión Europea. No obstante, la figura 05 muestra también algunas diferencias. Tan solo Chile y México hacían parte de la OCDE cuando se constituyó formalmente la Alianza del Pacífico en el 2012 por lo que ya tenían avanzado un proceso de reforma de sus instituciones domésticas en busca de fortalecer su

¹⁹ Chile ha sido uno de los promotores iniciales del acuerdo desde el año 2005 cuando se firmó el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre Chile, Singapur, Nueva Zelanda y Brunei Darussalam. Este acuerdo fue la base para luego negociar el TPP. Perú se adhirió el año 2008 a las negociaciones, luego que los Estados Unidos mostrara su interés en sumarse al mismo. México hizo lo propio el año 2012.

comercio internacional, a diferencia de Perú. Otra alineación que separa al conjunto de miembros de la Alianza del Pacífico es la que maneja Chile y Perú, ambos contando con un TLC con China, pero no México. Este último país, al igual que Perú, constituyen miembros plenos de otros esquemas regionales por fuera de la Alianza del Pacífico. La diferencia está en que México tiene a sus principales socios comerciales al interior del TLCAN, mientras que Perú ha proyectado su economía por fuera de la Comunidad Andina. A pesar de las diferencias, las redes transgubernamentales y transnacionales de los tres países mantuvieron una interacción que progresivamente se fue incrementando desde mediados de la década de 1990. El gráfico (3.8) que se muestra a continuación, ha sistematizado el número de reuniones anuales que los tres países han compartido en diferentes espacios y negociaciones regionales: APEC, ALCA, Arco del Pacífico y TPP. El periodo de tiempo propuesto se inicia en 1994, cuando Chile se sumó a México en APEC, convirtiéndose en los dos únicos países latinoamericanos que formaban parte del foro económico. Perú, que ya venía participando del foro a través del Consejo Asesor Empresarial de APEC (ABAC por sus siglas en inglés) y asistiendo informalmente de las reuniones de trabajo desde inicios de la década de 1990, obtuvo su ingreso formal en enero de 1998. Las reuniones sostenidas por parte de los tres países en el marco de APEC han sido cuantitativamente más relevantes que los otros espacios, solo comparable con las reuniones que se sostuvieron durante el tiempo que duraron las negociaciones del ALCA (1995-2003). Sin embargo, de acuerdo con Julio Chang,²⁰ la naturaleza de APEC, asentado en compromisos no vinculantes, permitió que los tres países identificaran los nuevos temas de la agenda comercial, pero que no profundizaran sobre ellos. En cambio, las negociaciones establecidas con el ALCA y posteriormente a través de los TLC suscritos con los Estados Unidos y la Unión Europea sumaron mayor experiencia en la negociación de acuerdos comerciales en las redes transgubernamentales y transnacionales para la posterior conformación del Arco del Pacífico Latinoamericano, antecedente directo de la Alianza del Pacífico. Luego, las negociaciones paralelas que surgieron entre el TPP y el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico afianzaron aún más el aprendizaje compartido por las mencionadas redes al respecto de la negociación de nuevos tópicos de la agenda comercial. De manera específica, la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (Red VUCE) creada el 2012 ha servido para fomentar la interconexión entre especialistas en la materia en el continente.

²⁰ Julio Chang es director de APEC del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, entrevista personal, 21 de noviembre del 2019.

Gráfico 3.8 Número de reuniones anuales por grupos técnicos en la que participaron Chile, México y Perú en el marco de APEC, ALCA, Arco del Pacífico y TPP



Fuente: Elaborado a partir de información documental primaria recopilada en la investigación

Como se aprecia en la tabla (3.2), los técnicos-especialistas, quienes han liderado la coordinación y/o negociación del bloque, tienen un perfil profesional similar y una experiencia de negociación común dentro de distintos espacios bilaterales, regionales y multilaterales. A nivel nacional, se observa que los coordinadores de la Alianza del Pacífico tienen una amplia experiencia en el sector público de sus respectivos países, lo que les ha dado la oportunidad de participar en negociaciones internacionales comunes tanto en América Latina como del Asia Pacífico, así como acuerdos bilaterales con socios similares. Del mismo modo, quienes han formado parte de los equipos técnicos del bloque en temáticas que corresponden a la agenda del comercio del siglo XXI registran, como mínimo, 10 años de experiencia. Ello los ha convertido en pioneros dentro de sus respectivas instituciones en la negociación de temas como, por ejemplo, mejora regulatoria y comercio electrónico. La definición de políticas de última generación llevó también a que se propiciara una mayor participación del sector privado en las negociaciones internacionales. De allí que, desde la década de 1990, pero con un mayor énfasis desde el nuevo milenio, distintos gremios empresariales han participado de la definición de la agenda económica internacional de sus respectivos países.

Tabla 3.2 Perfil profesional de los coordinadores nacionales y/o negociadores de la Alianza del Pacífico

País	Actor	Permanencia en el sector público (2019)	Relación con la Alianza del Pacífico	Experiencia de negociación	Formación
Chile	Alejandro Buvinic	27 años	Coordinador nacional	OMC, ALCA, APEC, OCDE, TPP, diversos TLC, entre ellos con los EE.UU. y la UE.	Licenciado en derecho, especialista en comercio exterior.
	Pablo Urría	21 años	Negociador del Protocolo Comercial de la AP. Negociador de la figura del Estado Asociado.	Negociador de TLC desde la década de 1990. ALADI, ALCA, Arco del Pacífico. Comisión Administradora del TLC Chile-Perú.	Abogado, postítulo en política comercial en la OMC y Programa de posgraduados sobre legislación económica internacional.
	Rodrigo Contreras	10 años	Negociador: inversiones, comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros, comercio electrónico y transporte aéreo.	TISA, TPP, APEC, ALADI, Arco del Pacífico, diversos TLC	Abogado, maestría en estudios jurídicos internacionales, comercio internacional y derecho de las inversiones.
México	César Remis	27 años	Coordinador nacional (2018-2019)	APEC, ALADI, CPTPP, T-MEC, diversos TLC	Ingeniero de sistemas, MBA finanzas y negocios internacionales.
	Rosaura Castañeda	11 años	Coordinadora nacional (2012-2018)	TPP, T-MEC, actualización TLC UE-México, negociación TLC México-Perú.	Licenciada en economía, maestría en economía.
	Ricardo Aranda	13 años	Negociador en materia de barreras técnicas al comercio, sanitarias, fitosanitarias, propiedad intelectual, mejora regulatoria.	OMC, ALADI, OCDE, TLCAN, T-MEC, APEC, TPP, Arco del Pacífico, diversos TLC, incluye el TLC México-Perú.	Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Maestría en Derecho Internacional.
Perú	Eduardo Brandes	Más de 40 años	Coordinador nacional (2011-2019)	CAN, ALCA, ALADI, APEC, diversos TLC, entre ellos con los EE.UU. y la UE. Comisión Administradora del TLC Perú-Chile.	Economista, especialización en integración económica, comercio internacional y negociaciones internacionales.
	John Cusipuma	13 años	Coordinador nacional (2019)	CAN, ALADI, TPP, diversos TLC.	Abogado, con maestría en Derecho Internacional Económico y Ciencia Política.
	Edgar Vásquez	16 años	Coordinador de Negociaciones y Administración de Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, viceministro y luego ministro de Comercio Exterior (2013-2020)	OMC, Arco del Pacífico, TPP, APEC, CAN, ALADI y diversas negociaciones bilaterales, que incluyen EE.UU., Unión Europea, China, Chile, México.	Economista, con especialización en relaciones económicas internacionales.

Fuente: Elaborado a partir de información documental primaria y secundaria recopilada en la investigación

Como mínimo, los presidentes de cada capítulo nacional del CEAP han tenido al APEC y al TPP como espacios de relacionamiento directo antes y durante la conformación de la Alianza del Pacífico. La tabla (3.3) da cuenta del perfil de los representantes del sector privado que forman parte del CEAP.

Tabla 3.3 Perfil empresarial y participación en distintos mecanismos internacionales de los representantes del CEAP

País	Actor	Relación con la Alianza del Pacífico	Experiencia de participación	Afiliación gremial/ Rubro empresarial
Chile	Andrés Santa Cruz	Presidente del capítulo chileno del CEAP	APEC, TPP	CPC/Servicios
México	Valentín Diez Morodo	Presidente del capítulo mexicano del CEAP	APEC, OCDE, TPP, TLCAN, T-MEC, diversos TLC	COMCE/Servicios, inversiones
Perú	Samuel Gleiser	Presidente del capítulo peruano del CEAP	ALCA, APEC, TPP, diversos TLC, entre ellos con los Estados Unidos, China y la Unión Europea.	CCL/ manufacturas

Fuente: Elaborado a partir de información documental primaria y secundaria recopilada en la investigación

Los intereses, las instituciones y las redes de políticas que se han vinculado para la conformación de la Alianza del Pacífico son el resultado del desarrollo de una estrategia de inserción internacional convergente por parte de Chile, México y Perú. Asentados en principios económicos comunes, donde el libre comercio forma parte integral de sus respectivos modelos de desarrollo, estos tres países vieron en el bloque la oportunidad de coordinar políticas orientadas hacia la resolución de problemas específicos ligados a un contexto internacional cambiante y a la proliferación de regímenes comerciales que dificultaban su comercio exterior.

3. 4. Conclusiones

Chile, México y Perú han presentado distintos intereses para impulsar el surgimiento de la Alianza del Pacífico, entre ellos dos intereses colectivos que se articulan a los principios económicos liberales que han guiado la proyección internacional de los tres países. Tanto el interés regulatorio como el estratégico han sido compartidos por los miembros del bloque como una respuesta a las demandas impuestas por el comercio internacional. Las instituciones

domésticas desde donde se han promovido esos intereses y los actores involucrados en ese proceso resultaron piezas claves para explicar la viabilidad y continuidad de una estrategia de inserción internacional común a principios de la segunda década del siglo XXI.

El surgimiento de la Alianza del Pacífico ha representado, también, una apuesta por el libre comercio en respuesta de las alternativas post-hegemónicas que estuvieron en expansión durante la primera parte del nuevo milenio en América Latina, como el ALBA o el renovado Mercosur. De manera particular, del liderazgo que Brasil venía manifestando a nivel regional y global durante la primera década del siglo XXI. Los principios económicos de corte neoliberal que manejaron los tres países limitaron sus posibilidades de acceso a alguno de esos nuevos o remodelados esquemas de regionalismo. La Alianza del Pacífico les proveyó, en ese sentido, la posibilidad de proyectarse al mundo como economías boyantes de mercado dentro de un escenario regional marcado por una tendencia política de gobiernos de izquierda y centro-izquierda. Esta proyección desde una plataforma latinoamericana le ha permitido a México plantear su regreso a la región bajo una doble identidad, como un país ubicado en el Norte de América, pero culturalmente latinoamericano.

La complejidad que ha adquirido la agenda del comercio internacional ha repercutido en la constitución del bloque, ya que ha requerido de la selección de una red transgubernamental especializada en temas de economía internacional, así como la participación de una red transnacional que ha proveído de conocimiento de primera mano al respecto de las trabas o sensibilidades que presenta cada sector. Cuando surgió la Alianza del Pacífico, ambos grupos de actores estaban ya interconectados a través de una red internacional de acuerdos comunes que provenía desde la década de 1990 y que se afianzó desde el nuevo milenio. A partir de allí, sumaron experiencias comunes de negociación y se mantuvieron en constante interacción durante su participación en distintos mecanismos regionales de cooperación, así como en la negociación e implementación de los acuerdos suscritos por sus respectivos países entre ellos mismos o con terceros países. De esa forma, se posicionaron como actores idóneos para plasmar en políticas regionales concretas los intereses de Chile, México y Perú dentro del bloque.

Ellos han operado dentro de sus respectivas instituciones domésticas, en especial en aquellas orientadas a la economía más que en los órganos encargados de las Relaciones Exteriores. De esa forma, la mayor parte de los asuntos ligados a la Alianza del Pacífico ha sido gestionada por la Subrei en el caso de Chile, la Secretaría de Economía en el caso de México y por el Mincetur en el caso del Perú. Pero en lo que respecta justamente a este ámbito institucional, este es un punto en el que México se aleja de sus socios sudamericanos. A diferencia de Chile

y Perú, México no cuenta con un departamento exclusivo para la Alianza del Pacífico dentro de la Secretaría de Economía. El tema es llevado por una Dirección General que, junto a los asuntos del bloque, ve también una variedad de temas de su competencia. No obstante, sí cuenta con un departamento propio dentro de su Secretaría de Relaciones Exteriores. Estas diferencias guardan relación con los distintos intereses y énfasis que Chile, México y Perú han involucrado con la conformación de la Alianza del Pacífico. Aunque estos tres países comparten un interés estratégico y regulatorio, México de manera particular tiene un marcado interés simbólico en su apuesta por el bloque.

El dinamismo económico que han presentado las distintas economías del Asia Pacífico ha incidido en la proyección del bloque, abierta para todo el mundo, pero con énfasis en esa región económica. Chile y Perú son quienes han mostrado intereses convergentes en ese sentido; México, en cambio, solo lo cuenta como un mercado secundario para su economía. La diversificación de sus exportaciones no parece ser el mayor interés de México dentro de la Alianza del Pacífico, pero tampoco está incómodo con ampliar sus exportaciones de manufacturas dentro de dos mercados complementarios como los de Chile y Perú que, además, son proveedores de materia prima. Se podría decir, incluso, que esa comodidad se asienta en la configuración de un patrón económico de tipo Norte-Sur, es decir, en la exportación de materias primas por parte de Chile y Perú y ventas de manufacturas por parte de México. De esa forma, comparte junto a Chile y Perú un interés estratégico por profundizar el comercio intrabloque mientras que la complementariedad de sus economías le sea ventajosa.

Ha tenido mayor relevancia para México la armonización regulatoria de sus distintos acuerdos comunes considerando el modelo TLCAN y TPP/CPTPP como referentes para asentar las reglas comerciales del bloque. El interés mostrado por México en ese campo ha sido acompañado por Chile y Perú, pero dentro de una mesa de negociación que no esté marcada por un patrón Norte-Sur de cooperación que los lleve a generar concesiones para garantizar la continuidad de las negociaciones. Se trata de normas OMC-extra y OMC-plus que implican reformas domésticas con altos costos de adecuación, además de un entramado de regímenes comerciales distintos que también dificultan el comercio internacional. En ese sentido, los tres países compartieron durante el surgimiento de la Alianza del Pacífico el mismo interés por armonizar sus normas comerciales siguiendo los mismos referentes de adecuación: acuerdos bilaterales, acuerdos con los Estados Unidos, la Unión Europea y las negociaciones del TPP/CPTPP. Se concluye que la Alianza del Pacífico ha planteado desde su surgimiento un esquema de cooperación regional basado en una red actores transnacionales y

transgubernamentales, quienes han proyectado a nivel internacional los intereses identificados desde el estudio de Chile, México y Perú, ello como producto de los múltiples acuerdos y espacios compartidos.

La constante interacción en la que han estado envueltos estos actores desde la década de 1990 ha incidido en la noción de problemas compartidos en el ámbito internacional, así como también en su resolución. De allí que desde el surgimiento de la Alianza del Pacífico se haya descartado la creación de una institucionalidad compleja que tenga como objetivo la creación de una unión aduanera (Garzón y Nolte 2018). El capítulo siguiente trata sobre ello. La configuración institucional de la Alianza del Pacífico marca un distanciamiento del regionalismo abierto para privilegiar un modelo pragmático y flexible, que proyecte los intereses de Chile, México y Perú dentro de una organización internacional con un bajo costo de adhesión y mantenimiento (Abbott y Faude 2021; Vabulas y Snidal 2011, 2013). El proceso fue facilitado por la experiencia y conocimiento compartido por las redes de políticas.

Capítulo 4. La configuración institucional de la Alianza del Pacífico

El diseño institucional que presenta la Alianza del Pacífico es el resultado de un proceso de difusión que tomó seis meses en definir los fundamentos centrales sobre los cuales se asentó el bloque y menos de dos años en finiquitar su marco jurídico comercial una vez que concluyó lo anterior. La estructura y organización del grupo fue plasmada inicialmente a través de la Declaración de Lima²¹ firmada en abril 2011 y definida a partir del Acuerdo Marco²² suscrita en junio de 2012. Posteriormente, a través del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco²³ firmado en febrero 2014, donde se establecieron los compromisos adquiridos entre los cuatro países para facilitar el intercambio comercial en la región y el Primer Protocolo Modificatorio al Acuerdo Adicional,²⁴ suscrito en julio 2015, que amplió el anterior.

La institucionalidad de la Alianza del Pacífico fue complementada a través de declaraciones presidenciales para incluir otros frentes de relacionamiento, entre los que destacan el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), creado en noviembre 2012, y la figura del Estado Asociado establecida en junio 2017. A diferencia de este último mecanismo, que no logró finiquitarse en la fecha prevista inicialmente –diciembre 2019–, los acuerdos vigentes le han permitido a la Alianza del Pacífico no solo establecer una estructura de toma de decisiones, sino también proveerse de una normatividad que ha perfilado sus principios, así como su capacidad para relacionarse con otros actores en el escenario internacional (Legler, Garelli-Ríos y González 2018, 149).

La arquitectura central que presenta la Alianza del Pacífico se enmarca dentro de un modelo de gobernanza institucional regido por sus bajos costos de creación, operación y permanencia (Abbott y Faude 2021). Sin embargo, no representa del todo un modelo informal de institucionalidad en los términos propuestos por Roger (2020); es decir, sin acuerdos internacionales jurídicamente vinculantes. Su configuración institucional se enmarca dentro del regionalismo ligero, a decir de su voluntad para evitar estructuras complejas de toma de decisiones, pero sin llegar a sostenerse únicamente de la voluntad política (Nolte 2019;

²¹ Declaración de Lima, 28 de abril del 2011, suscrita durante la I Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico.

http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific_Alliance/Presidential_Declarations/I_Summit_Lima_Declaration_s.pdf

²² Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 06 de junio del 2012.

http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Framework_Agreement_Pacific_Alliance_s.pdf

²³ Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, 10 de febrero de 2014.

http://www.sice.oas.org/trade/pac_all/index_pdf_s.asp

²⁴ Primer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 03 de julio de 2015.

http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Protocols/Protocol_1_Mod_Protocol_Add_PAC_ALL_s.pdf

Powell 2017; Leví y Reggiardo 2016; Vabulas y Snidal 2011, 2013). Este ha sido el concepto dominante que ha caracterizado al regionalismo latinoamericano durante el siglo XXI (Sanahuja 2008).

Para desarrollar su estudio, este capítulo busca explicar cómo se llevó adelante el proceso de configuración institucional de la Alianza del Pacífico y qué papel jugaron las redes de políticas. Este es un proceso que ha estado mediado por la difusión de distintos referentes regionales ya sea para adaptarlos o resistirlos hacia el bloque latinoamericano. Y en el que las redes transgubernamentales y transnacionales han actuado como canales de transmisión de conocimientos hacia la Alianza del Pacífico. De esa forma, se espera conocer la naturaleza institucional que guarda la Alianza del Pacífico y el papel que han cumplido las redes de políticas en ese proceso.

Se argumenta que la configuración institucional de la Alianza del Pacífico es el resultado de un proceso que ha seguido tres etapas: la problematización, el encuadre o *framing* y la elección final o *scripting*. En la primera etapa, los actores identificaron como un problema la falta de un organismo regional que esté acorde con su definición de desarrollo; en la segunda etapa, categorizan el problema; y, finalmente, consideran opciones de acuerdo a tres principios compartidos: pragmatismo, dinamismo y flexibilidad. Dentro de esta tercera etapa, los actores seleccionan una política o diseño institucional específico como solución al problema a partir de lo cual se evalúa la aplicación y vigencia de los principios adquiridos en la etapa anterior (Duina y Lenz 2016). El estudio empírico de estos conceptos teóricos da cuenta cómo la secuencia de las negociaciones, la repetición de los tópicos de debate y el contexto en el que se lleva adelante la negociación tienen repercusiones en sus resultados (Enia 2009). Como consecuencia, se sostiene que la presencia de acuerdos previos suscritos en el ámbito bilateral y megaregional por Chile, México y Perú han influido en el tipo de interacción que han presentado las redes transnacionales y transgubernamentales con los actores políticos, así como en la dinámica de las negociaciones del bloque. Un proceso que demuestra que el diseño institucional que adoptó la Alianza del Pacífico es el resultado de la difusión de múltiples referentes intra y extra regionales de tipo bilateral y, sobre todo, proveniente de otros esquemas regionales en el que las redes de políticas facilitaron la transmisión de conocimientos hacia un bloque regional bajo dinámicas horizontales de interacción que mediaron, para la mayoría de los casos, su relación con las autoridades políticas. De esa forma, se fortalece parcialmente una perspectiva optimista al respecto de la proliferación de acuerdos regionales en América Latina. De acuerdo con Nolte (2014), dentro del sistema complejo de gobernanza que caracteriza al regionalismo latinoamericano puede

existir cooperación entre esquemas regionales que no se superponen en sus campos de competencias centrales y, sobre todo, cuyos miembros comparten membresía en más de una alternativa.

El presente capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera parte, se examina el diseño institucional de la Alianza del Pacífico en dos ámbitos, la problematización y el encuadre. En la segunda y tercera parte se aborda la definición final de su modelo institucional bajo un análisis diferenciado de las redes transgubernamentales y transnacionales dentro del proceso. En la cuarta parte, se ofrecen algunas conclusiones.

4. 1. El diseño institucional de la Alianza del Pacífico: la problematización y el encuadre

4. 1. 1. Problematización

La configuración institucional que adoptó la Alianza del Pacífico partió de la problematización que los presidentes de Chile, Colombia, México y Perú compartieron al respecto del contexto regional latinoamericano. Primero, la Comunidad Andina dejó de ser una plataforma efectiva para proyectarse hacia el mundo debido a los distintos enfoques económicos de sus países miembros. Una de las consecuencias que provocaron posturas enfrentadas al respecto del rol del Estado en la economía fue la salida de Venezuela como miembro pleno del grupo en respuesta directa de las negociaciones que Colombia y Perú iniciaron para suscribir un tratado de libre comercio con la Unión Europea y con los Estados Unidos (Malamud 2006). Aunque Bolivia y Ecuador no se retiraron del acuerdo, optaron por fortalecer sus vínculos con otros espacios regionales con una visión estado-céntrica del desarrollo.

Segundo, el fracaso definitivo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) el año 2005 y, posteriormente, del Arco del Pacífico en el año 2010 debido a las diferentes posturas que adoptaron los países de la región para establecer una política de liberalización económica común evidenció los riesgos de involucrar a un número amplio de países con visiones de desarrollo distintas (Briceño 2010, 50).

Tercero, la estrategia asimétrica de los acuerdos comerciales suscritos entre países del Norte y del Sur configuró un esquema de “ejes y rayos” que evidenció signos de desgaste al finalizar la primera década del 2000. Estos Acuerdos Preferenciales de Comercio no brindaron necesariamente los beneficios esperados, pero sí propiciaron una competencia desventajosa entre los países en desarrollo por el acceso a mercados y atracción de inversiones desde países desarrollados (Quiliconi 2013, 159-161; 2014, 168-174), sobre todo en un contexto de

desaceleración de la economía global producto de la crisis financiera del 2008-2009 que se originó en los Estados Unidos y afectó también a Europa.

Cuarto, si para inicios de la década de 1990 los Estados Unidos y algunos países europeos eran los principales socios comerciales de América Latina, para fines de la primera década del nuevo milenio China desplazó a las mencionadas economías occidentales y se convirtió en el principal socio comercial para Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay (Stuenkel 2021, 115; Saldarriaga y Winkelried 2013, 82). China amplió su presencia en la región al incrementar su demanda de minerales, sobre todo hierro, granos e invertir en recursos naturales en los países de destino (Peters y Armony 2015).

Quinto, a inicios de la primera década del nuevo milenio surgió el denominado regionalismo post hegemónico, el mismo que buscó comprender el alcance de la cooperación regional más allá del comercio y más cercano al ámbito político-social (Deciancio 2016, 103; Legler 2013; Riggirozzi y Tussie 2012). A partir de esta vertiente del regionalismo latinoamericano, tuvo lugar la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) bajo el liderazgo de Venezuela, y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) bajo el liderazgo de Brasil. Pero también tuvo lugar la reformulación del Mercado Común del Sur (Mercosur). El mencionado organismo regional nació a principios de la década de 1990 en sintonía con los postulados del regionalismo abierto, pero pasó de privilegiar una agenda económica a adquirir un perfil más social desde principios del nuevo milenio (Vázquez 2011).

Bajo ese contexto, fue el presidente peruano, Alan García, quien el 14 de octubre de 2010 envió una misiva a varios de sus homólogos latinoamericanos invitándolos a crear un nuevo esquema regional latinoamericano (Novak y Namihás 2015, 35). Originalmente, solo Chile, Colombia, Ecuador y Panamá fueron considerados en la carta. México se suscribió después por iniciativa propia con el apoyo del jefe de Estado chileno, Sebastián Piñera. Si bien ciertos funcionarios diplomáticos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) del Perú intervinieron en la redacción del documento, fue el presidente Alan García quien plasmó el texto final (E. Rodríguez, entrevista, 03 de diciembre de 2019),²⁵ donde se presentó a la cooperación como un problema de desarrollo de alcance regional.²⁶

²⁵ Elsa Rodríguez se desempeña como asesora del Viceministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), una de las principales responsables durante el proceso de conformación y desarrollo de la Alianza del Pacífico desde el Perú. Entrevista, Lima, 3 de diciembre de 2019.

²⁶ La afirmación se basa en el conteo de palabras realizado en NVivo 12

García transmitió a los otros jefes de Estado su preocupación al respecto de los desafíos generados por el entorno regional e internacional: una mayor competitividad y desarrollo para los países no sería posible en el mediano plazo si continuaban trabajando de manera aislada. En otro extracto del documento, el mandatario peruano fue más preciso al respecto del problema central, las iniciativas regionales vigentes en ese momento en el espacio latinoamericano no habían logrado la liberalización del comercio que sus economías requerían para alcanzar un desarrollo integral sostenible, lo que limitaba su proyección hacia el mundo.

La misiva relaciona el concepto de desarrollo con lo económico, en términos de liberalización del comercio y mejora de la competitividad. Pero no de una manera aislada, el documento resalta “la acción concertada” como la única forma de hacerle frente a los desafíos del siglo XXI. De esa manera, deja de lado la idea de espacio regional y hace énfasis, en cambio, en las similitudes que comparte con sus socios latinoamericanos, en términos de su modelo de desarrollo y desafíos para su crecimiento económico. De allí que solo Chile y Colombia respondieran afirmativamente a la iniciativa peruana. Ambos países han mantenido como política de Estado la apertura de su economía como estrategia de inserción internacional y Colombia, de manera particular, ha recibido similares cuestionamientos que Perú al interior de la Comunidad Andina a razón de su política comercial.

Panamá, a diferencia de Ecuador, también manifestó interés en relación a la iniciativa peruana para hacerle frente de manera conjunta a los desafíos que la actualidad les imponía. Sin embargo, no cumplió con la única condición impuesta para formalizar su permanencia en el grupo: tener un tratado de libre comercio con los demás socios del bloque. A pesar de ello, para el lanzamiento oficial del grupo, el 28 de abril de 2011, se convirtió en país Observador a la espera de cumplir, posteriormente, el requisito exigido (“Panamá tiene voluntad de integrar la Alianza del Pacífico, destaca canciller”).²⁷

La situación de Ecuador fue distinta. A pesar de atravesar por circunstancias similares a la de Colombia y Perú como país miembro de la Comunidad Andina, no se involucró en la propuesta. Durante la gestión de Rafael Correa (2007-2017), la idea de desarrollo que primó fue una “ruptura conceptual con los idearios del Consenso de Washington y con aproximaciones más ortodoxas al concepto de desarrollo” (SENPLADES 2009). Bajo esa definición del desarrollo, el gobierno de Rafael Correa decidió mantenerse en la Alianza

²⁷ “Panamá tiene voluntad de integrar la Alianza del Pacífico, destaca canciller”, Andina, 29 de abril de 2011. Acceso 6 de febrero de 2022. <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=355976>

Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), ambos proyectos regionales anclados en el regionalismo post-hegemónico (Riggiozi y Tussie 2012), antes que entrar a la Alianza del Pacífico de corte más neoliberal.

Queremos mucho a Colombia, Perú, Chile, México, pero se enfrentan dos visiones del mundo: el neoliberalismo, el libre comercio, y aquellos que creemos en el socialismo, en garantía de derechos, en zonas libres, pero no para el libre comercio sino libre de hambre, libre de pobreza, Rafael Correa, XII Cumbre del ALBA, julio 2013 (Núñez 2013).

De esa manera, solo Chile, Colombia y posteriormente México compartieron los argumentos expuestos por el gobierno peruano y estuvieron predispuestos a generar acciones al respecto. La manera cómo fue definido el desarrollo llevó a que las organizaciones regionales vigentes en ese momento fueran vistas como opciones no compatibles con la necesidad de mejorar la competitividad y alcanzar una mayor liberalización económica. Esta definición llevó a Ecuador a quedar fuera del grupo, ya que para el gobierno de Correa la condición regional e internacional no implicó los mismos desafíos.

La centralidad que tuvieron los jefes de Estado en esta etapa de problematización dejó por fuera a los actores transnacionales y a los transgubernamentales, quienes no tuvieron mayor poder de decisión. La relación fue limitada por la verticalidad que la autoridad política definía (de arriba hacia abajo). Tal es así que “la participación de México fue delegada a los funcionarios diplomáticos de los otros países miembros cuando la decisión ya se había tomado al más alto nivel” (J. Pella, entrevista, 25 de noviembre de 2019).²⁸ Por su parte, el sector privado fue notificado sobre este proyecto cuando el impulso inicial para profundizar la cooperación regional ya se había generado.

En las etapas posteriores, las redes transnacionales y sobre todo las transgubernamentales han tenido una mayor incidencia en la definición del diseño institucional que adoptó la Alianza del Pacífico. A pesar de ello, la problematización que los jefes de Estado compartieron al respecto del contexto regional-internacional que atravesaron afectó de dos formas las bases institucionales que posteriormente influyeron en las decisiones adoptadas por las redes de políticas y los actores políticos: primero, limitando la membresía de la Alianza del Pacífico

²⁸ Javier Pella es funcionario del Servicio Diplomático del Perú, quien participó en la etapa inicial de conformación de la Alianza del Pacífico desde el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Entrevista, Lima, 25 de noviembre de 2019.

solo a aquellos países afines a una idea de desarrollo ligada al mercado; segundo, al considerar que las organizaciones regionales vigentes no estaban diseñadas para cumplir con sus expectativas. De esa forma, en la etapa posterior, la problematización fue categorizada dentro del ámbito institucional.

4. 1. 2. Encuadre o 'framing':

El concepto de cooperación regional manejado por Chile, México y Perú en la etapa de problematización los identificó cercanos al mercado (Briceño 2019; Nolte 2016) o al paradigma neoliberal (Pastrana Buelvas y Castro 2020, 2; Betancourt y Prieto 2014, 101). La mejora de la competitividad y la liberalización económica han funcionado como objetivos articuladores de los intereses de los tres países dentro del bloque en sintonía con una estrategia de proyección interregional más que intrarregional (Nolte 2020, 159). En consecuencia, la definición de cooperación regional que manejó el grupo los llevó a identificar como un problema la falta de una organización regional que estuviera acorde con sus objetivos económicos.

Bajo ese paraguas, se buscó que la Alianza del Pacífico marcara una clara diferencia con otros esquemas de cooperación regional asentados en normas más proteccionistas (Oyarzún 2017) y contruidos en modelos institucionales complejos (Prieto y Ladino 2014). Es decir, que fuera más flexible, rápida y garantizara la autonomía de sus Estados miembros (Roger 2020, 7). De ese modo, el problema fue categorizado como uno de índole institucional, por lo que la respuesta a ello debía medirse en relación a la creación de una estructura institucional ligera y que fuera, además, compatible con los compromisos bilaterales y regionales que previamente los países miembros habían suscrito.

Durante el proceso de encuadre, el diagnóstico dejó por fuera opciones que mimetizaran con la CELAC, el ALBA o la Unasur, entidades que profundizaron la tendencia, ya presente desde inicio del nuevo milenio, de una estructura institucional cada vez más ligera en los regionalismos latinoamericanos, pero que carecían de la orientación económica que el grupo buscaba (Nolte 2019, 143). Aunque el Mercosur y la CAN sí mantenían el componente económico, tampoco fueron opciones a replicar debido a la compleja arquitectura institucional que mostraban, asentadas en uniones aduaneras. Desde el Asia Pacífico, ASEAN y APEC, considerados los esquemas más representativos del regionalismo asiático, se basan en la construcción de consensos en la toma de decisiones y en la no obligatoriedad de los acuerdos. En ambos esquemas se ha buscado intensificar un vínculo de comunidad entre sus miembros sobre la base de la cooperación regional (Jayasuriya 2001). Sin embargo, el carácter

voluntario –no vinculante– de los acuerdos de APEC tampoco resultó atractivo para el grupo, al igual como tampoco lo hizo el pilar político-securitario de la ASEAN. Asimismo, las características presentes en el TLCAN, definida como una zona de libre comercio bajo un esquema Norte-Sur, no fueron planteadas como un modelo a seguir en su totalidad.

Ante la falta de opciones claras que fungieran de una guía práctica al encuadre establecido por el grupo, ha sido clave la identificación de principios compartidos tanto por los actores políticos como por las redes transgubernamentales y transnacionales para adaptar o resistir aquellos referentes del regionalismo latinoamericano, norteamericano y asiático en busca de un diseño institucional propio de la Alianza del Pacífico. Fue un proceso que empezó con el conocimiento de las alternativas: en términos generales, el regionalismo latinoamericano fue considerado como rígido bajo un componente altamente formal, burocrático e ideológico, esto último al respecto de los modelos post hegemónicos; mientras que el regionalismo americano y el asiático fueron presentados como alternativas más eficientes, competitivas y orientadas hacia la exportación (Lenz 2018, 51; Briceño 2013, 15-29; Moneta 1995, 8).

El resultado llevó a identificar al pragmatismo, a la flexibilidad y al dinamismo como principios centrales dentro de los referentes del regionalismo norteamericano y, sobre todo, asiático. Al mismo tiempo, se observó una tendencia contraria en el regionalismo latinoamericano. La prognosis realizada por el grupo llevó entonces a la adopción de estos principios, intrínsecos al encuadre, que guiaron posteriormente la definición final del diseño institucional de la Alianza del Pacífico considerando alternativas que se ajustaran a estos esquemas de interpretación. En términos de Dobbin, Garrett y Simmons (2007, 461), se trata de atajos cognitivos que permiten a los tomadores de decisiones enfocar su atención en opciones percibidas como válidas en lugar de evaluar toda la información disponible. Para Lenz (2018) el encuadre constituye un mecanismo de difusión por sí mismo ya que conecta un particular entendimiento sobre el problema de cooperación y las soluciones instituciones específicas que los tomadores de decisiones logran encontrar. Sin embargo, no se enfoca bajo qué condiciones puede perder eficacia y aunque reconoce la complementariedad entre mecanismos de difusión, no desarrolla cómo el encuadre puede articularse con el aprendizaje social.

El estudio sobre el diseño institucional de la Alianza del Pacífico refleja que el encuadre como mecanismo de difusión llevó a un proceso de rápido avance en la toma de decisiones mientras existió una base institucional común –acuerdos previos– que armonizara sus intereses. De esa forma, ha sido relevante para la profundización de la cooperación regional impulsada por los cuatro miembros dentro de la Alianza del Pacífico el hecho de que todos,

previamente, hayan tenido suscrito un tratado de libre comercio entre ellos mismos, cuenten con un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea, tengan acuerdos de asociación con China, y sean los únicos países de América Latina que formen parte, o aspiren a ello, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), APEC y del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés). Asimismo, han formado parte de las delegaciones nacionales que negociaron el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Foro del Arco del Pacífico y son integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La red institucional articuladora de los intereses de Chile, México y Perú consintió que estos países compartan espacios internacionales desde la década de 1990 y con mayor énfasis desde el nuevo milenio, así como experiencias similares de relacionamiento externo entre una red de actores con características profesionales similares, con formación en derecho, economía y especializaciones en comercio internacional²⁹ (Dargent 2015; Durán y Oyarzún 2010; Montecinos y Markoff 2009; Teichman 2001). En conjunto, estos dos factores, el compartir distintos espacios desde donde los actores interactúan e intercambian información, así como un perfil profesional semejante, representan condiciones bajo las cuales se produce el aprendizaje (Füglister 2012). Checkel (1999, 549-550) amplía esta perspectiva al advertir el tipo de aprendizaje que comparten los funcionarios públicos y el sector privado durante el proceso de toma de decisiones. El autor sostiene que una alta interacción registrada entre los actores por las repetidas reuniones sostenidas en las negociaciones y mecanismos regionales y multilaterales comunes lleva hacia la convergencia de ideas comunes, sobre todo si esos actores cuentan con carreras profesionales afines entre ellos. Ambos elementos constituyen dos fuertes componentes de aprendizaje social. Ha sido este proceso el que permitió transformar la información adquirida en un esquema cognitivo abstracto que consintió luego la generación de principios compartidos entre los tomadores de decisiones para encuadrar el problema y encontrar soluciones institucionales específicas que mostraran la resistencia del grupo al modelo de regionalismo latinoamericano y la adaptación del esquema norteamericano y del Asia Pacífico (Duina y Lenz 2016; Lenz 2018). De esa manera, bajo la articulación de estos dos mecanismos, pero bajo una misma lógica constructivista, se produjo la difusión del pragmatismo, la flexibilidad y el dinamismo hacia la Alianza del Pacífico, lo que facilitó la adaptación de más de un modelo institucional regional y la resistencia hacia otros. Como se observa en la tabla siguiente (4.1), el pragmatismo, la flexibilidad y el

²⁹ Para mayor detalle, se puede revisar el capítulo 3.

dinamismo son conectados por los jefes de Estado y los coordinadores nacionales del bloque al diseño institucional de la Alianza del Pacífico, que explica su éxito al logro concreto de acuerdos.

Tabla 4.1 Principios que configuran la institucionalidad de la Alianza del Pacífico

	Presidentes	Coordinadores nacionales³⁰
Chile	Nos estamos proyectando juntos hacia el mundo y especialmente hacia el Asia Pacífico compartiendo esfuerzos de promoción de exportaciones, embajadas, consulados y, por tanto, esta Alianza, en su año de vida, ha demostrado que es probablemente el esfuerzo de integración latinoamericano más exitoso de la historia (...). El dinamismo se explica por la actitud que han tenido los presidentes de no agotarse en debates o discursos sino ir directo a la acción y como tenemos principios, valores y visiones compartidas nos ha resultado muy eficaz y rápido alcanzar los acuerdos”. Sebastián Piñera durante la Cumbre de Cali 2013. (Sebastian Piñera, entrevista en RCN).	“Partimos las negociaciones de la Alianza del Pacífico con ciertos elementos, como que era un proceso económico, y que había que tratar de hacerlo desde el pragmatismo y la flexibilidad para no crear algo complejo”. Pablo Urria, entrevista, 23 de junio 2020. ³¹
Colombia	“La tercera vía queda reflejada en el éxito de la Alianza del Pacífico. El sector privado se hizo con la iniciativa. Por tanto, no hay burocracia y, de esta forma, los gobiernos se limitan a facilitar los procesos de integración (...). Gracias a este pragmatismo se conformó la Alianza del Pacífico”, Juan Manuel Santos durante el Foro Iberoamérica 2021. (Gómez. 2021).	“El pragmatismo hace referencia a dos elementos. Al hecho de que los Estados tengan visiones similares sobre la democracia, el libre comercio y el multilateralismo (...). Por otro lado, al hecho de tener una estructura liviana. Esa es una característica diferenciadora en la medida que no hay que trabajar presupuestos, ni tomar decisiones a través de secretarías generales”. Cristian Gutiérrez, entrevista, 05 de agosto 2020. ³²

³⁰ Se ha considerado a los coordinadores nacionales como referentes de las redes transgubernamentales y transnacionales porque son quienes se encargan de coordinar las distintas acciones de implementación que emanan del proceso de cooperación de la Alianza del Pacífico (SUBREI 31 de marzo de 2020). Son ellos quienes canalizan los mandatos políticos hacia los grupos y subgrupos técnicos de la Alianza del Pacífico y hacia los actores del sector privado. De igual forma, son quienes se encargan de filtrar las iniciativas propuestas por las áreas técnicas hacia instancias superiores. De esa forma, se constituyen en los actores de enlace entre uno y otro ámbito (John Cusipuma, entrevista, 26 de noviembre 2019).

³¹Pablo Urria fue Jefe del Departamento Sudamérica y Organismos Regionales de Integración (2010-2014). Director de Asuntos Económicos Bilaterales de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Subrei), Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y negociador de la figura del Estado Asociado en la Alianza del Pacífico, comunicación virtual, 23 de junio de 2020.

³²Cristian Gutiérrez se ha desempeñado como coordinador adjunto en la Alianza del Pacífico. Presta servicios en la Dirección de Integración Económica, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (Mincit), entrevista virtual, 5 de agosto de 2020.

México	“esta claridad de principios nos ha permitido construir un mecanismo flexible y pragmático , que de manera eficiente logra resultados concretos”, Enrique Peña Nieto durante la Cumbre de Cali 2017. (“Peña Nieto:..”)	“Somos cuatro países con una visión común, en busca de una integración profunda, que no pretende crear una nueva burocracia y que avanza. Ese ha sido el principal éxito de la Alianza” César Remis, entrevista, 18 de marzo 2020. ³³
Perú	“La Alianza del Pacífico es un espacio abierto, la integración no es un espacio ideológico, somos pragmáticos , resolvemos problemas. Es la diferencia que de alguna manera nos permite avanzar a una velocidad sostenida”, Ollanta Humala durante la IX Cumbre Punta Mita 2014. (“Ollanta Humala:..”)	“La Alianza del Pacífico no tiene una estructura física, lo que hay son estas reuniones periódicas (...) Existe una interacción permanente y mucho más dinámica, que creo es eso lo que caracteriza al bloque, ese dinamismo . La composición que tiene el bloque existe en otros referentes. Existe un consejo empresarial en la Comunidad Andina, pero en la Alianza es más fluida” John Cusipuma, entrevista, 26 de noviembre 2019. ³⁴

Fuente: Elaborado a partir de información primaria y secundaria recopilada en la investigación

El pragmatismo se entendió en la medida que se podía profundizar la cooperación partiendo sobre acuerdos ya existentes, sin necesidad de crear estructuras complejas. La propuesta se plasmó en relación a otro principio, el dinamismo, en busca de alcanzar, en el menor tiempo posible, resultados concretos. Por su parte, la flexibilidad se manejó como la adaptación de los acuerdos en función de las demandas que el momento requería y descartando o postergando lo que implicara un mayor costo de tiempo en la negociación, así como también bajo una organización que llevó al grupo a generar interacciones horizontales y a relajar la estructura vertical de toma de decisiones.

La adopción de estos principios, como componentes centrales de esta etapa de encuadre del problema, ha obedecido a una dinámica horizontal de interacción, entre las redes transgubernamentales y transnacionales con las autoridades políticas, considerando las referencias compartidas en relación al modelo latinoamericano, norteamericano y asiático de regionalismo. Lo que facilitó esta sintonía fue su perfil técnico. Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, estuvo a cargo de este proceso Alfredo Moreno (2010-2014), un ingeniero comercial con maestría en administración de negocios y reconocido empresario. Del mismo modo, en la Secretaría de Economía de México, estuvo al frente Bruno Ferrari

³³ César Remis es Jefe de la Unidad de Negociaciones Internacionales de la Subsecretaría de Comercio Exterior, Secretaría de Economía de México, comunicación telefónica, 18 de marzo de 2020.

³⁴ John Cusipuma fue Director de América Latina, Caribe e Integración Regional de la Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (Mincetur) (2018-2020), comunicación personal, Lima, 26 de noviembre de 2019.

(2010-2012), abogado con especialización en negocios internacionales y anterior director de ProMéxico. Su sucesor, Ildefonso Guajardo (2012-2018), un economista con especialización en finanzas, trabajó en el Fondo Monetario Internacional y participó en las negociaciones del TLCAN en 1990, así como en su renegociación en 2018.³⁵ Desde el ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, José Luis Silva Martinot (2011-2013), quien presentó estudios en pre y post grado en administración de empresas, ya contaba con una amplia experiencia en gestión empresarial cuando asumió la jefatura del mencionado ministerio. De esa manera, los principios adoptados por las redes transgubernamentales y transnacionales a partir de su experiencia y perfil profesional entraron en sintonía con los mismos principios adoptados por las autoridades políticas quienes, en otro momento de su vida profesional, formaron parte de las mismas redes de políticas como cuadros técnicos.

El pragmatismo, la flexibilidad y el dinamismo, como principios compartidos por parte de todos los actores involucrados en la cooperación regional, llevaron claridad al proceso de toma de decisiones (Bianculli 2018; Börzel 1997; Goldstein y Keohane 1993; Stone y Nesadurai 1999). Como resultado, se plasmó la Declaración de Lima (2011), el Acuerdo Marco (2012), la creación del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) (2012), el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco (2014), y el Primer Protocolo Modificadorio al Acuerdo Adicional (2015). La secuencia de los acuerdos se llevó entre 2011 y 2015 de manera ininterrumpida. No obstante, la negociación de la figura del Estado Asociado muestra la ruptura de esa sintonía que afectó el alcance de acuerdos concretos y, con ello, la noción de éxito de la Alianza del Pacífico. Para esta negociación, se perdió el sentido de armonización que primó con los otros instrumentos ya que no todos los miembros de la Alianza del Pacífico contaban con acuerdos económicos bilaterales ni habían formado parte de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés), primero, y, después, del Tratado Integral y Progresista de Asociación (CPTPP por sus siglas en inglés), junto con los candidatos a Estados Asociados. De allí que se evidencien los límites de la cooperación regional bajo el enfoque de redes de políticas. Ante la falta de acuerdos previos, que articularan sus intereses y redujeran sus diferencias, primaron los intereses domésticos en desmedro de una orientación común en la toma de decisiones que terminó por ralentizar el proceso de toma de decisiones.

³⁵ De la Rosa, Eduardo y Cristina Ochoa, "Ildefonso Guajardo, el hombre de México detrás del TLCAN", Milenio, Ciudad de México, 27 de agosto de 2018, <https://www.milenio.com/negocios/guajardo-el-hombre-de-mexico-detras-del-tlcan>

En consecuencia, la negociación de la figura del Estado Asociado llevó a que las dinámicas de interacción verticales entre las redes transgubernamentales y sus superiores políticos se fortalecieron, al mismo tiempo que el grupo fue perdiendo los referentes cognitivos – principios compartidos- en la toma de decisiones. Lo que viene a continuación, aborda la etapa final del proceso de toma de decisiones donde se define el diseño institucional de la Alianza del Pacífico considerando los principios que el grupo adoptó durante el encuadre del problema.

4. 2. El diseño final de la institucionalidad de la Alianza del Pacífico

4. 2. 1. El rol de las redes transgubernamentales

Seis meses después de la última reunión del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, en octubre 2010, se firmó la Declaración de Lima. Se trata de la primera Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico que se dio durante la Cumbre de Lima celebrada el 28 de abril del 2011. La elaboración del documento requirió apenas de dos reuniones para ser aprobado y su confección no estuvo cerrada sino hasta el último momento de su presentación en la Cumbre de Lima. De esa manera, el dinamismo y la flexibilidad en la toma de decisiones estuvieron articulados desde el principio en el diseño de la cooperación en la Alianza del Pacífico. El primer concepto fue definido en términos de la rapidez y efectividad para alcanzar acuerdos, por ejemplo, la decisión de que el bloque haga énfasis en su especial proyección hacia el Asia Pacífico no requirió un debate interno toda vez que ese punto ya se había asumido dentro del Arco del Pacífico (Declaración de Santiago de Cali, I Foro de la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico).³⁶ El segundo concepto se definió en relación a la falta de protocolos para la toma de decisiones y a la presencia de patrones horizontales de interacción entre las redes transgubernamentales y sus superiores políticos. Sobre ello, un ejemplo fue que la figura del Estado Observador se creó “10 minutos antes de la firma (de la Declaración de Lima) ya que Panamá estuvo presente y no se sabía cómo integrarlo al acuerdo” (P. Urria, entrevista, 23 de junio de 2020).

Dos puntos centrales, adicionales, se sustraen de este documento que anunció el nacimiento del bloque luego de las reuniones de trabajo sostenidas entre los ministerios/secretaría de Relaciones Exteriores de Chile, México y Perú, así como la Secretaría de Economía de

³⁶ Declaración de Santiago de Cali, 29 y 30 de enero de 2007, suscrito durante el I Foro de la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2224/SE_01DeclaracionMinisterialSantiCali2007.pdf

México y Ministerio de Comercio Exterior de Perú con sus respectivos superiores políticos. El primero, la creación de una zona de libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Salvo el último componente, todos los demás tópicos fueron abordados durante las cinco reuniones donde las delegaciones de Chile, México y Perú participaron activamente en el marco de las negociaciones del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, que se extendieron desde 2007 hasta el 2010. Aunque este proyecto fracasó por desavenencias durante las negociaciones económicas y un esquema de negociación rígido que no permitía el avance de la cooperación si no se cerraban todos los puntos conflictivos (García 2013, 44), la Alianza del Pacífico se propuso dar continuidad a los objetivos delimitados en el ámbito económico por el Foro, pero bajo un esquema de negociación más flexible y a los cuales agregó un cuarto pilar asentado en la libre circulación de las personas. Estos cambios buscaron darle a la Alianza del Pacífico un sentido de mayor unidad y flexibilidad que el que se consiguió a través del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, sobre todo para compensar eventuales dificultades de interconexión entre países que no guardan fronteras comunes (Pastrana Buelvas 2015, 46).

El segundo punto relevante que ofrece la Declaración de Lima también tuvo como origen el Foro del Arco del Pacífico. La elaboración de un proyecto de Acuerdo Marco que tuviera como base la homologación de los acuerdos existentes entre las partes fue una decisión a la que llegaron previa a las negociaciones de la Alianza del Pacífico (Declaración de Puerto Vallarta, V reunión ministerial del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano).³⁷ Tanto en el Arco del Pacífico como en la Alianza del Pacífico lo que primó fue el pragmatismo de cuatro países que buscaron establecer un esquema de cooperación sobre la base de reglas ya vigentes entre las partes. No obstante, la Alianza del Pacífico consideró, además, que quienes deseen convertirse en miembros plenos del bloque debían contar con tratados de libre comercio vigentes con todos los integrantes antes de su incorporación. Esta diferencia con el Arco del Pacífico buscó prevenir un nuevo fracaso en el grupo.

De esa manera, para cuando se puso en debate las decisiones que debían ser plasmadas en la Declaración de Lima, los cuatro países sabían en qué puntos manejaban consenso –impulsar el libre comercio y armonizar sus TLC– y en qué otros componentes requerían asentar la cooperación regional para evitar el fracaso de la iniciativa, una estrategia de negociación a velocidades múltiples y ampliar el alcance de los compromisos asumidos por el bloque para

³⁷ Declaración de Puerto Vallarta (México), 23 y 14 de noviembre de 2009, suscrita durante la V reunión ministerial del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2228/SE_05DeclaracionMinisterialPtoVallarta2009.pdf

no limitarse a un propósito específico o lo que Lenz (2021, 71-73) denomina como apertura contractual. La II Declaración Presidencial de la Alianza del Pacífico celebrada en Mérida-México el 4 de diciembre de 2011³⁸ reafirma lo anterior al introducir un quinto pilar a los objetivos marcados como centrales por el bloque. El grupo planteó fomentar la cooperación sobre diversos temas a través de la suscripción del Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico.

De ese modo, se generó la difusión de los compromisos asumidos en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano hacia la Alianza del Pacífico a partir de un proceso de adaptación del modelo original que se produjo a partir de las repetidas reuniones que sostuvieron las redes transgubernamentales y sus superiores políticos entre 2007 y 2011, periodo en el que estos actores sumaron experiencia en el marco de las infructuosas negociaciones llevadas a través del Arco del Pacífico. En consecuencia, la difusión de los acuerdos considerados en el marco del Arco del Pacífico procedió a partir de un proceso de selección y adaptación de los mismos hacia la Alianza del Pacífico en el que los principios compartidos, pragmatismo, flexibilidad y dinamismo, actuaron como marcos interpretativos que guiaron la toma de decisiones. Este fue el resultado del aprendizaje social de actores que participaron de una secuencia ininterrumpida de las negociaciones de ambos bloques en atención a un contexto de crisis marcado por el fracaso de la iniciativa del Arco del Pacífico y enfocados a analizar la información que consideraron válida y a descartar la que no resultó exitosa (Acharya 2004; Checkel 1999, 549-550; Gilardi 2013, 457; March y Simon 1993; Osorio y Vergara 2016, 238-239; Weyland 2006, 18).

El Acuerdo Marco³⁹, suscrito en junio del 2012, oficializó la creación de la Alianza del Pacífico. La negociación de este instrumento, como una expresión del dinamismo con que partió el bloque, tomó solo seis meses luego de las instructivas presidenciales que se plasmaron en la Declaración de Mérida en diciembre 2011 dentro de un contexto regional donde las dificultades para concretar acuerdos birregionales de comercio dentro de América Latina eran evidentes, como las negociaciones por separado del Mercosur y la CAN con la Unión Europea. Sin embargo, por fuera de la región, Estados Unidos venía impulsando un

³⁸ Declaración de Mérida (México) de 4 de diciembre de 2011, suscrita durante la II Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico. Disponible en: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs//5_02_AP_20111204_Declaracion_de_Merida.pdf

³⁹ Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 06 de junio de 2012. Disponible en: http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Framework_Agreement_Pacific_Alliance_s.pdf

acuerdo megarregional con el Asia Pacífico que marcaría las reglas del comercio del siglo XXI, a través del TPP. Diversos países, entre ellos México, se unieron ese mismo año a las negociaciones donde Chile y Perú ya participaban. Bajo ese contexto, el dinamismo de la Alianza del Pacífico contrastó con los procesos lentos de asociación interregional en los que participaban otros esquemas latinoamericanos, pero en sintonía y en articulación directa con un mundo que se pensaba en bloques (Acharya 2014, 79).

El Acuerdo Marco ha sido el instrumento central que ha marcado el diseño institucional del bloque en términos de distribución de la autoridad. Anclado dentro del regionalismo ligero, ha privilegiado un nivel de agrupación (*pooling*) y delegación mínimos comparados con los modelos regionales del siglo XX (Lenz y Marks 2016; Nolte 2019; Sanahuja 2008). Tal es así que la Alianza del Pacífico no adquirió una personalidad jurídica internacional. Eso significa que los compromisos son asumidos bilateralmente o bajo una hoja de ruta unilateral que no modifican los acuerdos vigentes entre los Estados parte y con terceros. Es decir, “ya no como un esquema que crea políticas e instituciones comunes, sino como uno que suma los logros económicos y comerciales individuales de sus Países Miembros para considerar sus resultados como los de un bloque” (Leví y Reggiardo 2016, 200).

Como es característico dentro de espacios regionales con mínimos niveles de agrupación, la toma de decisiones se logra por consenso ante la falta de delegación de autoridad legal al bloque (Gallegos 2019, 77; Vabulas y Snidal 2013). Es decir, la autoridad se mantiene en los Estados miembros quienes controlan individualmente el proceso decisional (Mattli 2003). No obstante, la Alianza del Pacífico ha compensado la carencia de un diseño institucional formal de amplio alcance (Lenz y Marks 2016) por una red de actores con proyección internacional (Legler, Garelli-Ríos y González 2018), asentada en un modelo institucional de bajo costo para sus miembros en términos de su creación, operación y cambio (Abbott y Faude 2021). Pero que son susceptibles de perder “la continuidad de los procesos y de las iniciativas pues estas sufren al no haber un mecanismo permanente que garantice su seguimiento” (R. Contreras, entrevista 26 de junio 2020).⁴⁰ De allí que no se considere necesaria la habilitación de una secretaría general ni tampoco de una burocracia internacional compartida.

El pragmatismo del que parte la Alianza del Pacífico la llevó a rechazar la creación de una nueva burocracia internacional. Prefirió, en cambio, tomar como base común la

⁴⁰ Rodrigo Contreras es consultor del Sector de Integración y Comercio del BID. Previamente, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, se desempeñó como negociador en foros bilaterales, regionales y multilaterales (incluyendo TPP, TISA y la Alianza del Pacífico); además de ser delegado en organizaciones internacionales como la OCDE y la OMC. Entrevista virtual, 26 de junio del 2020.

infraestructura ya existente para su funcionamiento (ministerios de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior o Secretaría de Economía y Relaciones Exteriores para el caso particular de México). La estructura orgánica de la Alianza del Pacífico muestra que la instancia máxima de toma de decisiones políticas corresponde a los mandatarios de los países miembros, quienes se reúnen anualmente en las denominadas Cumbres Presidenciales bajo el auspicio del país que tenga la Presidencia Pro Témpore. De allí que operen como secretarías generales rotativas. Por debajo de ellos, se encuentra el Consejo de Ministros, quienes adoptan las decisiones presidenciales y velan por su cumplimiento. Le sigue el Grupo de Alto Nivel (GAN) –conformado por los viceministros de Comercio Exterior y Relaciones Exteriores de los países miembros. Según la Declaración de Lima, son quienes se encargan de supervisar el trabajo de los Grupos Técnicos, al igual que lo hacen en la práctica los coordinadores nacionales, quienes han carecido de una reglamentación específica hasta fines del 2019. Este último grupo está conformado por los directores de los ministerios de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores, quienes son servidores públicos al igual que los especialistas que integran los Grupos y Subgrupos Técnicos. Esta es el área más flexible de la Alianza del Pacífico. Se han fusionado, eliminado y aumentado grupos a lo largo de los ocho años de vigencia que cubre este documento, hasta el año 2019 se contaba con 25 Grupos Técnicos (C. Gutiérrez, entrevista, 05 de agosto de 2020).

Entre ambos grupos de actores, los coordinadores nacionales y los especialistas de los Grupos y Subgrupos Técnicos, conforman las redes transgubernamentales de la Alianza del Pacífico, las mismas que no necesariamente están abocadas exclusivamente a trabajar la agenda del bloque, sino que distribuyen su tiempo atendiendo otras áreas de interés de su campo de trabajo, como negociaciones o suscripción de acuerdos a nivel bilateral, regional o multilateral. Son estas redes hacia donde se canaliza la voluntad política de los jefes de Estado y ministros, pero también el espacio donde se plantean y debaten las políticas que adopta, en última instancia, el grupo, lo que da cuenta de su flexibilidad para operar bajo patrones verticales y horizontales de interacción. De acuerdo con uno de los Coordinadores Nacionales de la Alianza del Pacífico, “los mandatos que finalmente aparecen en las declaraciones presidenciales tienen su origen, muchas veces, a nivel de Grupos Técnicos” (J. Cusipuma, entrevista, 26 de noviembre de 2019). Esas iniciativas son luego socializadas por los coordinadores nacionales a quienes les corresponde impulsarlas o no a nivel del GAN. El dinamismo, el pragmatismo y la flexibilidad han sido entonces los referentes cognitivos que han usado los tomadores de decisiones para definir el diseño institucional de la Alianza del Pacífico. Un proceso que ha involucrado activamente la participación de las redes

transgubernamentales en la incorporación de normas acordes con esos principios, así como la resistencia hacia otras reglas ajenas a ese marco interpretativo (Risse 2015, 4). Las diversas entrevistas sostenidas con servidores públicos pertenecientes a la Alianza del Pacífico han dado cuenta que el diseño institucional que favoreció el bloque en su Acuerdo Marco obedeció a un proceso de aprendizaje social que tuvo múltiples referentes. De acuerdo con Börzel y Solingen (2014), los procesos de difusión pueden admitir más de una única fuente inicial de estímulo, como la articulación regional en torno a las economías del Asia Pacífico en contraste con esquemas guiados bajo una lógica política, social y territorial anclada en Latinoamérica. Estos estímulos encontraron en las redes transgubernamentales canales propicios para dotar de dinamismo la configuración institucional de la Alianza del Pacífico a partir de un proceso de difusión de distintos modelos institucionales regionales que estuvieron en debate para ello. Al interior de la Alianza del Pacífico no generó mayor discusión la decisión de no adoptar una secretaría general en la organización del grupo, tal como el TLCAN lo hizo en su momento. El debate se centró en la flexibilidad que debía tener el nuevo esquema regional. Durante ese proceso se tomó en cuenta a la Comunidad Andina, lo que demuestra que la explícita resistencia a un esquema institucional en particular por considerarlo inadecuado también puede servir como referente para la toma de decisiones y generar, de ese modo, difusión de políticas teniendo al aprendizaje social como mecanismo causal (Gilardi 2013, 463-464; Osorio y Vergara 2016, 240; Risse 2015, 5). Al respecto, un funcionario diplomático, quien participó en la etapa inicial de constitución de la Alianza del Pacífico, sostuvo:

(...) fundamentalmente, no quisimos que se le pareciera a la CAN. Buscamos algo flexible en términos de institucionalidad. Cuando estuvimos conversando sobre si debería o no tener una secretaría general, uno de los temas recurrentes fue la Comunidad Andina, que su institucionalidad había crecido mucho y con muchos funcionarios, que se gastaba demasiado en consultorías (...) (J. Pella, entrevista, 25 de noviembre de 2019).

A pesar de la clara consigna a no parecerse a la Comunidad Andina, es posible encontrar ciertas semejanzas con la estructura que presenta la Alianza del Pacífico. En ambas instancias, se trabaja con grupos técnicos, el sector privado participa formalmente en el establecimiento de la agenda, presentan un Grupo de Alto Nivel (para temas específicos en el caso de la Comunidad Andina), así como la posibilidad de que los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior actúen de manera conjunta. No obstante, la principal diferencia se

encuentra en los principios que orientan la organización de las dos instituciones regionales. Mientras que la Alianza del Pacífico es capaz de flexibilizar su estructura vertical bajo interacciones horizontales, la Comunidad Andina no está diseñada para ello.

La arquitectura institucional de la Alianza del Pacífico contrasta con el modelo de regionalismo abierto diseñado en la década de 1990 en América Latina. Se acerca más a la propuesta institucional de APEC, un proceso compatible con otros procesos de liberalización comercial que no suponen la pérdida de autonomía de la política arancelaria y comercial, como ocurre con un sistema de mercado común como el pretendido originalmente por la Comunidad Andina y el Mercosur (Coci 2000, 20).

Dentro de estos dos esquemas regionales se privilegian espacios horizontales de interacción con el sector privado, para el caso de APEC a través de su participación formal con el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC por sus siglas en inglés) y para el caso de la Alianza del Pacífico a través del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP). Además, en ambas no rige la regla de la mayoría para la toma de decisiones sino el consenso entre los miembros para orientar la cooperación regional. En ese sentido, ambos bloques se definen como un modelo de gobernanza regional enfocado en la resolución de problemas comunes sin que ello implique, necesariamente, acuerdos internacionales jurídicamente vinculantes entre las partes (Roger 2020, 1-5). Tales características son componentes centrales de un diseño institucional débil (Lenz y Marks 2016) que se definen por sus bajos niveles de delegación y agrupación, pero que al mismo tiempo son más flexibles en la toma de decisiones (Roger 2020).

El diseño institucional de la Alianza del Pacífico, entonces, no ha sido solo el resultado de la difusión de experiencias autorizadas como el TLCAN o APEC, sino también de aquellos referentes que son considerados como inválidos para el avance de la cooperación como la Comunidad Andina. La elección entre una y otra alternativa estuvo validada por las experiencias que los países compartieron y que las redes transgubernamentales diseminaron a través de un proceso de interacción horizontal promovido, sobre todo, por sus membresías en otros espacios de cooperación. Mientras que Perú es parte de la Comunidad Andina y México del TLCAN (hoy T-MEC); Chile, México y Perú lo son de APEC, TPP, ALADI. De esa forma, a pesar de la superposición de membresías en estas organizaciones regionales, ello no fue, necesariamente, una limitante para la cooperación regional (Nolte 2015). La participación de Chile, México y Perú en los mencionados espacios facilitó un proceso de difusión de modelos institucionales regionales provenientes de múltiples referentes hacia la Alianza del Pacífico a través del aprendizaje social. El proceso de socialización de las normas que fueron

luego adaptadas a la Alianza del Pacífico partió desde antes de su creación formal bajo la activa participación de las redes transgubernamentales en distintos espacios de cooperación regional. Ello fue configurado por las experiencias que directamente sus miembros obtuvieron de esas membresías y de la información que circuló dentro de sus respectivas instituciones nacionales al respecto del desarrollo de otros referentes del regionalismo latinoamericano y extra regional. Las redes transgubernamentales constituyeron los canales de transmisión desde y hacia donde circuló la información para luego adaptarla a su propio contexto (Jetschke y Lenz 2013, 633; Börzel y Solingen 2014, 176). Un proceso que da cuenta que la resistencia a determinados modelos institucionales considerados como inadecuados representan también difusión, así como la convergencia total hacia modelos institucionales proveniente de otros organismos regionales no es el único resultado posible (Duina y Lenz 2016, 775; Lenz 2021; Jahn 2015, 256; Risse 2016).

Una vez suscrito el Acuerdo Marco, las redes transgubernamentales se concentraron en la consolidación de un instrumento jurídico que armonizara los acuerdos ya existentes entre las partes, lo que le dio continuidad al pragmatismo mostrado previamente por el bloque. A partir de ese instrumento, se creó una Zona de Libre de Comercio que contempló la eliminación progresiva y recíproca de aranceles, barreras no arancelarias y la acumulación de reglas de origen entre los cuatro países (Cuestas y Thoene 2020, 141). La suscripción de este acuerdo – vinculante para las partes- marca una diferencia del perfil informal que planteó la organización del grupo a través del Acuerdo Marco. Tal como señala Vabula y Snidal (2013), existe un espectro intermedio en el que las organizaciones se mueven entre lo formal e informal.

Aunque el tema fue planteado desde la suscripción de la Declaración de Lima, las discusiones para crear el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico se llevaron adelante luego de la Cumbre de Paranal, en junio 2012, dentro de un panorama regional que mostraba la coexistencia de dos modelos opuestos de comercio regional: uno neoliberal, orientado al sector exportador y ubicado en el Pacífico; junto con otro post-liberal, con políticas de desarrollo coordinadas desde el Estado y ubicado en el Atlántico (Quiliconi 2014, 171, 180-181). Al mismo tiempo, con la incorporación de México al TPP el año 2012, los tres países se vieron involucrados en dos procesos de negociación comercial paralelos.

Bajo ese contexto, se comenzaron a fijar fechas límites para obtener resultados en las negociaciones. Uno de los primeros logros se dio en agosto del 2013 (Acta IV sesión del

CEAP)⁴¹ con el acuerdo para desgravar el 92% del universo arancelario. La negociación se vio facilitada por los acuerdos previos suscritos entre las partes a nivel bilateral, por lo que solo fue necesario su armonización en el marco de la Alianza del Pacífico. Sin embargo, lo que demoró un poco más de tiempo en alcanzar consenso fue la convergencia de reglas de origen entre los cuatro países, un tema para el que no existía acuerdos previos entre las partes, pero que ya había sido abordado desde las negociaciones del Arco del Pacífico. Si bien este asunto no pudo ser finiquitado en su momento por falta de acuerdo entre las partes, la experiencia del fracaso de esa iniciativa dispuso una mayor voluntad por parte de los miembros del bloque para dinamizar el proceso, el mismo que concluyó con la suscripción del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco en febrero de 2014 (también llamado Protocolo Comercial). De la firma del Acuerdo Marco a la suscripción del mencionado Protocolo, la negociación tomó menos de dos años en ser finiquitada por completo.

Las redes transgubernamentales que lideraron ese proceso se ubicaron, sobre todo, en los ministerios de Comercio Exterior de Colombia y Perú, en la Secretaría de Economía de México y la Dirección General de Relaciones Económicas de Chile (Direcon). La mayoría de ellos fueron profesionales especializados en derecho, economía y comercio exterior, que se reconocían por haber negociado juntos acuerdos comerciales bilaterales o de las membresías que sus países compartían en múltiples organismos regionales o multilaterales. La interacción entre ellos y sus superiores políticos fue constante y directa, a través de las sucesivas reuniones que mantuvieron los grupos técnicos con los coordinadores nacionales y, entre estos últimos, con el Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico. Los viceministros o subsecretarios que conformaron el GAN durante la negociación del Protocolo Comercial, al igual que los ministros o secretarios, compartían un perfil y experiencia profesional cercana a las redes transgubernamentales y transnacionales, lo que facilitó que la toma de decisiones estuviera guiada por principios compartidos entre todos los actores involucrados en el proceso.

La configuración del Protocolo Comercial no partió de una reflexión específica, sino que se avanzó de acuerdo a las necesidades que aparecieron en el camino. Es decir, “se definió sobre la marcha” (Polanco 2016, 23) a partir de las directrices políticas, pero también del conocimiento experto de las redes transgubernamentales, lo que llevó a plantear una dinámica de interacción horizontal entre estos actores basada en una autoridad compartida, pero diferenciada. De acuerdo con uno de los negociadores, se entendió como flexibilidad a que “la

⁴¹ Acta IV Sesión CEAP, 25 de septiembre de 2013.

<https://funpacifico.cl/wp-content/uploads/2020/06/Acta-de-la-IV-Sesion-CEAP-NY-2013.pdf>

integración se fue desarrollando a través del instrumento que íbamos negociando (...) lo único que descartamos fue convertirnos en una unión aduanera o en un foro tipo APEC, que es voluntario” (P. Urria, entrevista, 23 de junio de 2020). Se trata de un principio que caracteriza de manera central a aquellas instituciones regionales que buscan relajar los constreñimientos bajo los que operan regularmente los Estados, como una democracia compleja y la verticalidad en la toma de decisiones. En cambio, fortalece la formación y participación de redes transgubernamentales y transnacionales para los fines que persigue la cooperación regional (Abbott y Faude 2021, 399-400).

Para el caso de la Alianza del Pacífico, durante las negociaciones del Protocolo Comercial, la flexibilidad con la que operaron los negociadores les permitió dejar de considerar a APEC como un referente válido para la definición del mecanismo. La experiencia adquirida por parte de Chile, México y Perú en el mencionado foro llevó a descartarlo como modelo ante las dificultades observadas en su interior para alcanzar sus propios objetivos, cuyo cumplimiento se ha basado en la voluntad que establezcan sus economías miembros. Sin embargo, los tomadores de decisiones tampoco se vieron dispuestos a generar un acuerdo vinculante que restara de soberanía a los gobiernos nacionales. El aprendizaje social actuó como un mecanismo de difusión para que se descartara la naturaleza no vinculante de APEC en la toma de decisiones del grupo, así como también asentar la institucionalidad de la Alianza del Pacífico en la conformación de una unión aduanera o un mercado común, “dos objetivos perseguidos por la CAN y el Mercosur en los años noventa” (Prieto Corredor y Ladino 2014, 268). El conocimiento adquirido por las redes transgubernamentales a partir de su experiencia en APEC se vio fortalecido por el contexto que medió la negociación del Protocolo Comercial. Las mismas redes de políticas estuvieron negociando otro acuerdo –el TPP– de cara a su proyección al Asia Pacífico, lo que les permitió plantear con mayor claridad el tipo de instrumento que buscaban suscribir.

La difusión del diseño institucional se presenta aquí como la resistencia hacia ciertos modelos de regionalismo, producto del aprendizaje social adquirido por la experiencia directa de las redes transgubernamentales de Chile, México y Perú en APEC; de Perú en la CAN y el conocimiento compartido que circuló entre los cuatro países al respecto de la falta de dinamismo que tanto la CAN como el Mercosur demostraban para lograr acuerdos concretos en el menor tiempo posible. Pero, también, por el contexto temporal definido por negociaciones paralelas que llevaron adelante las mismas redes transgubernamentales. Una situación que facilitó que estos actores se conviertan en canales de transmisión de conocimiento directo desde las negociaciones del TPP, para definir el tipo de acuerdo que

buscaban afirmar. Un ejemplo de lo anterior lo constituye la negociación del Capítulo sobre Mejora Regulatoria dentro del Primer Protocolo Modificatorio al Protocolo Comercial. A pesar del avance que significó en materia comercial la suscripción del Protocolo Adicional, los miembros de la Alianza del Pacífico sabían que la mayoría de barreras comerciales que tenían que afrontar no era de índole arancelario, sino regulatorio (Polanco 2016, 185). De allí la adopción del Capítulo sobre Mejora Regulatoria dentro del Primer Protocolo Modificatorio se produjera en julio 2015, al año siguiente de haberse firmado el Protocolo Comercial. Las negociaciones para la incorporación del Capítulo sobre Mejora Regulatoria empezaron en junio de 2013 dentro de una dinámica flexible de interacción horizontal entre los actores políticos y las redes transgubernamentales en el que la autoridad fue compartida entre las partes dentro de distintas esferas de acción (Rosenau 2007). La instrucción partió del GAN de la Alianza del Pacífico, pero en el debate primó el conocimiento técnico, centrado en el establecimiento de herramientas comunes para los cuatro países que permitieran una producción normativa de calidad. La naturaleza de la discusión llevó a fortalecer la presencia de las entidades expertas en temas regulatorios de cada país, especialmente de México, país que estuvo negociando un tema similar en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). La misma agencia estatal participó, junto con Chile y Perú, dentro de las negociaciones paralelas que mantenían en el marco del TPP. Fue la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía de México, la que organizó sucesivas reuniones de sensibilización al interior del bloque sobre un asunto que su país ya venía trabajando desde principios de la década de 1990 junto con la OCDE, pero que era un concepto relativamente nuevo para Chile y Perú (OCDE 2018a, 2016a). A partir de esas reuniones, el tema adquirió prioridad en el grupo, pero solo pudo ser incluido dentro de la Alianza del Pacífico cuando se consideró el texto que ya se había planteado en el marco del TPP. Una versión distinta, promovida por ese país, fue rechazada por el resto del grupo (F. Perales, entrevista, 17 de junio 2020).⁴² Se observa, así, que el bloque requirió de un acuerdo previo en común que armonizara sus intereses y dotara de pragmatismo a la negociación para adquirir dinamismo. De esa manera, primó el aprendizaje como mecanismo de difusión bajo una lógica social para que el Capítulo sobre Coherencia Regulatoria negociado en el marco del TPP fuera seleccionado y adaptado en la Alianza del Pacífico con cambios mínimos (Polanco 2016, 191). Si bien el impulso inicial para que este tema adquiriera prioridad en el bloque lo generó

⁴²Fabiola Perales fue directora de Gobernanza Regulatoria y Asuntos Internacionales en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) de México (2007-2015), comunicación virtual, 17 de junio de 2020.

México, las redes transgubernamentales que formaron parte de ambos procesos de negociación desarrollaron creencias arraigadas que limitaron las posibilidades de adaptar el Capítulo sobre Coherencia Regulatoria trabajado en el TPP bajo cambios profundos (Checkel 1999, 549-550). El contexto temporal facilitó que la información obtenida en el TPP fuera valorada por la Alianza del Pacífico frente a la falta de información completa al respecto de las implicancias de las innovaciones promovidas por México (Börzel y Solingen 2014, 175-176). De esa forma, no solo se valoró el criterio de flexibilidad del modelo TPP, asentado en la posibilidad de que los países signatarios manejaran sus propias consideraciones internas para la adopción de esquemas de buenas prácticas regulatorias, sino también el pragmatismo de un acuerdo diseñado sobre la base de un documento ya conocido y aprobado previamente por las mismas redes de políticas. Esa decisión imprimió de dinamismo a una negociación inicialmente planteada para concluir durante el 2014 durante las negociaciones del Protocolo Comercial.

Todos los instrumentos anteriormente descritos han sido definidos a partir de dinámicas de interacción horizontales presentes en la relación entre las redes transgubernamentales y las autoridades políticas de Chile, México y Perú, ello mediado por los acuerdos bilaterales o regionales previos vigentes entre las partes. Ha sido sobre la base de ese contexto que los principios –pragmatismo, dinamismo y flexibilidad- han sido compartidos entre todos los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones para crear una autoridad compartida, pero diferenciada entre las partes. Sin embargo, ello se perdió durante las negociaciones de la figura del Estado Asociado. Como consecuencia, las relaciones entre las autoridades políticas y redes de políticas que intervinieron en el proceso de toma de decisiones se tornaron jerárquicas y se bloquearon los procesos de difusión de políticas desde el TPP hacia la Alianza del Pacífico.

Las negociaciones para crear la figura del Estado Asociado implicaron para la Alianza del Pacífico la adopción de un “(...) acuerdo vinculante de altos estándares en materia económico comercial” (SUBREI – Cuarto Adjunto). Se trata de un proceso que empezó en junio del 2017 y en que se planteó diciembre de 2019 como fecha límite para finiquitar la negociación (Morales 2019). Partió de una reflexión interna del grupo que buscó potenciar las relaciones económicas con aquellos países observadores que trazaron una agenda más profunda de vinculación. Pero, sobre todo, fue una decisión política tomada por los gobiernos de los cuatro países ante la salida de los Estados Unidos del TPP en enero de 2017 y la amenaza de un eventual fracaso de esa negociación. Desde ese año, y a través de la Declaración de Cali, XII

Cumbre de la Alianza del Pacífico,⁴³ Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur se convirtieron en Candidatos a Estados Asociados (CEAS). Todos ellos eran suscriptores del CPTTP.

La concepción de pragmatismo ligada a una base común de acuerdos suscritos previamente por los países negociadores se perdió en la negociación de la figura del Estado Asociado.

Chile es el único miembro de la Alianza del Pacífico que tuvo suscrito un TLC con cada uno de los CEAS durante las negociaciones. Al otro extremo se encontró Colombia que solo registró un TLC con Canadá, y fue este último país, a diferencia de los demás socios, el que no participó de las negociaciones del CPTTP. Ambos aspectos son asuntos relevantes.

Las negociaciones perdieron el sentido de armonización que primó en el Protocolo Comercial para implicar una “sobrerregulación” bajo estándares distintos al CPTTP y, de manera particular, para México y Canadá, del T-MEC, acuerdo que partió de la renegociación del TLCAN y que fue acompañado por el gobierno mexicano de Andrés Manuel López Obrador, un presidente considerado bajo una ideología de izquierda. De ese modo, se reclamó que los acuerdos contenidos en la figura del Estado Asociado no pueden incluir normas menos estrictas que las ya vigentes en esos países de acuerdo a la Convención de Viena (artículo 30 y 59) (Minuta Reunión de Coordinadores Nacionales 2019⁴⁴). Aquí, a diferencia de lo que ocurrió durante el diseño del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, la superposición de organizaciones dejó de ser un canal de difusión de políticas para convertirse en una limitante de la cooperación regional en redes de políticas. El problema no se centró, necesariamente, en la membresía compartida por Chile, Colombia, México y Perú en distintos espacios regionales. Tal como Nolte (2015) lo advirtió, es más desafiante para la profundización de la cooperación regional la superposición de agendas que la de membresías. La inclusión de una agenda progresista, estipulada en el CPTTP y en el T-MEC, incluyó temas como medio ambiente, género, comunidades nativas y propiedad intelectual, lo que llevó a complejizar la negociación. A diferencia de México que fue el primer país en ratificar el acuerdo pocos meses después de concluida la negociación el 2018, Chile y Perú, países también signatarios del mencionado compromiso, aún no lo habían ratificado vía el Congreso o poder Legislativo de sus respectivos países. Asimismo, Colombia, que no formó parte de las negociaciones del CPTTP, no pudo sostener la presión que ejerció la industria láctea de su país para retirar de la

⁴³ Declaración de Cali (Colombia), 30 de junio 2017, suscrita durante la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico. Disponible en:

http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/Presidential_Declarations/XII_Cali_Declaration_s.pdf

⁴⁴ Reunión de Coordinadores Nacionales, Ciudad de México, México, 7 y 8 de mayo de 2019.

Reunión de Coordinadores Nacionales, Bogotá, Colombia, 4 y 5 de diciembre 2019.

negociación la liberalización de su sector frente a la competencia de productos provenientes de Australia y Nueva Zelanda.

Durante las negociaciones de la figura del Estado Asociado, se perdió también el principio de flexibilidad manejado por el bloque desde una etapa temprana de su configuración. Las autoridades políticas consideraron dos fórmulas distintas para llevar adelante las negociaciones de 24 capítulos del acuerdo: los bilateralizados (17) se trabajaron en paralelo con cuatro países distintos bajo la figura 4+1 (los cuatro países de la AP más uno CEAS). Los no bilateralizados (7) adquirieron una fórmula aún más compleja de 4+4 (los cuatro países de la AP más los cuatro países CEAS). Para las redes transgubernamentales no resultó manejable el esquema anterior (ANALDEX 2019). De acuerdo con Pablo Urria, uno de los negociadores de la figura del Estado Asociado:

Nos obligaron a negociar con cuatro países a la vez. Imagínate, la primera experiencia, cuatro que negocian como un bloque, tenemos que ponernos de acuerdo en posiciones comunes, que obviamente las tenemos con el Protocolo, pero encima con un país. Esto es un experimento que, si alguien me hubiese preguntado, técnicamente, yo no lo aconsejaba, sino pensando en uno y después con otro y con otro. Eso ha significado que ha sido muy complicado llevar adelante esas negociaciones, todos juntos (...) (P. Urria, entrevista, 23 de junio de 2020).

La estructura que adquirió la negociación limitó la capacidad operativa de las redes transgubernamentales considerando, además, que desde sus instituciones nacionales recaían sobre ellas otras responsabilidades que demandaban tiempo y atención. También implicó un desafío logístico para el país anfitrión que debió contar con un número de salas e infraestructura adecuada para reunir a ocho delegaciones compuestas por más de 300 funcionarios (“Inició quinta ronda de la Alianza del Pacífico”).⁴⁵ El complejo diseño en la estrategia de negociación los obligó a replantear su estructura. En septiembre del 2019, los jefes negociadores de la Alianza del Pacífico y los CEAS se reunieron en Chile para trazar una nueva hoja de ruta. Ello no solo implicó la bilateralización total de los 24 capítulos en agenda, sino también se dividió por grupos los temas y países con los que observaba mayores dificultades para avanzar en las negociaciones (ANALDEX 2019). De allí que, en ese mismo encuentro, se acordó reactivar las rondas de negociaciones paralizadas desde octubre de 2018.

⁴⁵ “Inició quinta ronda de la Alianza del Pacífico”, Portafolio, 09 de julio de 2018, acceso 5 de febrero del 2022. <https://www.portafolio.co/economia/inicio-quinta-ronda-de-la-alianza-del-pacifico-518897>

La VIII Ronda de Negociaciones se llevó adelante en Colombia y Perú a finales del 2019. En Bogotá, en octubre 2019, la Alianza del Pacífico se reunió con Australia y Singapur, y en Lima, en noviembre 2019, el bloque hizo lo propio con Canadá y Nueva Zelanda.

A pesar de ello, como se muestra en la tabla (4.2) a continuación, a lo largo de las 8 rondas de negociación que se llevaron adelante entre 2017 y 2019 no se pudo avanzar rápidamente en acuerdos concluyentes, ya que demandó un número similar de reuniones lideradas por las autoridades políticas para destrabar los puntos en conflicto. Se observa, de esta manera, que las dinámicas horizontales de interacción – propiciada por principios compartidos - entre todos los actores involucrados en la toma de decisiones se vio limitada por los intereses fijos que manifestaron algunos actores durante el proceso. La diferencia de la negociación de la figura del Estado Asociado con los otros instrumentos adoptados por el bloque es que su definición no tuvo como base un acuerdo previo que limitara las diferencias entre los miembros del bloque y entre ellos y los candidatos a Estados Asociados.

Tabla 4.2 Rondas de negociación y reuniones entre la AP y Candidatos a Estados Asociados (CEAS)

Reuniones/ Rondas de negociación	Año	País anfitrión	Países asistentes	GAN	Jefes negociadores	Grupos técnicos	Objetivos
Reunión	2017	Perú	AP+CEAS		X		Hoja de ruta
I	2017	Colombia	AP+CEAS		X	X	Negociación técnica
II	2018	Australia	AP+CEAS		X	X	Negociación técnica
III	2018	Chile	AP+CEAS		X	X	Negociación técnica
IV	2018	Canadá	AP+CEAS		X	X	Negociación técnica
V	2018	México	AP+CEAS		X	X	Negociación técnica
VI	2018	Nueva Zelanda	AP (sin Colombia) + CEAS		X	X	Negociación técnica
VII	2018	México	AP +CEAS		X	X	Negociación técnica
Reunión	2018	Perú	AP+CEAS	X	X		Destruir negociación
Reunión	2019	Perú	AP	X			Ratificación de compromisos
Reunión	2019	Perú	AP	X	X		Identificación de prioridades intra-AP
Reunión	2019	México	AP		X	X	Construcción de acuerdos intra-AP
Reunión	2019	México	AP+CEAS		X		Presentación de propuestas alcanzadas intra-AP
Reunión	2019	Chile	AP+CEAS		X		Nueva hoja de ruta

Fuente: Elaborado a partir de información primaria y secundaria recopilada en la investigación

De esa manera, al finalizar el periodo de estudio de esta investigación el mencionado instrumento no logró ser finiquitado a pesar del mandato presidencial que daba esa instrucción. El dinamismo asociado a la rapidez en la toma de decisiones se perdió durante la negociación y con ello la idea de éxito en el proceso de cooperación de la Alianza del Pacífico. Se trata de un factor endógeno que explica la ralentización del bloque, pero que no excluye otras razones de índole interno de cada uno de los miembros del grupo, como la promesa de campaña del elegido presidente colombiano, Iván Duque, de no firmar tratados de libre comercio durante su gestión; la agenda del presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, centrada en asuntos internos; los problemas de política interna en el Perú, así como el “espejismo del éxito chileno” a partir de las protestas generadas a fines del 2019 (Pastrana Buelvas y Castro 2020, 9).

4. 2. 2. El rol de las redes transnacionales

A diferencia de las redes transgubernamentales, las redes transnacionales tuvieron una participación más focalizada en la configuración del diseño institucional de la Alianza del Pacífico, primero a través de las agencias de promoción comercial de sus respectivos países y después a través una intervención formal con la creación del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP). Se buscó, en consecuencia, conocer de primera mano cuáles eran las principales trabas que presentaba el comercio exterior dentro de una agenda comercial cada vez más compleja. Al respecto, Yolanda Torriani, presidenta de la Cámara de Comercio de Lima sostuvo:

La finalidad de este espacio representativo es fortalecer la relación empresa – sector público, así como brindar sugerencias y recomendaciones de políticas para promover el libre comercio y la integración regional (Y. Torriani, entrevista, 19 de noviembre de 2019).⁴⁶

El sector privado participó de manera indirecta en el diseño institucional del bloque a través de las agencias de promoción de cada uno de los respectivos países que conforman la Alianza del Pacífico. De esa manera, ProExport Colombia, ProChile, ProMéxico y PromPerú desarrollaron un plan de trabajo orientado a promover los bienes y servicios de los cuatro países ante mercados internacionales durante las negociaciones del Acuerdo Marco (Reyes 2017, 12). Dentro de su plan de trabajo se estableció la exploración de nuevos mercados para

⁴⁶ Yolanda Torriani fue presidenta de la Cámara de Comercio de Lima (CCL) durante dos periodos consecutivos 2017-2020. Entrevista, 19 de noviembre de 2019.

la instalación de representaciones de promoción conjunta (Cumbre de Paranal,⁴⁷ IV Cumbre de la Alianza del Pacífico), lo que luego se concretó a través de la apertura de oficinas compartidas como la de Estambul y la generación de siete macro ruedas de negocios. La última macrorueda de negocio (julio 2019) reunió a 400 empresarios de los cuatro países en la ciudad de Arequipa, Perú (Declaración de Lima, XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico⁴⁸; Declaración de Cádiz, V Cumbre de la Alianza del Pacífico).⁴⁹

Sin embargo, la participación directa del sector privado en la Alianza del Pacífico se dio desde agosto del 2012, a través de la creación del CEAP. La participación del Consejo tiene como antecedente inmediato el convenio de colaboración firmado en diciembre de 2011 por las cuatro cúpulas empresariales de los países miembros: Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE), Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Sociedad de Comercio Exterior de Perú (COMEX). El convenio preliminar estableció la creación de seis grupos de trabajo con el objetivo de analizar la problemática de cada uno de esos sectores y proponer soluciones una vez que el CEAP estuviera constituido (Acta Constitutiva del CEAP).⁵⁰

Para la formalización del CEAP, cada país extendió la invitación a sus empresarios nacionales. De allí que otros gremios, representaciones y líderes empresariales fueran incluidos en el proceso. En el caso de Chile, a la presencia de la Sofofa se le sumó la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), que pasó a liderar el capítulo de ese país dentro del CEAP junto con el Consejo Empresarial Chile-Colombia, el Consejo Empresarial Chile-Perú y, posteriormente, el Consejo Empresarial Chile-México. El CPC es el organismo cúpula de Chile que reúne a los principales sectores productivos del país. En el caso de México, COMCE quedó al frente del proceso junto con el Consejo Mexicano de Negocios, el Consejo Coordinador Empresarial y la participación de Carlos Slim Domit, presidente del Consejo de Telmex y miembro del Grupo Carso. El COMCE es el organismo cúpula del sector privado mexicano en materia de comercio internacional. Para el caso de

⁴⁷ Declaración de Paranal (Chile) de 6 de junio de 2012, suscrita durante la IV Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico.

http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs//5_03_AP_20120606_Declaracion_de_Paranal.pdf

⁴⁸ Declaración de Lima (Perú), 06 de julio de 2019, suscrita durante la XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico. <https://alianzapacifico.net/declaracion-de-lima-xiv-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico/>

⁴⁹ Declaración Conjunta de los Presidentes de la Alianza del Pacífico, suscrita durante la V Cumbre en Cádiz (España), el 17 de noviembre de 2012.

http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs/5_04_AP_20121117_Declaracion_Cadiz.pdf

⁵⁰ Acta constitutiva del CEAP, 29 de agosto del 2012. <https://funpacifico.cl/wp-content/uploads/2020/06/ACTA%20CONSTITUTIVA%20CEAP%20FIRMADA.pdf>

Colombia, ANDI mantuvo articulada la representación de la posición empresarial de ese país. Se trata de uno de los gremios más representativos del sector privado de ese país que vincula al sector manufacturero, financiero, comercial y de servicios. La participación de Perú, en cambio, ha estado compuesta no solo por COMEX, sino también por la Asociación de Exportadores (ADEX), la Cámara de Comercio de Lima (CCL) y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep). Los gremios empresariales que conforman el CEAP tienen en común su respaldo al libre comercio y, con diferencias de grado, mantienen una fuerte orientación hacia el comercio internacional (ANDI 2019; Durán y Oyarzún 2010, 238-239; García 2012; Walid de Magalhães 2016, 8). Todos ellos son quienes conforman las redes transnacionales de la Alianza del Pacífico.

Aunque la creación del CEAP no fue una iniciativa del sector privado, sí participaron activamente de su formalización a través de reuniones con los representantes de los distintos gremios de Chile, Colombia, México y Perú, donde estuvieron presentes también delegados de las agencias de promoción de sus respectivos países (Acta II Sesión CEAP⁵¹). A cargo de esa tarea estuvo Félix de Vicente, director de ProChile durante marzo de 2010 y mayo de 2013, en concordancia con la presidencia pro t mpore de la Alianza del Pacífico que recayó en Chile en ese periodo. Se trata de un empresario-economista chileno, cercano al entonces presidente Sebastián Piñera (2010-2014), quien luego de liderar ProChile estuvo al frente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de su país.

Durante la V Cumbre de la Alianza del Pacífico se dio la bienvenida al Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) como un órgano anexo dentro del organigrama que presenta la iniciativa regional. Está constituido por cuatro capítulos y cada uno de ellos tiene un presidente que representa al sector empresarial de cada uno de los países miembros del bloque. Pero, además, está conformado por 24 grupos técnicos en sintonía con los grupos que operan al interior de la Alianza. Las decisiones pasan por dos niveles antes de ser socializadas hacia las redes transgubernamentales. En un primer momento, los empresarios definen sus intereses por país y sector; luego, se reúnen con los empresarios de los otros países para consensuar propuestas (A. Sánchez, comunicación personal, 2020, 18 de febrero). De ese modo, los representantes del sector privado se aseguran de remitir a los coordinadores nacionales de la Alianza del Pacífico una base común que refleje sus intereses.

⁵¹ Acta II Sesión CEAP, 24 de enero de 2013. <https://funpacifico.cl/acta-ceap-23-ene-stgo-2013/>

Formalmente, las propuestas que son concebidas dentro del CEAP son derivadas a las autoridades y a los demás grupos técnicos a través del Comité de Expertos para el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CE-CEAP). Es una instancia de articulación entre la Alianza del Pacífico y el CEAP, que analiza y da respuesta a las propuestas presentadas por los empresarios, en coordinación directa con los coordinadores nacionales. No obstante, la propia organización de la Alianza del Pacífico permite que las propuestas del sector privado sean canalizadas a través de instancias más horizontales, lo que da cuenta de su flexibilidad. Durante las Cumbres Presidenciales, se realizan almuerzos organizados por el CEAP donde el sector privado dialoga directamente con los presidentes, quienes, a su vez, están acompañados por sus ministros y viceministros. Allí se dan a conocer los avances en los temas de agenda y las próximas iniciativas del sector. Esto se da una vez al año.

Otro canal de comunicación hacia los tomadores de decisiones se ha dado a través de los coordinadores nacionales y Grupos Técnicos, quienes se reúnen también con el Grupo de Alto Nivel (GAN), cuatro veces al año. Luego de estos encuentros que tienen estos equipos con sus pares de la Alianza durante el año, los servidores públicos informan al sector privado sobre los avances que se han alcanzado y esperan sus comentarios para definir sus próximas acciones en materia económica. En otros ámbitos de la cooperación, la participación del CEAP ha oscilado entre lo mínimo a lo inexistente.

La configuración institucional del CEAP recogió el mismo objetivo que dio origen al Consejo Empresarial de la Comunidad Andina, es decir, promover una mayor participación del sector empresarial dentro de un proceso de regionalismo. Sin embargo, fue creado bajo principios distintos a los de la CAN. El CEAP buscó que su diseño institucional formalizara prácticas más horizontales de interacción que se gestaron, en conjunto con el sector público, durante las negociaciones de acuerdos comerciales y otros espacios de relacionamiento directo conocidos por las redes transnacionales.

Es así que se tomó como referente central para el diseño institucional del CEAP al Consejo Consultivo Empresarial de APEC (ABAC por sus siglas en inglés), que se reúne cuatro veces al año, y donde Chile, México y Perú tienen membresía desde la década de 1990. Se trata de la única entidad no gubernamental que cumple un papel oficial dentro de las Cumbre de Líderes Económicos que organiza APEC cada año. Además, fue importante el trabajo realizado dentro del Consejo Empresarial Chileno-Peruano (CECHP), cuya acta fundacional

(año 2004) sirvió como guía para la redacción del acta constitutiva del CEAP (L. Leyton, entrevista, 24 de junio de 2020).⁵²

Las conexiones e interacciones que generaron las redes transnacionales dentro de esos espacios, convirtieron las experiencias de trabajo en conocimiento compartido. En consecuencia, se contempla al aprendizaje social como un mecanismo de difusión de diseños institucionales dentro del grupo a partir de más de un referente (Börzel y Solingen 2014, 174; Dobbin 2008). Si bien elegir un modelo institucional ya conocido por las redes transnacionales implicaba un costo menor para alcanzar el consenso, en términos de tiempo y presupuesto, no hubiese sido posible de no mediar entre ellos principios compartidos y entendidos como los más eficientes para guiar la acción. Ello propició un entendimiento común y una legitimación de los objetivos propuestos por el grupo (Montenegro Braz 2018, 308).

De esa manera, la flexibilidad fue definida como la mínima adhesión de protocolos en la manera cómo el grupo se conducía y en relación a un nuevo patrón de interacción entre los actores públicos y los empresarios. De esa forma, se buscó superar el verticalismo en la toma de decisiones y apostar, en cambio, por el diálogo horizontal para impulsar la cooperación regional a través de una organización que se adapte a las demandas que el contexto conducía (Abbott y Faude 2021; Bianculli 2017). De la misma manera, el pragmatismo respondió a la propuesta de no crear barreras burocráticas, sino espacios institucionalizados donde la convivencia entre agentes regulados y reguladores se diera de manera permanente. El dinamismo, en cambio, se reflejó a partir de la capacidad de la red para transmitir mensajes de manera rápida y directa hacia los tomadores de decisiones que coadyuvaran a la facilitación de los negocios. Ese proceso permitió la adaptación del modelo ABAC y CECHP en un esquema propio de la Alianza del Pacífico.

El diseño institucional del CEAP muestra el mismo pragmatismo que se maneja en ABAC, pero bajo sus propios criterios en cuanto a la organización. A diferencia de este espacio, que tiene cuatro reuniones fijas al año, el CEAP no tiene un mínimo de encuentros. También ha logrado una mayor flexibilidad al marcar líneas más horizontales de relacionamiento directo con los jefes de Estado en la búsqueda por alcanzar resultados concretos en el corto plazo y, así, fortalecer el dinamismo mostrado por el bloque. En ABAC, en cambio, las economías

⁵² Loreto Leyton se desempeña desde el 2016 como Directora Ejecutiva de la Fundación Chilena del Pacífico. Fue Directora Ejecutiva APEC Business Advisory Council (ABAC) y Secretaria Ejecutiva del capítulo chileno Consejo Empresarial Alianza del Pacífico (Sherpa Chile) durante el periodo 2014-2018.

líderes como China y los Estados Unidos han sido más renuentes a establecer diálogos espontáneos con el sector privado.

En ese sentido, el CEAP es más cercano a la flexibilidad de relacionamiento entre autoridades y sector privado propuesto desde el CECHP, donde los primeros se han beneficiado por el acceso a información especializada, mientras que los segundos han participado directamente de la elaboración de una política comercial (Woll y Artigas 2007, 126). Esta práctica no se evidenció durante todo el proceso de negociación del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, cuando el CEAP ya estaba en funcionamiento. Eso se explica porque el proceso “no implicó una sensibilidad importante por parte de los privados. Todo lo sensible ya se había negociado en los TLC” (E. Rodríguez, entrevista 03 de diciembre del 2019).

Las redes transnacionales se limitaron a cumplir un rol de acompañamiento en aquellas áreas ya abordadas por los TLC que mantenían en común, pero adquirieron un rol más activo en ámbitos no regulados. Esta posición se evidenció durante las negociaciones del Anexo 7.11 Cosméticos contemplado en el Primer Protocolo Modificatorio al Acuerdo Adicional suscrito el 2015. El proceso empezó en agosto del 2012, luego de la aprobación de la “Ruta Crítica en Materia de Cooperación Regulatoria”, una guía de cinco pasos que organizó la interacción directa entre el sector privado y los servidores públicos bajo una práctica de regulación receptiva en materia regulatoria.

La propuesta para trabajar el anexo sectorial partió de la industria cosmética, una red transnacional articulada a través del Consejo de Asociaciones de la Industria Cosmética Latinoamericana (CASIC). La iniciativa fue el resultado de la difusión de medidas con altos estándares regulatorios que fueron aprendidas en el CASIC, a través de reuniones periódicas realizadas con expertos en la materia (C. Berzunza, entrevista 27 de febrero 2020)⁵³ y durante las negociaciones del TPP, dos referentes que focalizaron la atención de las redes transnacionales en un número limitado de información. Las propuestas, que implicaron cambios en la regulación sanitaria de los países miembros de la Alianza del Pacífico, fueron adoptadas a partir de un proceso de aprendizaje social que se produjo al interior de las redes transnacionales y que dotó de pragmatismo a la negociación al considerar los acuerdos previos alcanzados dentro de ambos espacios. Las redes transnacionales participaron de las negociaciones de la Alianza del Pacífico teniendo ya definido un entendimiento común entre

⁵³ Carlos Berzunza se mantiene como Director General de la Cámara y Asociación de las Industrias de Productos Cosméticos y Aseo Doméstico de México (CANIPEC) desde el 2008. Además, se desempeña como presidente del Consejo de Asociaciones de la Industria Cosmética Latinoamericana (CASIC), entrevista telefónica, 27 de febrero 2020.

las partes, es decir, una comprensión socialmente aceptada por sus miembros (Gilardi 2010, 660-661) en relación a las reformas requeridas por la industria cosmética, como, por ejemplo, la eliminación del Certificado de Libre Venta (para mayor detalle, revisar el capítulo 6). Sin embargo, fue otro principio el que llevó al Sub Grupo de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) a descartar o postergar el trabajo con otras industrias y a privilegiar la negociación del Anexo Cosméticos. La flexibilidad operó reconociendo al sector que implicó un menor costo de negociación. A diferencia de otros sectores, la industria cosmética presentó una propuesta consensuada, donde se identificó las principales trabas al comercio y también las soluciones (A. Acevedo, entrevista 24 de enero 2020).⁵⁴

La negociación llevó más de dos años en ser finiquitada, a pesar de la insistencia del sector privado por alcanzar un acuerdo en el menor tiempo posible. El problema se centró en la falta de una posición común entre las autoridades sanitarias de los cuatro países, entidades directamente implicadas en el proceso de reforma regulatoria. Ante esa falta de dinamismo, las redes transnacionales transmitieron directamente sus preocupaciones a los presidentes y representantes de sus respectivos países, quienes participaron de la IV Sesión del CEAP (Acta IV CEAP⁵⁵). El resultado fue positivo. El diálogo político a nivel ministerial logró destrabar una negociación que careció de un acuerdo previo vinculante entre las agencias sanitarias de los cuatro países que implicara la armonización de sus procedimientos administrativos internos.

4. 3. Conclusiones

Este capítulo abordó el modelo de cooperación regional, en su ámbito institucional, que ha propuesto la Alianza del Pacífico. El diseño institucional del bloque se sitúa dentro de la denominada tendencia del regionalismo ligero, pero bajo sus propias particularidades, pues mantiene una posición intermedia entre aquellas organizaciones formalmente constituidas y aquellas informales.

Su estudio ha permitido identificar el papel que han cumplido las redes transgubernamentales y transnacionales en ese proceso, que abarcó, en sus ámbitos centrales, la Declaración de Lima, el Acuerdo Marco, el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, el Primer Protocolo Modificatorio al Acuerdo Adicional, la figura del Estado Asociado y la creación del CEAP.

⁵⁴ Ángel Acevedo es Presidente del Gremio de Cosmética e Higiene Personal del Perú (Copecoh), además de desempeñarse como el primer vicepresidente del Consejo de Asociaciones de la Industria Cosmética Latinoamericana (CASIC), comunicación personal, Lima, 24 de enero de 2020.

⁵⁵ Acta IV Sesión CEAP, 25 de septiembre de 2013. <https://funpacifico.cl/acta-de-la-iv-sesion-ceap-ny-2013/>

Para ese objetivo, se identificó tanto a los actores políticos, como a los servidores públicos y representantes del sector privado que estuvieron involucrados directa o indirectamente en un proceso guiado por tres etapas: la problematización, el encuadre y la definición final.

Durante la problematización, el papel de los actores políticos fue sustancial para llevar adelante esta iniciativa que partió de una definición similar de desarrollo por parte de los jefes de Estado que finalmente decidieron conformar la Alianza del Pacífico. El rol de las redes transgubernamentales estuvo limitado por la voluntad política, mientras que las redes transnacionales no participaron. Un punto central se deriva de esta primera etapa: la necesidad de una organización regional que esté acorde con la visión neoliberal de los presidentes de turno, un problema que luego, en la etapa de encuadre, fue identificado como uno de índole institucional. De allí que las alternativas debían considerarse en relación a la creación de una estructura institucional ligera y que fuera, además, compatible con los compromisos bilaterales y regionales que previamente los países miembros habían suscrito.

La identificación de principios compartidos entre las distintas redes y los actores políticos facilitó ese proceso. El pragmatismo, la flexibilidad y el dinamismo fueron los principios que el bloque adoptó tomando como referentes al modelo norteamericano de regionalismo, pero, sobre todo, asiático. Se trató de un proceso de difusión facilitado a partir del aprendizaje social generado a través de la red internacional compartida por los cuatro países y en el que las redes transgubernamentales y transnacionales actuaron como canales de transmisión desde y hacia donde circuló el conocimiento de una organización regional hacia otra.

Durante la última etapa, la evaluación de esos principios en relación a su aplicación y vigencia dentro de la definición final que adoptó la Alianza del Pacífico generó resultados disímiles. No todos los instrumentos contemplados en esta investigación mantuvieron una referencia constante en su aplicación, lo que afectó tanto a las dinámicas horizontales identificadas entre las autoridades políticas y las redes de políticas, así como los procesos de difusión de políticas regionales.

La Declaración de Lima, el Acuerdo Marco, el CEAP y, en menor medida en relación a los anteriores, el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco fueron concretados durante un proceso rápido de toma de decisiones. El dinamismo que estos instrumentos le confirieron al proceso de conformación de la Alianza del Pacífico se mantuvo directamente relacionado al pragmatismo y a la flexibilidad con que se llevaron adelante los acuerdos. Para la constitución de estos instrumentos, se tomó en cuenta más de un referente. La participación de las redes transgubernamentales y transnacionales en distintos espacios regionales y bilaterales propició que estos actores aprendieran acerca de los errores y aciertos de llevar adelante o no ciertas

políticas regionales. El perfil profesional compartido entre las redes de políticas y con sus superiores políticos, así como la alta interacción que mantuvieron para la negociación e implementación de acuerdos por fuera de la Alianza del Pacífico permitió la difusión de modelos institucionales a partir del aprendizaje social que estas redes adquirieron y que compartieron durante el diseño institucional del bloque. Como resultado, la institucionalidad de la Alianza del Pacífico quedó definida por sus bajos costos de creación, operación y cambio, así como por el empoderamiento generado hacia las redes transnacionales y transgubernamentales que han participado en el proceso de toma de decisión e implementación de los acuerdos bajo una autoridad compartida pero diferenciada con sus superiores políticos en sintonía con lo postulado Abbott y Faude (2021). Además, la Alianza del Pacífico tiene un alto componente de informalidad en los términos propuestos por Roger (2020), Vabulas y Snidal (2011, 2013) y Lenz y Marks (2016) ya que no cuenta con una secretaría técnica ni su Acuerdo Marco plantea la creación de una organización internacional. Sin embargo, su Protocolo Comercial sí es vinculante para las partes, además de que establece condiciones para el ingreso de nuevos miembros. A pesar de ello, le ha sido difícil a la Alianza del Pacífico seguir configurando su modelo institucional a partir de la creación de otros referentes institucionales.

La negociación del Primer Protocolo Modificatorio al Acuerdo Adicional da cuenta de lo anterior. El proceso debió ser finiquitado en el 2014, pero se extendió hasta julio del 2015. Las negociaciones para introducir un Capítulo sobre Mejora Regulatoria en el Protocolo Comercial solo adquirieron dinamismo cuando se tomó como referente un acuerdo previo negociado en el marco del TPP. Para este caso, la flexibilidad con la que fue negociado el acuerdo ofreció los incentivos suficientes para que un acuerdo similar fuera adoptado en la Alianza del Pacífico. Más que las redes transnacionales, fueron las redes transgubernamentales las que propiciaron la difusión de la mencionada política en el seno de la Alianza del Pacífico. El resultado fue la adaptación con mínimos cambios del texto desarrollado en el marco del TPP al que finalmente suscribió el bloque latinoamericano. El contexto que propició el proceso de difusión del acuerdo fueron las negociaciones paralelas que se llevaron adelante por las mismas redes de políticas. Al igual que los instrumentos anteriores, fue el aprendizaje social adquirido bajo una lógica constructivista lo que finalmente primó en el grupo. A través de las reuniones de sensibilización ofrecidas por México, las redes transgubernamentales de Chile y Perú entendieron la importancia de priorizar el tema en la agenda del grupo, pero no valoraron un documento distinto al ya trabajado durante las negociaciones del TPP. El conocimiento arraigado sobre las ventajas de

ese documento al respecto de generar políticas flexibles en materia de mejora regulatoria se sobrepusieron a la propuesta innovadora pero desconocida en cuanto a sus implicancias por parte de la Cofemer de México.

El Anexo Cosméticos siguió otro camino. Se tuvo que requerir que la autoridad política interviniera para flexibilizar la posición contraria al acuerdo que inicialmente contemplaron algunas agencias sanitarias involucradas en el proceso de negociación. El resultado fue positivo, pero su concreción tomó más tiempo de lo esperado. La negociación de este acuerdo fue introducida por el TPP, pero las redes transnacionales buscaron su profundización en el marco de la Alianza del Pacífico a partir de los acuerdos previos e interacción constante que establecieron en el marco del CASIC, una condición de la que carecían las agencias sanitarias de Chile, México y Perú. A pesar de los argumentos técnicos que las redes transnacionales ofrecieron para convencer a las agencias sanitarias de eliminar el Certificado de Libre Venta, ello no se logró. De esa forma, la negociación del Anexo Cosméticos no propició dinámicas horizontales de interacción entre las redes transnacionales y transgubernamentales ni entre ellas con las autoridades políticas, toda vez que estas últimas tuvieron que hacer valer su autoridad política para viabilizar la negociación. Aunque finalmente fueron adoptados los acuerdos adquiridos entre las redes transnacionales en el marco del CASIC hacia la Alianza del Pacífico, no se concretó un proceso de aprendizaje social entre las redes transnacionales y transgubernamentales que llevara a la adopción de la política propuesta. Como se ha mencionado al interior del capítulo, las agencias sanitarias no contaban con un acuerdo previo que limitara sus diferencias, pero, sobre todo, no manejaron experiencias compartidas de negociación en otros espacios regionales lo que limitó su capacidad de aprendizaje y, en ese sentido, de una comprensión similar del problema regional.

Finalmente, durante la negociación de la figura del Estado Asociado, todos los principios adoptados por las redes transnacionales y transgubernamentales en la etapa de encuadre se perdieron, lo que fortaleció las dinámicas verticales de interacción entre las redes de políticas y los actores políticos y bloqueó la difusión de políticas regionales adoptadas en el marco del TPP hacia la Alianza del Pacífico.

Como muestra la tabla (4.3), para abordar la etapa final del diseño institucional que adoptó la Alianza del Pacífico se analizó una serie de componentes que han explicado cómo se llevó adelante ese proceso dentro de ámbitos que abarcan sus características temporales, contextuales, dinámicas de interacción, secuencia de acuerdos previos y si se logró identificar la difusión de políticas en ese transcurso. El análisis señala que, si bien los cambios producidos a nivel regional han incidido en la ralentización del proceso de configuración

institucional de la Alianza del Pacífico, este trabajo ha identificado que la secuencia de las negociaciones y la repetición de los tópicos de debate han tenido también repercusiones en los resultados alcanzados al interior de la Alianza del Pacífico.

Tabla 4.3 Diseño institucional de la Alianza del Pacífico

Instrumento	Inicio- fin negociaciones	Acuerdos previos	Dinámica de interacción	Difusión	Referentes	Contexto regional
Declaración de Lima	Enero 2011 – abril 2011	Sí	Horizontal	Sí	Foro del Arco del Pacífico	Fracaso del Arco del Pacífico/crisis CAN/regionalismo post-hegemónico
Acuerdo Marco	Diciembre 2011-junio 2012	Sí	Horizontal	Sí	TLCAN, CAN, APEC,	Dificultades para concretar acuerdos birregionales en AL
Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP)	Julio 2012-agosto 2012	Sí	Horizontal	Sí	ABAC, CECHP	Nueva agenda del comercio internacional
Protocolo Adicional al Acuerdo Marco	Junio 2012-febrero 2014	Sí	Horizontal	Sí	MERCOSUR, CAN, APEC, TPP, TLC bilaterales	Negociación del TPP
Primer Protocolo Modificatorio al Acuerdo Adicional	Junio 2013-julio 2015	Parcial ⁵⁶	Horizontal/vertical ⁵⁷	Sí	TPP, CASIC	Avance y cierre de las negociaciones del TPP
Figura del Estado Asociado	Junio 2017-¿?*	No	Vertical	No	CPTPP	Salida de EEUU del TPP/ renegociación del TLCAN/ Acuerdo T-MEC

Fuente: Elaborado a partir de información primaria y secundaria recopilada en la investigación

*Las negociaciones continuaron posterior a la fecha de cierre de esta investigación

Como consecuencia, se argumenta que la presencia de acuerdos previos suscritos en el ámbito bilateral y megaregional por Chile, México y Perú ha influido en el establecimiento de dinámicas de interacción horizontales que han presentado las redes transnacionales y

⁵⁶ Parcial: Mientras que el Capítulo sobre Mejora Regulatoria sí tuvo como referente un acuerdo similar del TPP; para el Anexo 7.11 Cosméticos, el sector privado contaba con acuerdos previos debatidos dentro del CASIC y el TPP-CPTPP, pero no sucedió lo mismo con las agencias sanitarias.

⁵⁷ La negociación del Capítulo sobre Mejora Regulatoria generó dinámicas horizontales de negociación; mientras que el Anexo 7.11 Cosméticos propició dinámicas verticales.

transgubernamentales con los actores políticos, así como en el avance de las negociaciones del bloque.

La negociación de la figura del Estado Asociado es el caso más evidente. Mientras que México ya tenía contemplada una agenda progresista dentro de las negociaciones que llevó adelante en el marco del T-MEC y del CPTPP, Chile ni Perú habían ratificado el último acuerdo. Más allá de la orientación política del presidente mexicano, identificado bajo una ideología de izquierda, ha sido el gobierno de Andrés Manuel López Obrador el que ha buscado profundizar la agenda de cooperación comercial de la Alianza del Pacífico, lo que demuestra continuidad en la estrategia de inserción internacional de México en relación con gobiernos anteriores.

La presencia de acuerdos previos también incidió en los procesos de difusión identificados dentro de la configuración institucional que adoptó la Alianza del Pacífico. Fue el aprendizaje social, como mecanismo de difusión, lo que llevó a la adaptación y resistencia de modelos institucionales extra e intrarregionales en el bloque. Eso refuerza la idea de que la superposición de organizaciones regionales no representa, necesariamente, un problema para la profundización de la cooperación regional siempre que se generen procesos de difusión que armonicen sus mandatos.

La repetición de tópicos entre un acuerdo y otro, como las del CPTPP y de la figura del Estado Asociado, no siempre resultó ser un facilitador de la cooperación regional bajo un enfoque de redes de políticas toda vez que sus efectos estuvieron mediados por la vigencia de acuerdos previos suscritos y ratificados por todos los miembros de la Alianza del Pacífico. De esa manera, a la luz del marco de Duina y Lenz (2016), se concluye que el diseño institucional que presenta el bloque ha sido producto de procesos de difusión tanto de principios como de políticas regionales que han sido adaptadas o resistidas por el grupo y que han tenido en las redes de políticas sus principales canales de transmisión dentro de un complejo sistema de gobernanza regional que propició el conocimiento compartido (Nolte 2015). Este capítulo da cuenta, entonces, que la participación de los países latinoamericanos en múltiples esquemas regionales no siempre ha implicado conflicto y segmentación, ha sido también un conductor de cooperación regional. Del mismo modo que se reconoce a la difusión como un proceso que ocurre dentro de un contexto de interdependencia (Lenz 2021, Risse 2015), sobre todo canalizado por redes de políticas.

Capítulo 5. La evolución de la agenda de trabajo en la Alianza del Pacífico

Este capítulo aborda la evolución de la agenda de trabajo que promueve la Alianza del Pacífico como resultado de procesos de difusión de políticas que han conectado al grupo con la gobernanza del comercio y del desarrollo del siglo XXI. Una configuración que, para el caso de la Alianza del Pacífico, ha implicado el diseño e implementación de políticas que han sido canalizadas, impulsadas o limitadas por las redes de políticas dentro de un contexto que no siempre fue favorable para los intereses de Chile, México y Perú. De esa manera, se propone un estudio que aborda no solo la amplitud de la agenda de trabajo del bloque resaltando el papel de los actores que han intervenido en el proceso de toma de decisiones, sino también atendiendo los mecanismos y contexto que han intervenido en el cambio normativo e institucional (Bianculli 2021).

De la mano con el nuevo momento que atravesó el regionalismo latinoamericano en los primeros lustros del nuevo milenio, la región no solo fue escenario de nuevas y remodeladas organizaciones regionales sino también de una agenda de trabajo más amplia promovida por cambios políticos y económicos de índole doméstico e internacional. Se forjó, de ese modo, un “regionalismo a la carta” donde los países tienen la posibilidad de escoger en qué organizaciones cooperar y qué agendas favorecer de acuerdo a los intereses políticos y económicos que se manejan en cada esquema regional (Quiliconi y Salgado 2017). De ese modo, la CELAC, ALBA y la Unasur privilegiaron agendas políticas, sociales, securitarias y de interconexión física para guiar la cooperación regional; mientras que la CAN se mantuvo dentro del regionalismo abierto, pero en un estado de crisis, y el Mercosur fue replanteado a inicios del nuevo milenio para complementar la dimensión económica que orientó su creación con políticas ubicadas dentro de los dominios sociales y productivos (Briceño-Ruiz 2014). De esa forma, la tradicional agenda de liberalización e integración comercial quedó desplazada como eje de la cooperación regional latinoamericana por otros tópicos que replantearon la relación del Estado, el mercado y la sociedad desde principios del siglo XXI (Bianculli 2021, 8). Este cambio en el énfasis de la gobernanza regional, de uno comercial a otro social, no solo estuvo de la mano con la llegada de gobiernos progresistas a América Latina, sino que ha sido una respuesta regional a la agenda impulsada a nivel global, en cumplimiento con las metas sociales y ambientales que el sistema de las Naciones Unidas difundió a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Ocampo 2015). La Alianza del Pacífico no se ha visto ajena a este proceso, así como tampoco lo ha estado de los cambios en los patrones del comercio mundial que propiciaron un nuevo diseño de la arquitectura económica regional a

través de acuerdos macrorregionales como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), posteriormente redefinido como Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés), el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (ATCI por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Regional de Asociación Económica Amplia (RCEP por sus siglas en inglés).

A pesar que la Alianza del Pacífico no representa una organización internacional formal (Legler, Garelli-Ríos y González 2018, 144), ha logrado propiciar posiciones comunes en torno a las políticas a establecer en el grupo frente a las transformaciones en la gobernanza económica regional y del desarrollo sucedidos en el nuevo milenio. Por un lado, ello hace referencia al complejo nexo entre comercio-servicios-inversiones (Baldwin 2011) que han demandado nuevos modos de cooperación entre reguladores y agentes regulados (Bianculli 2017); por el otro, a la mayor presencia de los países del Sur en los debates mundiales acerca del desarrollo (Ocampo 2015).

De esa forma, este capítulo se plantea la siguiente interrogante, ¿A través de qué mecanismos se han difundido agendas de políticas desde otros acuerdos que forman parte de la gobernanza regional y global hacia la Alianza del Pacífico? Una pregunta que busca conocer el papel de las redes transnacionales y transgubernamentales en la evolución de la agenda de trabajo del bloque, un espacio donde los miembros del grupo coordinaban sus expectativas a partir de procesos de difusión descendentes (sistema ONU- ámbito regional) (Bianculli y Ribeiro Hoffmann 2016), horizontales (interorganizaciones) (Lenz 2021), así como de abajo hacia arriba (doméstico-regional) (Montenegro Braz 2018).

Se argumenta que, ante la falta de una burocracia internacional formal, la Alianza del Pacífico se ha valido de sus redes de políticas para impulsar sus intereses articulados en torno a una idea central: desarrollar un esquema de cooperación regional basado en políticas regidas por altos estándares internacionales, en términos de sus principios e innovación normativa - institucional. De allí que la homologación de sus acuerdos bilaterales solo haya sido la base sobre la cual han seguido buscando otros referentes para fortalecer sus lazos regionales. Entre ellos, y no de manera exclusiva, las negociaciones del TPP lo vincularon directamente con las reglas del comercio del nuevo milenio, así como la referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) ofreció una hoja de ruta sostenida en principios internacionales que facilitó el avance de políticas dentro del ámbito social.

Si bien ha sido relevante para el grupo el establecimiento de reglas comerciales comunes, durante la evolución de su agenda de trabajo se incluyeron tópicos como medio ambiente, educación, salud, trabajo, género, entre otros contenidos que ampliaron la constelación de

actores involucrados en el proceso de toma de decisiones. Se trata de una diversidad de campos gestionados por redes de políticas no siempre habilitadas institucional y normativamente para cooperar dentro de un espacio regional. Sin embargo, les ha permitido dar respuesta a problemas comunes dentro de procesos de difusión de políticas que han sido seleccionadas, adaptadas o adoptadas en su totalidad para dar cuenta que la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico configura una intersección donde se entrecruzan distintos referentes globales, regionales y domésticos. De ese modo, el modelo de cooperación regional que presenta el bloque hace parte de una gobernanza configurada por membresías compartidas en distintos espacios internacionales, donde las redes transgubernamentales y transnacionales han constituido canales de transmisión hacia el bloque.

El capítulo está dividido en tres secciones. En la primera parte, se aborda la caracterización de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico. Se han identificado cuatro ejes, pero considerando que el ámbito institucional ha sido abordado en el capítulo anterior, en esta sección solo se tomará en cuenta los tres primeros ejes de trabajo de la Alianza del Pacífico: social, económico, conectividad. Con ello se ha buscado no solo evitar la duplicidad en el análisis, sino también atender la agenda más dinámica del grupo. En la segunda parte, se aborda la evolución de la agenda de trabajo del bloque especialmente desde la perspectiva de las redes transgubernamentales. En la tercera parte, se explica, de la misma manera, la participación de las redes transnacionales en ese proceso. En la última sección, se ofrecen algunas conclusiones que muestran las dificultades que ha tenido el bloque para llevar adelante iniciativas que han involucrado a la Unión Europea como referente, así como la mayor alineación entre Chile y México para impulsar la agenda económica y de conectividad. La agenda social, en cambio, ha equilibrado esas diferencias con Perú.

5. 1. La caracterización de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico

Una idea repetida a lo largo de la evolución de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico ha sido el desarrollo de un esquema de cooperación regional basado en altos estándares internacionales. Esta perspectiva no solo ha movilizado los intereses que Chile, México y Perú han buscado canalizar a través de iniciativas que responden a la transformación de la gobernanza económica mundial, sino también con una nueva perspectiva del desarrollo configurada a nivel multilateral que fue reconocida por el grupo en su Visión Estratégica al

año 2030.⁵⁸ De ese modo, la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico ha sido progresivamente ampliada, moviéndose dentro de cuatro ejes: social, económico, conectividad e institucional durante los años 2011-2019. Periodo que da cuenta de dos etapas en su esquema de trabajo, relacionado de manera central pero no exclusiva a la evolución de las negociaciones del TPP, en un primer momento, y ligado con mayor fuerza a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) posteriormente.

La agenda de trabajo del bloque se enfocó, inicialmente, en un número limitado de temas, donde se priorizaron las siguientes agendas: a) Movimiento de personas de negocios y facilitación del tránsito migratorio (incluyendo la cooperación policial), cuya coordinación fue asumida por México. b) Comercio e integración, (incluyendo facilitación de comercio y cooperación aduanera) a cargo de Chile. c) Servicios y capitales (incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores), coordinado por Colombia. d) Cooperación y mecanismos de solución de diferencias, encargado al Perú (Declaración de Lima, I Cumbre de la Alianza del Pacífico⁵⁹; Novak y Namihas 2015, 45). Posteriormente fueron incluidos otros tópicos, como la promoción comercial conjunta, la promoción del turismo y, por fuera del sector conectividad, el acuerdo para compartir embajadas, consulados y oficinas comerciales en el exterior dentro del ámbito institucional.

A pesar de la diversificación de la agenda del bloque a otros ámbitos más allá del económico, este sector concentró el mayor número de tópicos en esta primera etapa. Todas las iniciativas que se llevaron adelante dentro del campo económico empezaron el 2011 y la mayoría de ellas, salvo la de liberalización arancelaria, se han mantenido vigentes hasta el 2019. La reducción de aranceles dejó de ser un tema que concentrara la atención del grupo luego de la firma del Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico, documento que armonizó los tratados de libre comercio suscritos entre las partes de manera bilateral y donde se logra la desgravación inmediata del 92% del universo de bienes y el 8% restante de manera progresiva.

El eje de conectividad también concentró la atención del grupo toda vez que ese espacio ha compartido con el anterior la implementación de una agenda basada en el comercio del siglo XXI, lo que Baldwin (2011) denomina el complejo nexo entre comercio, inversión y

⁵⁸ Visión estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030, 25 de julio 2018. <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf>

⁵⁹ Declaración de Lima, 28 de abril del 2011, suscrita durante la I Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico. http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific_Alliance/Presidential_Declarations/I_Summit_Lima_Declaration_s.pdf

servicios. De esa forma, en ambos casos, la facilitación y promoción del comercio de bienes y servicios formaron parte destacable de su agenda de trabajo, así como la remoción de barreras domésticas al comercio, la promoción de inversiones e, incluso, la interconexión financiera. El énfasis económico que tuvo el modelo de trabajo que presentó la Alianza del Pacífico en su etapa inicial fue plasmado a través del Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico. El documento alineó los intereses de cuatro países cuyo modelo de desarrollo económico ha estado impulsado por las exportaciones, así como por la visión compartida en ese momento por los cuatro gobiernos de centro-derecha en relación a los desafíos que planteó el contexto económico mundial (ver capítulo 3) que, a fines de la primera década del nuevo milenio, impulsó el establecimiento de acuerdos mega-regionales, como el TPP, donde Chile, México y Perú formaron parte de los países negociadores.

La tabla (5.1) a continuación, muestra la identificación de las áreas y tópicos que se abrieron por cada sector dentro del plan de trabajo de la Alianza del Pacífico. Como se observará, el eje económico y de conectividad – articulados- dominaron la agenda del grupo en una primera etapa (2011-febrero 2014). Sin embargo, el bloque sumó posteriormente una serie de temas que lo convirtieron en una entidad regional multipropósitos (Kacowicz 2018, 63).

Tabla 5.1: Agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico (2011-2019)

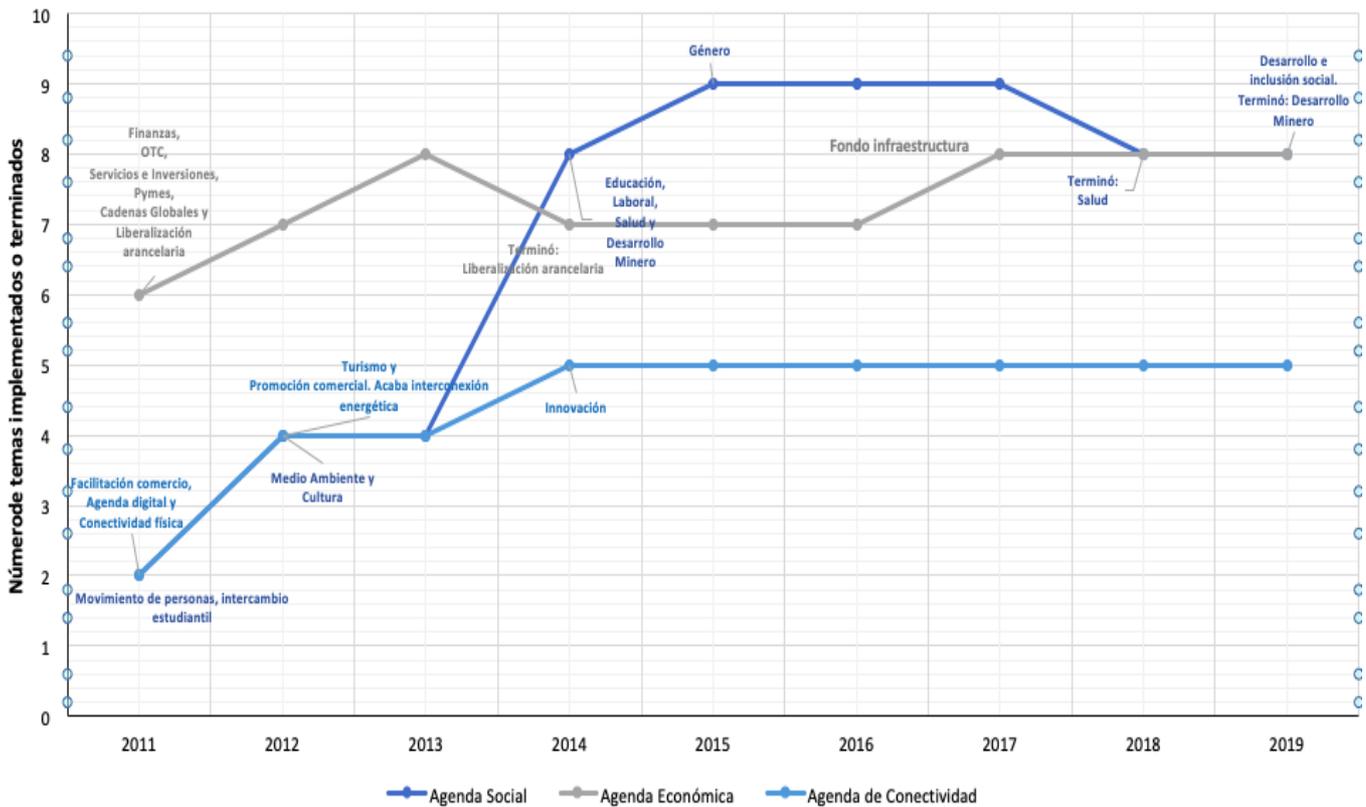
Social	Económica	Conectividad
Movimiento de personas 2011 – 2019	Finanzas 2011-2019	Facilitación del comercio y cooperación aduanera 2011-2019
Intercambio estudiantil 2011-2019	OTC- cooperación regulatoria 2011-2019	Agenda digital 2011 – 2019
Cultura 2012- 2019	Servicios e Inversiones 2011-2019	Interconexión energética 2011
Laboral 2014-2019	Acumulación de origen/ Cadenas globales de valor y encadenamientos productivos 2011-2019	Turismo 2012 -2019
Educación 2014-2019	Liberalización arancelaria 2011-2014	Promoción comercial 2012-2019
Salud 2014- 2017	Pymes 2011- 2019	Innovación 2014- 2019
Desarrollo minero, responsabilidad social y sustentabilidad 2014-2018	Compras públicas 2012-2019	
Género 2015-2019	Propiedad Intelectual 2013-2019	

Medio ambiente 2012/2016-2019	Fondo de Inversiones en infraestructura 2017-2019	
Desarrollo e inclusión social 2019		

Fuente: Elaborado a partir de las Declaraciones Presidenciales 2011-2019

Una vez suscrito el Protocolo Comercial en febrero del año 2014, la Alianza del Pacífico inició una nueva etapa en su propuesta de trabajo, esta vez, más conectada con la agenda multilateral de desarrollo. La figura (5.1) a continuación grafica temporalmente ese desarrollo.

Figura 5.1: Variación de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico por eje temático (2011-2019)



Fuente: Elaborado a partir de las Declaraciones Presidenciales 2011-2019

Como se aprecia en la figura anterior, si bien el sector económico y de conectividad se mantuvieron como ejes claves hasta concluir el periodo de estudio, se identifica un mayor dinamismo dentro del sector social. Se considera su inclusión en distintas Declaraciones Presidenciales y la creación de grupos técnicos especializados que plantean una agenda

complementaria a las dos anteriores: al libre movimiento de personas y a la Plataforma de Movilidad Estudiantil, adoptadas en el 2011, se incorporó a la educación con una agenda propia, así como al ámbito laboral, género, cultura, medio ambiente, desarrollo minero y desarrollo social. La Alianza del Pacífico también consideró una agenda en salud, pero ese tópico no logró constituirse en un grupo técnico ni tampoco se mantuvo vigente después de la Declaración de Cali, XII Cumbre de la Alianza del Pacífico.⁶⁰ La agenda sobre desarrollo minero logró formar un grupo técnico, pero este desapareció. El tema se mantuvo vigente solo hasta la Declaración de Puerto Vallarta, XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico.⁶¹ Al respecto de la variación de las agendas de trabajo de la Alianza del Pacífico, una funcionaria diplomática del Ministerio de Relaciones del Perú a cargo de la Dirección de Asuntos Sociales, sostuvo:

Empezamos a nivel de integración económica y poco a poco hemos ido aumentando temas sociales...la creación del Grupo Técnico Desarrollo e Inclusión Social es el más claro ejemplo (R. Tincopa, entrevista 06 de diciembre de 2019).

El inicio de la nueva etapa en la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico se produjo un año previo al lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por las Naciones Unidas, que finalmente se logró en septiembre de 2015, tras un proceso consultivo mundial que incluyó a países en desarrollo y duró más de tres años. El 2014 coincide también con el inicio de la segunda presidencia de Michelle Bachelet en Chile (2014-2018) tras dirigir a ONU Mujeres (2010-2013) (Palacio 2020) y con la organización por parte del Perú de una reunión global de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) – COP20– organizado por el Ministerio de Medio Ambiente y de Relaciones Exteriores del Perú durante la gestión presidencial de Ollanta Humala (2011-2016). Dos presidentes de centro-izquierda que confluyeron en la Alianza del Pacífico por un espacio de dos años (2014-2016), un periodo que coincide con el inicio de la segunda etapa del modelo de trabajo de la Alianza del Pacífico, pero que no marca el desmantelamiento de las iniciativas sociales ni de su avance cuando el presidente peruano concluyó su mandato el año

⁶⁰ Declaración de Cali (Colombia), 30 de junio 2017, suscrita durante la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico. http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/Presidential_Declarations/XII_Cali_Declaration_s.pdf

⁶¹ Declaración de Puerto Vallarta (México), 24 de julio 2018, suscrita durante la XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico. http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/Presidential_Declarations/XIII_Puerto_Vallarta_Declaration_s.pdf

2016 ni posteriormente a la salida de la mandataria chilena de la jefatura de su país a principios del año 2018. Ello demuestra que la vigencia y evolución de la agenda social en la Alianza del Pacífico no ha estado conectada, necesariamente, de manera exclusiva a la orientación política de los mandatarios de turno.

Las iniciativas enmarcadas en la agenda social del grupo han estado conectadas con principios internacionales ligados al desarrollo más que a una ideología política. De hecho, la relación entre el modelo de trabajo de la Alianza del Pacífico con la agenda multilateral de desarrollo fue reconocida durante la XIII cumbre de la Alianza del Pacífico, en puerto Vallarta, en julio del 2018. El bloque hizo una mención expresa al respecto en el documento “Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030” que el grupo incorporó a su diseño institucional. Allí se señala que el grupo busca “contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” a través de cuatro ejes de trabajo: más ciudadana, más integrada, más conectada y más global. Cada uno de esos ejes son compatibles con la categorización social, económica, conectividad e institucional que se identificó en la propuesta de trabajo que desde el principio planteó el grupo. De esa forma, el bloque marcó el vínculo entre desarrollo sostenible y crecimiento económico, un marco cognitivo que encuadró el proceso de toma de decisiones durante el diseño e implementación de su agenda de trabajo (Duina y Lenz 2016). Durante la segunda etapa del esquema de trabajo de la Alianza del Pacífico, la dimensión social ha sido la cartera más activa impulsada por el bloque luego de la firma del Protocolo Comercial. A razón de ello, se crearon diversos grupos técnicos que dinamizaron la agenda de trabajo de cada uno de los tópicos incluidos en ese sector.

En consecuencia, la segunda etapa del modelo de trabajo de la Alianza del Pacífico estuvo marcada por la continuidad del enfoque económico en la agenda del grupo, pero, esta vez, no de manera central. Tuvo que compartir espacios con las distintas agendas que se abrieron dentro del sector social. El papel de las redes transnacionales y transgubernamentales ha sido clave en ese proceso considerando el modelo de regionalismo ligero que propone la Alianza del Pacífico. Al no tener una secretaría técnica como mecanismo permanente que priorice la agenda de trabajo y dé continuidad a las iniciativas, las redes de políticas han tenido que cubrir ese espacio de manera conjunta con los jefes de Estado y actores políticos que integran el bloque. Al respecto, un funcionario del BID y anterior negociador por Chile del Protocolo Comercial:

En cada presidencia pro tempore cada país trata de poner su sello y poner los temas que a ellos les parece que son los prioritarios, pero creo que las iniciativas que tienen mayor éxito son

aquellas que han mantenido un compromiso en el tiempo. En general, los distintos temas necesitan más de un año para poder concretarse y eso requiere que las presidencias pro tempore mantengan el impulso y la voluntad de avanzar cuando terminan (R. Contreras, entrevista, 26 de junio de 2020).⁶²

La implementación de las iniciativas ha dependido no solo de la voluntad política de los gobiernos de turno, sino de la efectividad con la que se llevaron los procesos de difusión de normas desde un nivel global-regional (Bianculli y Ribeiro Hoffmann 2016), interorganizacional (Lenz 2021) y entre los Estados miembros del bloque considerando referencias domésticas (Montenegro Braz 2018).

5. 2. El papel de las redes transgubernamentales y transnacionales en la evolución de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico

5. 2. 1. Redes transgubernamentales

La agenda de trabajo que la Alianza del Pacífico priorizó en su etapa inicial, a partir de la Declaración de Lima, se decidió en pocos meses, entre octubre de 2010 y abril 2011. Para la elaboración de esta primera hoja de ruta del bloque, se llevaron a cabo dos reuniones a las que asistieron cuadros técnicos especializados en temas comerciales. La orientación profesional de los servidores públicos limitó, inicialmente, la ampliación de la agenda a otros campos más allá del económico y puso en riesgo, incluso, la viabilidad de la propia Alianza del Pacífico (J. Pella, entrevista, 25 de noviembre de 2019).⁶³

Bajo el riesgo de que la iniciativa se quebrara incluso antes de concretarse su lanzamiento oficial, funcionarios de la cancillería peruana propusieron a sus superiores políticos la organización de una cumbre presidencial que mostrara la voluntad política al más alto nivel de los cuatro países. La realización de la I Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico, el 28 de abril del 2011, no solo impulsó el proceso de conformación del mencionado mecanismo, sino también el compromiso de los miembros del grupo por integrar una agenda amplia de trabajo que trascendiera el exclusivo alcance económico de los debates iniciales.

⁶² Rodrigo Contreras es consultor del Sector de Integración y Comercio del BID. Previamente, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, se desempeñó como negociador en foros bilaterales, regionales y multilaterales (incluyendo TPP, TISA y la Alianza del Pacífico); además de ser delegado en organizaciones internacionales como la OCDE y la OMC, entrevista virtual, 26 de junio de 2020.

⁶³ Javier Pella es funcionario del Servicio Diplomático del Perú, quien participó en la etapa inicial de conformación de la Alianza del Pacífico desde el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Entrevista, Lima, 25 de noviembre de 2019.

Por disposición política, se incluyó el libre movimiento de personas como uno de los pilares del bloque –los otros son el libre movimiento de bienes, servicios y capitales– para fortalecer el sentido de unidad de un grupo que ha carecido de una alta interdependencia económica. Si bien fue una decisión por consenso, dependía de México estandarizar la reglamentación migratoria con sus demás socios del bloque considerando que Chile, Colombia y Perú ya contaban con amplias libertades entre sí. El proceso estuvo a cargo de las autoridades migratorias y consulares de los países miembros del grupo con el objetivo de priorizar el movimiento de personas de negocios y tránsito migratorio de manera paralela a una mayor cooperación migratoria y consular policial entre las partes (Tremolada 2014, 738).

De esa manera, durante el gobierno del presidente mexicano Felipe Calderón se logró la exención de visas para personas de negocios con validez por 10 años (Cumbre virtual, III Cumbre de la Alianza del Pacífico)⁶⁴ y para los nacionales de Colombia y Perú en calidad de visitantes hasta por 180 días (Chile ya tenía ese beneficio) (Declaración de Cádiz, V Cumbre de la Alianza del Pacífico).⁶⁵ No obstante, el tema fue abordado inicialmente desde la II Cumbre de la Alianza del Pacífico (Declaración de Mérida),⁶⁶ donde se articuló también por primera vez el establecimiento de compromisos efectivos para la promoción del desarrollo sostenible al interior del grupo.

De hecho, durante el anuncio de supresión de visas para colombianos y peruanos, la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Patricia Espinosa, puso énfasis en el compromiso de su país por promover la integración latinoamericana, y, a su vez, contribuir al desarrollo regional a través del movimiento de personas (Cancillería de Colombia 2012). Sus declaraciones estuvieron en sintonía con la postura expresada por el entonces presidente Felipe Calderón al respecto de fomentar el movimiento de personas, en especial de aquellos que ingresan por cortas estancias: “Es una actividad fundamental para impulsar el crecimiento y elevar el nivel de vida (...) es clave para promover el desarrollo regional equilibrado que buscamos para nuestro país y para promoverlo especialmente como un desarrollo sustentable” (OMT 2011). El cambio de la política migratoria de México hacia sus socios de la Alianza del

⁶⁴ Cumbre virtual de la Alianza del Pacífico, 05 de marzo de 2012, III Cumbre.

http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/presidential_declarations/iii_summit_s.pdf

⁶⁵ Declaración Conjunta de los Presidentes de la Alianza del Pacífico, suscrita durante la V Cumbre en Cádiz (España), el 17 de noviembre de 2012.

http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs/5_04_AP_20121117_Declaracion_Cadiz.pdf

⁶⁶ Declaración de Mérida (México) de 4 de diciembre de 2011, suscrita durante la II Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico. Disponible en:

http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs//5_02_AP_20111204_Declaracion_de_Merida.pdf

Pacífico obedeció a una transformación de la perspectiva de la movilidad de personas que se manejaba en ese país acordes con principios ligados al desarrollo. Inicialmente, en mayo del 2011, México promulgó una Ley de Migración que derogó la criminalización del fenómeno migratorio para hacer hincapié en un enfoque multidimensional basado en los derechos humanos y en el desarrollo (Morales Vega 2012). La construcción de su norma se basó en los principios fundamentales propuestos por la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas que posteriormente fueron introducidos en los ODS. Luego, ese mismo año, el presidente mexicano se adhirió a una campaña conjunta entre la Organización Mundial del Turismo (OMT), vinculada a las Naciones Unidas, y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (CMVT) para poner de relieve la importancia de los viajes dentro de estancias cortas para el crecimiento y el desarrollo en el mundo.

Ello demuestra la sintonía inicial entre una política doméstica y principios internacionales ligados al desarrollo, que luego confluyeron en el ámbito regional a partir de un proceso de difusión descendente (de arriba hacia abajo). Se trata de la emulación de un principio (el movimiento de personas como catalizador del desarrollo) canalizado a través de México hacia la Alianza del Pacífico que permitió la armonización de la normativa migratoria del bloque (Gilardi 2013, 466-467; Osorio y Vergara 2016, 239 y 241; Risse 2016, 90). Posterior a las medidas adoptadas por México, Perú anunció la supresión de visas para personas de negocios de sus socios del bloque hasta por 183 días para actividades no remuneradas en el país el año 2013. De esa manera, el grupo continuó tomando acciones que emularan una perspectiva del desarrollo ligada al movimiento de personas.

El bloque se propuso también emitir una visa Alianza del Pacífico para ciudadanos de terceros países (Declaración de Mérida, II Cumbre de la Alianza del Pacífico). La iniciativa tomó como referencia a la experiencia europea del visado Schengen que se aplica para viajar a cualquiera de los 26 países que conforman ese espacio. La propuesta fue impulsada por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (Cumbre de Cali, VII Cumbre de la Alianza del Pacífico),⁶⁷ pero el proceso de difusión de este proyecto similar a la visa Schengen no prosperó hasta el cierre del periodo de estudio debido a la falta de una burocracia permanente que dé continuidad a la agenda de trabajo y avance, en conjunto, en la toma de decisiones. Al

⁶⁷ Declaración de Cali (Colombia) de 23 de mayo de 2013, suscrita durante la VII Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico.

http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs/5_06_AP_20130523_Declaracion_de_Cali.pdf

respecto, Marcela Núñez, una especialista de la Dirección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, sostuvo:

Le pedimos a la Unión Europea que nos capacite sobre este tema considerando que ellos tienen la visa Schengen. Después de evaluar nuestras normas internas, nos dijeron que no podríamos avanzar sobre el tema sino teníamos una Secretaría fija y no rotativa, como lo plantea la Alianza. La manera como está diseñado el bloque hace que la agenda dependa mucho del ritmo con que cada país aborda cada tema (M. Núñez, entrevista, 06 de diciembre del 2019).

A diferencia de la visa Alianza del Pacífico, una iniciativa que se mantuvo vigente en la agenda de trabajo del bloque fue la puesta en marcha de un esquema de intercambio de información en tiempo real para compartir alertas al respecto de la seguridad migratoria del bloque (Declaración de Cartagena, VIII Cumbre de la Alianza del Pacífico).⁶⁸ México apoyó este proyecto considerando que la liberalización de visas para colombianos y peruanos generaría un flujo mayor de personas hacia su territorio, por lo que se debía de tomar acciones concretas para evitar el crimen organizado. Las amenazas de carácter transnacional han sido también problemas comunes para Chile y Perú, por lo que la creación de una plataforma de intercambio de información se ajustó a sus problemas de fronteras porosas (Riquelme-Rivera, Salinas-Cañas y Franco-Severino 2019). De allí que los Cancilleres de los cuatro países suscribieran el “Acuerdo Interinstitucional sobre la Implementación de un Mecanismo de Consulta de Información con Fines Migratorios para Facilitar la Movilidad de Personas” y su Anexo la “Plataforma de Consulta Inmediata de Información con Fines Migratorios para Facilitar la Movilidad de Personas” (Declaración de Puerto Varas, XI Cumbre de la Alianza del Pacífico).⁶⁹

El diseño de esta iniciativa obedeció a un proceso de difusión interorganizacional, donde no medió ningún tipo de acuerdo entre la Alianza del Pacífico y el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), pero donde las redes transgubernamentales ubicadas en la Secretaría

⁶⁸ Declaración de Cartagena de Indias (Colombia) de 10 de febrero de 2014, suscrita durante la VIII Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico. Disponible en: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs/5_07_AP_20140210_Declaracion_Cartagena.pdf

⁶⁹ Declaración de Puerto Varas (Chile), 01 de julio 2016, suscrita durante la XI Cumbre de la Alianza del Pacífico. Disponible en: http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/Presidential_Declarations/XI_Summit_Puerto_Varas_Declaration_s.pdf

de Relaciones Exteriores de México y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia canalizaron la información discutida dentro de las reuniones periódicas sostenidas desde el 2011 por el Grupo de Amigos y Organismos Internacionales Cooperantes de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA). No obstante, el SICA no fue el único estímulo para la difusión del acuerdo. De manera paralela, la Comunidad de Policías de América (Ameripol), a la cual pertenece Chile, México y Perú plantearon la implementación de un sistema de intercambio de información con el objetivo de articular esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado (Gobierno de España 2014). En ambos espacios, SICA y Ameripol, ha sido clave la participación de la Unión Europea a partir de la experiencia de trabajo que manejan sobre crimen transnacional a través de su agencia Europol. Para el bloque europeo, ha sido central que América Latina desarrolle una estrategia de seguridad común articulada al desarrollo por lo que han impulsado asesorías y talleres de capacitación en la región, entre los que se incluyen a los países de la Alianza del Pacífico (Marica 2017). De esa forma, la innovación normativa fue adherida a la Alianza del Pacífico a partir de un proceso de aprendizaje social, considerando la experiencia que las redes transgubernamentales canalizaron a través de sucesivas reuniones de trabajo y capacitación (Checkel 1999, 549-550). No obstante, durante su etapa de implementación, la iniciativa ha tenido que operar parcialmente debido a la adaptación de la norma a los límites constitucionales e institucionales domésticos de Chile y Perú.

El grupo no pudo avanzar en el establecimiento de una Plataforma bajo un sistema informático avanzado para transmitir los antecedentes penales de todos los nacionales que viajan a uno de los países miembro del bloque. La Plataforma ha tenido que operar a través de alertas guiadas por colores. El problema en común que tienen esos países es que las instituciones que se dedican al tema de movilidad de personas e inteligencia nacional están a cargo de distintos ministerios, por lo que no existe una sola entidad dentro de su aparato estatal que concentre esa información. De esa manera, si bien fueron los ministerios de Relaciones Exteriores de Chile y Perú, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores de México las que concretaron un acuerdo interinstitucional para la creación de la plataforma de información, cuando el proyecto pasó a su fase de implementación se encontró con una limitada cooperación intergubernamental entre actores no acostumbrados a cooperar a nivel regional y limitados normativa e institucionalmente, lo que terminó por frenar los avances del bloque en esta materia. Un ejemplo de ello lo ofreció el caso de Perú. El país no tenía claro a qué institución interna le correspondía emitir la información requerida ni cómo hacerlo dado que su sistema de inteligencia se encuentra fragmentado (Gibu 2016). Otro ejemplo lo ofreció

Chile. El Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de ese país se mantuvo al margen de los avances en la implementación de la Plataforma de Intercambio de Información, alegando incongruencias con la Constitución de su país al respecto de la reserva de datos de sus nacionales.

La agenda sobre movimiento de personas se ha mantenido vigente en los distintos periodos que ha atravesado la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico. Dentro del Grupo Técnico de Cooperación, la creación de la Plataforma de Movilidad Académica Estudiantil obedeció a una política social que de manera temprana buscó implementar el grupo dentro del rubro de cooperación intergubernamental regional, un instrumento para promover agendas sociales (Bianculli 2021, 6) y que se adapta a los principios perseguidos en los ODS según el director de Cooperación Sur-Sur y Alianza del Pacífico de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), Rodrigo Hernández (R. Hernández, entrevista, 27 de febrero de 2020).⁷⁰ Un campo donde este órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México ha podido plasmar su experiencia de trabajo en la relación que ha establecido con diversos países sudamericanos, incluso antes de institucionalizarse esta práctica a través de la Alianza del Pacífico.

Desde la Declaración de Mérida (diciembre 2011), la Alianza del Pacífico estableció la conformación de la Plataforma para empezar funciones en el 2013. El objetivo de la propuesta fue “impulsar el intercambio de estudiantes de los 4 países a nivel licenciatura, maestría y doctorado en las áreas de negocios internacionales, comercio internacional, relaciones internacionales y economía”, el cual se plasmó en el Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico (Morales-Fajardo 2021, 275-276).

Su creación surgió durante la primera reunión del grupo técnico de cooperación en 2011 por iniciativa de una especialista en temas de intercambio estudiantil de la Amexcid dentro de una discusión donde se esperaba que las agencias de cooperación de los cuatro países seleccionen estrategias de cooperación conjunta (Aguilar 2016, 72). El proyecto fue rápidamente acogido por el grupo dentro de un proceso de difusión de abajo hacia arriba (Montenegro Braz 2018) donde la persuasión llevó a que los participantes se mostraran abiertos a ser convencidos por el mejor argumento (Risse 2000, 7; Risse 2016, 90). México y Chile fueron considerados como interlocutores válidos para guiar la operatividad de la plataforma de movilidad no basado en alguna consideración jerárquica o intereses fijos entre los miembros, sino en la

⁷⁰ Rodrigo Hernández se desempeña como Director de Cooperación Sur-Sur y Alianza del Pacífico en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), entrevista telefónica, 27 de febrero de 2020.

experiencia de trabajo que tenían sobre el área (Morales-Fajardo 2021, 282). Amexcid y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AgcidChile) han mantenido relaciones colaborativas conjuntas desde el año 2006, mientras que para la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) el tema involucró un contexto novedoso e incierto. Perú, a diferencia de sus socios en la Alianza, no tenía la experiencia de emisión de becas para extranjeros ni tampoco tenía focalizada la cooperación internacional en una sola institución como sí lo tenían Chile y México. De esa forma, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la APCI y el Programa Nacional de Becas (Pronabec) – que depende del Ministerio de Educación- atienden a una directriz de cooperación y nivel institucional de responsabilidad diferente que complejiza el proceso de toma de decisiones (Aguilar 2016, 76-77). Sin embargo, ello no ha implicado que sus propuestas sean descartadas. Dentro de un proceso guiado por la persuasión, todos los actores envueltos en la toma de decisiones se reconocen como capaces de ser convencidos por el mejor argumento (Risse 2000, 11). De esa forma, la propuesta peruana para crear una plataforma de postulación y formularios únicos fue aceptada por el grupo e implementada el 2018 (Morales-Fajardo 2021, 277-278).

La agenda sobre medio ambiente y cambio climático, al igual que la anterior, mantuvo su vigencia dentro del programa de trabajo del bloque en sus dos periodos. No obstante, ha sido durante el segundo momento de la agenda de trabajo del grupo que se ha registrado su mayor impulso, cuando el tema traspasó la categoría de cooperación intergubernamental regional y se buscó complementarla con acciones enfocadas a una regulación normativa común en términos de medición de gases de efecto invernadero.

De manera temprana, la Alianza del Pacífico planteó como un tema prioritario la agenda sobre medio ambiente y cambio climático (Declaración de Mérida, II Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico). De allí la implementación de la Red de Investigación Científica en materia de Cambio Climático (Declaración de Paranal, IV Cumbre de la Alianza del Pacífico). La iniciativa articuló a distintas agencias nacionales especializadas en el tema: el Ministerio de Medio Ambiente y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia; el Instituto de Ecología, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Centro de Investigaciones en Ecosistemas de la UNAM y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático de México; y el Ministerio del Ambiente y el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica del Perú (Novak y Namihás 2015, 168). De esa forma, un nuevo grupo de actores

transgubernamentales habilitados institucionalmente para implementar iniciativas basadas en principios medioambientales se conectó con la agenda del grupo, denominado Comité Científico. Como primer resultado se obtuvo la elaboración del informe “Oportunidades de colaboración en investigación sobre cambio climático en los países de la Alianza del Pacífico” presentado en noviembre del 2014, como parte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP20), de la que el Perú fue sede. La identificación de intereses compartidos basados en el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas llevó a que el grupo adopte una posición común en el ámbito multilateral como preámbulo a la realización de la COP21 donde se suscribió el Acuerdo de París sobre cambio climático. Se produjo, de ese modo, un proceso de difusión de principios sostenidos en el ámbito global – sistema ONU– hacia el ámbito regional dentro de una lógica de emulación normativa para incrementar su legitimidad internacional como parte de los países en desarrollo que se enfrentan con acciones concretas al cambio climático.

A partir de allí, el bloque puso énfasis en la perspectiva de desarrollo sostenible como un objetivo del grupo.⁷¹ El tema cobró fuerza luego que los ministros de Ambiente del bloque adoptaron la Declaración hacia una Plataforma de Crecimiento Verde,⁷² concepto que supone el crecimiento económico con criterios de sostenibilidad ambiental (Fairlie 2013, 22) en busca de establecer una agenda ambiental que, con la participación del sector privado, involucraran acciones de cooperación intergubernamental y de regulación normativa común.

Para esa tarea, se generaron acciones concretas como la creación del Subgrupo Técnico de Medición, Reporte y Verificación de la Alianza del Pacífico (SGT-MRV) en enero del 2018. El objetivo de esa unidad fue planteado para la armonización y convergencia de los sistemas nacionales de medición, reporte y verificación (MRV) de emisiones y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes en el bloque. No obstante, el desafío se centró en cómo converger las normativas legales nacionales de los países miembros de la Alianza del Pacífico que cuentan con distintas lógicas de medición. El grupo se enfrentó ante un problema que requería un cambio institucional a nivel doméstico por lo que se generaron

⁷¹ Declaración de los Presidentes de la Alianza del Pacífico en Materia de Cambio Climático en la COP 20 / CMP 10, 10 de diciembre de 2014.

[http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific Alliance/Presidential Declarations/Lima Declaration on climate change_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific_Alliance/Presidential_Declarations/Lima_Declaration_on_climate_change_s.pdf)

⁷² Declaración de los ministros de Ambiente de la Alianza del Pacífico hacia una Plataforma de Crecimiento Verde, 30 de marzo de 2016. <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/Declaracion-Ministros-de-Ambiente-de-la-AP.pdf>

sucesivos talleres de capacitación durante el 2018 y 2019⁷³ para que las redes transgubernamentales identifiquen la mejor alternativa sin tener que evaluar toda la información disponible que podía ser tan diversa como el número de países que suscribieron el Acuerdo de París sobre cambio climático (Meseguer 2005, 72; Weyland 2005, 266). La capacitación técnica provino de parte de diversos actores, entre ellos el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático de Canadá (ECCC, por sus siglas en inglés), el ministerio de Medio Ambiente de Alemania y la Autoridad Nacional del Esquema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión (EU ETS por sus siglas en inglés), quienes tomaron como referente la guía ofrecida por la OCDE (Hood, Briner y Rocha 2014), donde Chile y México son miembros plenos y Perú está conectado a través del Programa País. De ese modo, se produjo un proceso de difusión de información técnica, asentadas en reglas estandarizadas de medición para el grupo, a través del aprendizaje social por parte de las redes transgubernamentales donde lo más relevante fue alcanzar el consenso (Dobbin, Simmons y Garrett, 2007, 450; 460-462; Haas 1980).

Sin embargo, hasta el cierre de esta investigación, la Alianza del Pacífico aún no había concretado el establecimiento de un MRV común para los cuatro países. El mayor desafío para el bloque se centra en que “un sistema de MRV requiere de una arquitectura institucional sólida y fortalecida que garantice su implementación” (CEPAL 2019). Es decir, se requiere de un sistema de recolección de información y de producción de estadísticas de carácter permanente que implica un cambio en el diseño institucional de la Alianza del Pacífico. El movimiento de personas, el cambio climático y crecimiento verde, así como la plataforma de movilidad estudiantil forman parte del eje social desarrollado por el grupo que se activó de manera temprana durante el primer periodo de trabajo del bloque. En los dos primeros campos, con mayor claridad, se establecieron regulaciones donde primaban principios enfocados en el sistema de las Naciones Unidas. Durante el segundo periodo de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico, se incrementaron las iniciativas contenidas dentro de una agenda social. Luego de la suscripción del Protocolo Comercial en febrero del 2014, el bloque incluyó siete tópicos contemplados en los ODS y que también formaron parte del nuevo diseño de la gobernanza social que se gestó en América Latina a partir de la creación o reconfiguración de distintos esquemas regionales. De esa forma, se generaron iniciativas en relación a la inclusión social, cultura, trabajo, educación, género, desarrollo minero y

⁷³ Fourth Biannual Report on Canadian Cooperation Projects with the Pacific Alliance, 29 de junio de 2018; “Taller Regional sobre Medición, Reporte y Verificación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Compartiendo experiencias prácticas de las Américas y la UE / Alemania”, 26 y 27 de agosto de 2019.

responsabilidad social, así como salud, de los cuales cinco tópicos constituyeron grupos técnicos entre el 2014-2016. No obstante, a diferencia de los organismos regionales post hegemónicos, en la Alianza del Pacífico el desarrollo sostenible fue articulado al de crecimiento económico, lo que involucró un proceso cognitivo que encuadró la toma de decisiones. La agenda sobre género es un ejemplo de ello.

A diferencia del mandatario peruano Ollanta Humala que impulsó la agenda medio ambiental en el bloque, la presidenta de Chile Michelle Bachelet promovió la agenda de género. En consecuencia, el Grupo Técnico de Género se creó el 2015 (Declaración de Paracas, X Cumbre de la Alianza del Pacífico),⁷⁴ pero sin la activa participación del sector privado en ese momento.

El tema empezó a ser discutido al interior del bloque desde el 2014, entre los representantes gubernamentales de los ministerios y Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Mujer de los distintos países para luego incluir, desde el 2018, a los ministerios de Comercio Exterior de Colombia y Perú y Secretaría de Economía de México. El 2019 se incluyó también a las agencias de promoción del comercio de los respectivos países.

El tema no implicó una larga negociación, el apoyo a la iniciativa chilena fue unánime desde el principio por lo que las reuniones intergubernamentales se abocaron a establecer algunos criterios comunes entre los cuatro países. El principal fue la transversalización del enfoque de género en las actividades de los grupos técnicos de la Alianza del Pacífico, perspectiva que el Mercosur ya iba implementando desde la década de 1990 y que se encontraba en la resolución fundacional de ONU Mujeres que lideró Michelle Bachelet en 2010. La adhesión de la Alianza del Pacífico a la perspectiva de transversalización del enfoque de género se produjo a partir de un proceso de difusión de los principios promovidos por las Naciones Unidas, donde la emulación actuó como un mecanismo articulador de lo global a lo regional.

Al tener claro ese objetivo, las redes transgubernamentales tomaron en cuenta otros referentes a nivel táctico (Simmons, Dobbin y Garrett 2008, 25). A partir de un estudio elaborado por la OCDE, “Igualdad de Género en la Alianza del Pacífico”, las redes transgubernamentales obtuvieron un diagnóstico de la situación en la que se encontraba el grupo, información desconocida para ellos previa a esa evaluación. De esa forma, socializaron una misma información sobre las desigualdades de género en la fuerza laboral, educación, espíritu

⁷⁴ Declaración de Paracas (Perú) 20 de julio de 2015, suscrita durante la X Cumbre de la Alianza del Pacífico. http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/presidential_declarations/x_paracas_declaration_s.pdf

empresarial y el trabajo no remunerado entre sus países miembros. Las decisiones que se derivaron de ese diagnóstico no implicaron la dación de una política común, como la que empezó a surgir en el Mercosur con la creación de la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) en 1997 o las que se implementaron posteriormente con la Reunión Especializada de la Mujer, en la que también participó Chile como país asociado, o los Programas de Igualdad de Oportunidades que institucionalizaron una perspectiva de enfoque de género en el sistema estatal (Rodríguez Gustá y Caminotti 2010).

El diagnóstico sirvió para evidenciar un problema compartido entre los países miembros del bloque e impulsar la realización de acciones concretas que involucraran una permanente incorporación de las mujeres en la economía. De esa manera, a través de una serie de programas de capacitación que el BID dirigió a las redes transgubernamentales y transnacionales -empresarias y mujeres emprendedoras sobre la materia- el grupo fue instruido sobre el vínculo entre género y comercio, desarrollando un marco cognitivo o encuadre que guio la toma de decisiones y limitó, de esa forma, las alternativas a considerar para el diseño e implementación de una política de género en la Alianza del Pacífico (Duina y Lenz 2016). El proceso facilitó la identificación de herramientas de la política comercial para fomentar la igualdad de género que llevó a la posterior suscripción de la “Hoja de Ruta para la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres en la Alianza del Pacífico”.⁷⁵

A pesar de la variedad de tópicos registrados por fuera del ámbito económico, este sector no ha perdido relevancia dentro de los dos periodos de la agenda que muestra el bloque.

Constituyó el ámbito central de trabajo de la Alianza del Pacífico durante la primera etapa de su modelo de gobernanza, que se enfocó en las negociaciones del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco.⁷⁶ Como se señala en la Declaración de Lima (28 de abril 2011), el objetivo del grupo estuvo puesto en la generación de un documento que homologara los acuerdos de libre comercio existentes entre las partes, pero que, al mismo tiempo, no se concentrara únicamente en la reducción arancelaria y que, además, fuera inclusivo.

De esa forma, el grupo le dio prioridad al fortalecimiento de las capacidades de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), considerado como un asunto prioritario desde la primera

⁷⁵ Hoja de Ruta para la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres en la Alianza del Pacífico, 11 de diciembre de 2020.

http://intranet.procolombia.co/sites/default/files/equipo_pxp/files/hoja_de_ruta_para_la_autonomia_y_el_empoderamiento_economico_de_las_mujeres_en_la_alianza_del_pacifico.pdf

⁷⁶ Protocolo Comercial al Acuerdo Marco, 10 de febrero del 2014. Disponible en:

http://www.sice.oas.org/trade/pac_all/index_pdf_s.asp

etapa del esquema de gobernanza trabajado por la Alianza del Pacífico (Declaración de Mérida, II Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico). La iniciativa fue introducida por el gobierno peruano y rápidamente compartida por los otros tres países de la Alianza del Pacífico que enfrentaban similares desafíos: si bien la mayoría de empresas latinoamericanas son PYMES (99.5%) y representan el 60% del empleo productivo formal, existe una alta brecha de productividad entre ellas y las grandes empresas debido a sus limitados recursos y reducida capacidad para acceder a mercados internacionales (OCDE 2019). La identificación de un problema compartido que llevó a los miembros de la Alianza del Pacífico a observar su propia experiencia, así como la de otros actores para encontrar soluciones institucionales que se ajustaran a ese contexto (Gilardi 2013, 463-464; Osorio y Vergara 2016, 240; Risse 2016, 90; Stone 2007, 548).

Durante la primera etapa de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico, el tema sobre PYMES pasó de ser un proyecto más del Grupo Técnico de Cooperación a conformar un área técnica por sí misma para octubre de 2013. El énfasis que fue adquiriendo este sector estuvo articulado a los avances en las negociaciones que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, la Secretaría de Economía de México y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú mantenían de manera paralela en el marco del Protocolo Comercial y del TPP. La referencia al TPP resultó ser un atajo cognitivo (*cognitive shortcuts*) que los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones consideraron para procesar la información más relevante que tenían disponible tomando en cuenta no solo que facilitaría su proyección al Asia Pacífico sino también la regulación de temas mínimamente abordados o que quedaron fuera de las negociaciones multilaterales (Meseguer 2005, Weyland 2005).

Para la confección de ambos documentos participaron las mismas redes transgubernamentales de Chile, México y Perú, quienes sirvieron como canales de transmisión de información que luego retroalimentaban sus discusiones internas en el marco de la Alianza del Pacífico y del TPP. De esa forma, producto del aprendizaje social y compartido a través de sucesivas rondas de negociación entre actores con perfiles profesionales similares, ambos documentos se enfocaron en la facilitación de la participación de las PYMES en las contrataciones públicas dentro de capítulos homónimos (Checkel 1999, 549-550). El objetivo ha sido el mismo, fomentar la internacionalización de las PYMES para incorporarlas a las cadenas regionales de valor. No obstante, el Protocolo Comercial,⁷⁷ a diferencia del TPP,⁷⁸ ofrece una adaptación del documento original al contexto normativo de los países miembros de la Alianza del

⁷⁷ Capítulo 8, Artículo 8.21.2

⁷⁸ Capítulo 15, Artículo 15.21

Pacífico (Levi-Faur 2003). De ese modo, incluye un artículo que resalta la importancia de las alianzas empresariales entre proveedores, incluyendo su participación conjunta en procedimientos de contratación donde las micro empresas (Mipyme) tienen una particular consideración. El concepto Mipyme no solo no está estipulado dentro del TPP, el término no ha sido regulado por diversos países del Asia Pacífico que participaron de la mencionada negociación.

Durante la segunda etapa de trabajo del bloque, el grupo sabía que la internacionalización de las PYMES era el objetivo que buscaban, pero no tenía claro cuál era la mejor manera de alcanzar ese objetivo. De esa manera, a nivel táctico, el grupo contó con el apoyo de diversos organismos internacionales que implicó, además de financiamiento, un nuevo proceso de aprendizaje social a través de la difusión de conocimientos especializados sobre el tema hacia el sector privado y redes transgubernamentales de la Alianza del Pacífico (Dobbin, Garrett y Simmons 2008, 25). La CAF creó el Programa de Apoyo a la Productividad de las PYMES a partir de lo cual ofreció asistencia técnica, transferencia de conocimientos y financiamiento para promover a las PYMES exportadoras del grupo (CAF 2019). De la misma forma, por iniciativa del capítulo México del CEAP, se fortaleció esta agenda con la creación del Fondo de Capital Emprendedor que cuenta con el apoyo del BID y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), administrado por el primero (Declaración de Cali, XII Cumbre de la Alianza del Pacífico;⁷⁹ Acta VI sesión CEAP,⁸⁰ 19 de junio 2014). Por su parte, la OCDE preparó dos reportes “Cómo fomentar la internacionalización de las PYMES a través del proceso de integración de la Alianza del Pacífico” (2015) y “Políticas para PYMES competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur” (2019). En este último documento, se aplicó el Índice de Políticas para PYMES de la OCDE, siendo la primera aplicación de la metodología en la región. El documento está dirigido, no de manera exclusiva, a las redes transgubernamentales que están involucradas en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas de PYMES, en busca de generar futuras reformas de acuerdo con buenas prácticas internacionales.

Dentro de la agenda financiera, el bloque se comprometió a promover la transparencia fiscal y la lucha contra la evasión y elusión tributaria (Declaración de Cali, VII Cumbre de la Alianza

⁷⁹ Declaración de Cali (Colombia), 30 de junio 2017, suscrita durante la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico. http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/Presidential_Declarations/XII_Cali_Declaration_s.pdf

⁸⁰ Acta VI Sesión CEAP, 19 de junio de 2014. <https://funpacifico.cl/wp-content/uploads/2020/06/ACTAS-CALI-PTA-MITA-CART-INDIA-REGLAM-CEAP-2013-2014.pdf>

del Pacífico).⁸¹ Ello significó adoptar como referente al Estándar Común de Reporte establecido por la OCDE, identificado previamente por las redes transgubernamentales como el esquema de intercambio de información automática de mayor estándar internacional, un modelo para generar políticas regionales transparentes (XI Cumbre presidencial, Puerto Varas, 1 de julio de 2016). Dentro de lo que se ha identificado como un proceso de difusión bajo el mecanismo de emulación, Chile y México, países parte de la OCDE, suscribieron la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (MAAC por sus siglas en inglés), el Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras (CRS MCAA, por sus siglas en inglés), así como la Declaración de la OCDE sobre Intercambio Automático de Información en Materia Tributaria y el CRS. Una serie de acuerdos no firmados por Perú debido a sus limitaciones constitucionales (XI Cumbre presidencial, Puerto Varas, 1 de julio de 2016).

5. 2. 2. Redes transnacionales

Dentro de los cuatro ejes de trabajo que presenta la agenda de la Alianza del Pacífico, las redes transnacionales se han enfocado en el ámbito económico y de conectividad durante los dos periodos de gobernanza que ha atravesado el grupo. Su participación dentro del sector social se ha generado por la iniciativa estatal o la que los organismos internacionales propiciaban. Ellos han trabajado de manera coordinada con las redes transgubernamentales en la priorización de una agenda de trabajo que tomó inicialmente como referente al TPP y que luego se amplió a un número reducido de nuevos tópicos dentro de una dinámica de regulación receptiva que tuvo como límite la identificación de intereses contrapuestos y un contexto normativo e institucional negativo (Acta II Sesión del CEAP).⁸²

Como se muestra en la tabla (5.2) siguiente, los representantes privados de cada país miembro de la Alianza del Pacífico le han dado seguimiento a una agenda prioritaria establecida en enero de 2013 y que se mantuvo a lo largo del periodo de estudio, sumando un número reducido de nuevos tópicos posterior a esa fecha. Para su desarrollo, la referencia al TPP facilitó la priorización consensuada de la agenda temática de un grupo cuya dinámica de trabajo consistió en la elaboración de un listado por cada capítulo nacional, que luego era

⁸¹ Declaración de Cali (Colombia) de 23 de mayo de 2013, suscrita durante la VII Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico.

http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs/5_06_AP_20130523_Declaracion_de_Cali.pdf

⁸² Acta II Sesión CEAP, 24 de enero de 2013. Disponible en: <https://funpacifico.cl/acta-ceap-23-ene-stgo-2013/>

revisado por sus pares a efectos de facilitar la implementación de sus propuestas (Novak y Namihas 2015, 99).

Tabla 5.2 Agenda de trabajo de las redes transnacionales (2013-2019)

	Social	Económica	Conectividad
Chile		Facilitación de la inversión; Integración financiera; Compras públicas; Homologación de normas tributarias; Negociación en materia de transporte aéreo (2013).	Innovación y emprendimiento (2013)
			Comercio electrónico (2016)
		Comercio de servicios (2014)	Desarrollo integral y sustentable de la industria alimentaria (2015)
México		Armonización regulatoria, Homologación de normas técnicas: alimentos, cosméticos, medicamentos; Certificaciones sanitarias por medio de la OPS (2013).	
Perú		Acumulación de origen/ Encadenamientos productivos (2013)	Facilitación del comercio-VUCE (2013)
			Proyecto de competitividad (2013)
			Fondo para el desarrollo de infraestructura (2014)
	Economía circular (2019)		

Fuente: Elaborado a partir de información primaria recopilada en la investigación

México se ha focalizado en una lista reducida de áreas en la agenda de trabajo del grupo. Su interés se ha centrado en la identificación de Obstáculos Técnicos al Comercio, en la armonización y cooperación regulatoria, así como en la emisión de certificaciones sanitarias, lo que obedeció a la identificación de áreas complementarias de trabajo entre el sector público y privado de ese país a partir de una dinámica de regulación receptiva que propician desde las negociaciones del TLCAN en la década de 1990 (Alcañiz 2016; Andonova, Betsill y Bulkeley 2009, 64-65; Jacobsson y Sahlin-Andersson 2006, 253). Dentro de las iniciativas impulsadas por el Capítulo México del CEAP se encuentra el Anexo Cosméticos. Las negociaciones emprendidas para armonizar las normas técnicas de ese sector contaron con la activa participación de la Industria del Cuidado Personal y del Hogar –Canipepec– conformada por la Cámara Nacional de la Industria de Productos Cosméticos y por la Asociación Nacional de la

Industria de Productos del Cuidado Personal y del Hogar. La Canipec tuvo a Carlos Berzunza como su director, el mismo que dirigió el Consejo de la Industria de Cosméticos, Aseo Personal y Cuidado del Hogar de Latinoamérica –CASIC– gremio que articula a nivel regional a las empresas del sector cosméticos, incluyendo las de Chile y Perú. De allí que, al interior de la Alianza del Pacífico, al igual como lo han hecho en otros organismos regionales como el Mercosur y la Comunidad Andina, las redes transnacionales ligadas a ese sector hayan facilitado, dentro de dinámicas horizontales de interacción, la difusión de normativas innovadoras durante las negociaciones del Anexo Cosméticos (revisar capítulo 6).

En el ámbito de medicamentos, un importante avance para armonizar las normas técnicas del grupo fue la suscripción del “Acuerdo Interinstitucional de Cooperación que celebran las Autoridades Sanitarias de los países de la Alianza del Pacífico”.⁸³ Si bien fueron las redes transgubernamentales asentadas en las agencias sanitarias de los países miembros del bloque las que suscribieron ese acuerdo, la iniciativa fue impulsada por las redes transnacionales de Chile y Colombia, y tuvo a México como un actor clave para su definición dada la relevancia de su industria farmacéutica (PwC 2014, 10). El acuerdo estableció propósitos concretos definidos por las redes de políticas dentro de una dinámica de regulación receptiva, entre ellos la facilitación del intercambio de información sobre productos sometidos a control sanitario y, principalmente, agilizar el otorgamiento de autorizaciones sanitarias a los medicamentos que se comercializan en estos países. No obstante, ello solo podía ser factible para Chile, Colombia y México ya que los tres países habían adquirido la Certificación Nivel IV ante la Organización Panamericana de la Salud (OPS). De esa forma, Chile, al tener el mismo nivel de exigencia que México para producir medicamentos, tenía la misma capacidad de producir medicamentos y exportarlo (A. Buvinic, entrevista 15 de junio de 2020).⁸⁴ Perú, en cambio, no contó hasta el cierre de esta investigación con la misma certificación internacional. De ese modo, el acuerdo sanitario suscrito entre los miembros de la Alianza del Pacífico para facilitar los procesos de registro sanitario y de certificación de Buenas Prácticas de Manufactura de medicamentos no ha sido aplicable para Perú, ya que es el único país del grupo que no cuenta con una certificación emitida por la OPS que lo avale como Autoridad Reguladora Nacional

⁸³ “Acuerdo Interinstitucional de Cooperación que celebran las Autoridades Sanitarias de los países de la Alianza del Pacífico”, 20 de junio del 2013. <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/Acuerdo-de-Medicamentos-Alianza-del-Pacifico.pdf>

⁸⁴ Alejandro Buvinic es jefe del Departamento de la Alianza del Pacífico en la Subdirección de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Previamente, ejerció como jefe del Departamento de APEC y del Departamento Regulatorio de la misma entidad pública. Entrevista virtual, 15 de junio de 2020.

nivel IV, la misma que define el más alto nivel de competitividad y eficiencia de las funciones de regulación sanitaria.

A pesar de la focalización de la agenda de trabajo del Capítulo México del CEAP, las redes transnacionales de ese país han manifestado su interés para el desarrollo de otras temáticas en las que encontraban coincidencias, como las del sector servicios. Chile y México son los mayores exportadores de servicios al interior de la Alianza del Pacífico (OEAP 2017, 17) al igual que en el área de facilidad para hacer negocios (MRE 2018). Sin embargo, ha sido el Capítulo Chileno del CEAP el que ha generado el mayor impulso sobre esos temas al interior del grupo. Ello guarda relación con el perfil de quienes han integrado su red transnacional de actores, especialmente la de Jorge Errázuriz, presidente de Celfín Capitales, y Juan Eduardo Errázuriz, CEO y presidente de Sigdo Koopers. La primera ligada al sector financiero y la segunda de inversión y servicios. Ambos cercanos al mandatario chileno Sebastián Piñera (“Juan Eduardo Errázuriz cataloga como una pequeñez absurda polémica por hijos de Piñera en gira a China”;⁸⁵ “El renovado tercer piso de Piñera”).⁸⁶ Por su parte, SOFOFA se concentró en la agenda de servicios, al considerar que “los Tratados de Libre Comercio no garantizan todo el acceso que uno quisiera en el mundo de los servicios” (“Sofofa potencia agenda de comercio exterior con foco en las exportaciones de servicios”).⁸⁷

Al respecto, Jorge Errázuriz, miembro del CEAP-Capítulo Chileno, sostuvo lo siguiente:

La Alianza del Pacífico debe concentrar sus esfuerzos en desarrollar acuerdos que ayuden al desarrollo y exportación de servicios entre los países miembros y que faciliten su globalización. La economía moderna del conocimiento se basa en el desarrollo de servicios y la Alianza tiene que desarrollar los mecanismos tributarios, normativos y de incentivos para que se desarrollen los emprendimientos innovadores en su zona y de ahí se expandan. Esta es nuestra misión después de acordar los términos comunes del libre comercio de bienes (PwC 2016, 11).

Una agenda apoyada activamente por México, sobre todo la referida al sector telecomunicaciones que ha sido impulsada por el empresario mexicano Carlos Slim Domit,

⁸⁵ “Juan Eduardo Errázuriz cataloga como una pequeñez absurda polémica por hijos de Piñera en gira a China”. *La Tercera*, 30 de abril de 2019. Acceso 15 junio 2021. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/juan-eduardo-errazuriz-cataloga-una-pequenez-absurda-polemica-hijos-pinera-gira-china/636421/>

⁸⁶ “El renovado tercer piso de Piñera”. *La Tercera*, 26 de noviembre de 2017. Acceso 15 de mayo de 2021. <https://www.latercera.com/noticia/renovado-tercer-piso-pinera/>

⁸⁷ “Sofofa potencia agenda de comercio exterior con foco en las exportaciones de servicios”, *Minería chilena*, 25 de marzo de 2015. Acceso 6 de febrero de 2022. <https://www.mch.cl/2015/03/25/sofofa-potencia-agenda-de-comercio-exterior-con-foco-en-las-exportaciones-de-servicios/#>

cuya familia es dueña de uno de los consorcios de telecomunicaciones más grandes del mundo (“Estamos pasando de una sociedad del consumo a una sociedad de servicios”).⁸⁸ Esas coincidencias llevaron a que Chile y México, con Perú con un rol más reactivo, mantuvieran posiciones comunes al respecto del comercio de servicios en dos negociaciones paralelas, el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico y el TPP (R. Contreras, entrevista 26 de junio 2020).

De esa forma, una serie de capítulos del Protocolo Comercial han desarrollado diversos compromisos presentes, también, en el acuerdo del TPP y que se mantuvieron posteriormente en el CPTPP; entre ellos, comercio transfronterizo, servicios marítimos, financieros, servicios profesionales, comercio electrónico y telecomunicaciones. La semejanza entre los mencionados documentos se observa desde un proceso de difusión de normas socializadas entre un grupo de técnicos del sector estatal y especialistas del sector privado que habiendo alcanzado consenso en espacios plurilaterales/multilaterales sirvieron como guía para la toma de decisiones al interior de la Alianza del Pacífico (Dobbin, Simmons y Garrett 2007, 460; Haas 1980, 367-368). Las normas, consideradas reglas de última generación para el bloque, sirvieron como atajos cognitivos que las redes transgubernamentales y transnacionales usaron para evitar procesar toda la información disponible (Herreros 2019). Se trató de temáticas innovadoras dentro del comercio internacional, lo que motivó cognitivamente a las redes transnacionales y transgubernamentales para lograr un aprendizaje social (Checkel 1999, 549-550). No obstante, tal como Levi-Faur (2003) señala, diferentes contextos institucionales producen distintos resultados. De allí que se observe la adaptación de las reglas aprendidas en el marco del TPP dentro de la Alianza del Pacífico.

Uno de ellos fue la inclusión dentro del Protocolo Comercial de un capítulo que regula las telecomunicaciones, un sector clave para las economías de los tres países y que requería de una mayor regulación que la que se había obtenido a través de la Organización Mundial del Comercio durante la década de 1990. De esa forma, los dos documentos han planteado reglas que persiguen la estabilidad, predictibilidad y transparencia del sector a través de reformas que han hecho énfasis en la no discriminación a los inversionistas extranjeros, así como la regulación de las condiciones para el acceso a las redes y uso de servicios públicos (Meza Grillo 2021, 419-422). Al igual que el TPP, el Capítulo Telecomunicaciones del Protocolo

⁸⁸ “Estamos pasando de una sociedad del consumo a una sociedad de servicios”, *Gestión*, 4 de noviembre 2016. Acceso 6 de febrero de 2022. <https://gestion.pe/economia/carlos-slim-domit-pasando-sociedad-consumo-sociedad-servicios-148564-noticia/>

Comercial se enfocó principalmente en ofrecer garantías de acceso y uso del servicio a proveedores del bloque como parte del consenso alcanzado entre las redes transnacionales y transgubernamentales del bloque (Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico 2017, 56). No obstante, el documento adquirió un perfil complementario no contemplado en el acuerdo megaregional al introducir normas referidas a la protección de los usuarios de telecomunicaciones. A través del Primer Protocolo Modificatorio al Protocolo Adicional,⁸⁹ las redes transgubernamentales, que incluyó esta vez de manera central a los entes reguladores de telecomunicaciones de los tres países, adaptaron el documento original a su propio contexto, estableciendo medidas que regulan, monitorean y vigilan la calidad de los servicios de telecomunicaciones (Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico 2017, 56). Un tema que empezó a ser discutido desde finales del 2013 por el Instituto Federal de Telecomunicaciones – ITF (México), Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – Osiptel (Perú) y la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile dentro del Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (Regulatel), una red de agencias reguladoras de telecomunicaciones creada en 1998.

De la misma manera, el desarrollo del tema sobre comercio electrónico en el Protocolo Comercial fue solo el principio para una posterior ampliación de una agenda digital en el bloque (Declaración de Paracas, 3 de julio 2015; Declaración de Puerto Varas, 01 de julio 2016). Todo partió de las diferencias que las redes transnacionales identificaron entre el Capítulo sobre Comercio Electrónico contemplado en el Protocolo Comercial y el trabajado en el TPP. Las negociaciones de este último acuerdo partieron con el consenso de las redes transgubernamentales y transnacionales de Chile, México y Perú de que se trataban de normas de última generación que darían respuesta a la demanda de normas con altos estándares internacionales. Frente a un entorno novedoso e incierto para regular un sector con grandes desafíos no contemplados en el ámbito multilateral, se produjo la difusión de estas reglas presentes en el TPP hacia la Alianza del Pacífico dentro de un proceso de aprendizaje social a nivel interorganizacional (Lenz 2021) en el que las redes de políticas sirvieron como canales de transmisión entre uno y otro espacio de negociación (Checkel 1999, 550).

El Capítulo sobre Comercio Electrónico del TPP sirvió como un atajo cognitivo válido –en términos técnicos– para guiar la toma de decisiones dentro del bloque latinoamericano. No

⁸⁹ Primer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 03 de julio de 2015.
http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Protocols/Protocol_1_Mod_Protocol_Add_PAC_ALL_s.pdf

solo fue la referencia más cercana para Chile, México y Perú, dado el solapamiento de las negociaciones con el TPP, sino también el mejor instrumento para proyectar a las economías del grupo al Asia Pacífico (Weyland 2005).

No obstante, el Capítulo homónimo de la Alianza del Pacífico no fue una copia del anterior. El documento fue adaptado al contexto institucional del bloque (Levi-Faur 2003). De esa manera, ambos textos desarrollan reglas sobre derechos aduaneros, protección a los consumidores, protección a la información personal, comercio sin papel, regulación de mensajes electrónicos no solicitados y cooperación con las Pymes. No obstante, no tiene el mismo nivel de profundidad del TPP ni aborda asuntos como ciberseguridad y mecanismos de solución de controversias como sí lo hace el acuerdo megaregional. Para el grupo ha sido especialmente difícil impulsar políticas comunes en temas de seguridad que impliquen el desarrollo de compromisos legales, técnicos, organizacionales, desarrollo de capacidades y cooperación cuando la regulación normativa que le han dado al tema a nivel doméstico los miembros del bloque ha sido muy disímil y no presentan una alta especialización técnica dentro del ámbito institucional (Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico 2017, 22 y 36). No obstante, luego de que México lanzara el 2017 su estrategia nacional de ciberseguridad, sumándose a Chile y Perú que ya contaban con una normativa de esa naturaleza, el grupo empezó a explorar mecanismos de prevención del riesgo y mitigación del impacto ante ciberataques en sus sistemas financieros y mercados de capitales. Una prioridad perseguida por el CEAP, pero que no tuvo resultados concretos hasta el cierre de esta investigación (Declaración CEAP-Sesión XIII).⁹⁰

Fuera del ámbito de la ciberseguridad, el desarrollo posterior de una agenda digital dentro del bloque facilitó que las redes transnacionales y transgubernamentales desarrollen con mayor facilidad una dinámica de regulación receptiva. Las redes de políticas encontraron mayores sinergias para dar seguimiento a los principios elaborados por la OCDE sobre Internet Policy Making⁹¹ en su búsqueda por definir un mercado digital regional (Declaración XI Sesión CEAP Cali, 28 de junio de 2017). Iniciativas concretas dentro de ese rubro se encuentran la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE), que adquirió una agenda propia, y la interoperabilidad de la firma electrónica (Calderón et.al. 2021).

⁹⁰ Declaración XIII Sesión CEAP, Perú, 4 de julio 2019. Disponible en:

<https://www.tlc.gov.co/acuerdos/vigente/alianza-del-pacifico/contenido/participacion-del-sector-empresarial/3a-declaracion-lima-ceap-firmada.aspx>

⁹¹ Estos son mejor acceso a la conectividad, una economía digital que promueva el crecimiento, la productividad y el empleo y, finalmente, que facilite un entorno habilitador para promover los intercambios de bienes y servicios digitales.

Además del sector telecomunicaciones y comercio electrónico, las redes transnacionales trabajaron junto con las redes transgubernamentales en la identificación de nuevas áreas que requerían una mayor regulación que las estipuladas en el ámbito multilateral. Si bien el TPP contempló un capítulo donde aborda el comercio transfronterizo de servicios, no liberalizó totalmente el sector de servicios aéreos. La iniciativa para que el bloque desarrolle una política de cielos abiertos que contemplen las nueve libertades del aire provino del Capítulo Chileno del CEAP y contó con el respaldo de las redes transnacionales de México y Perú. De esa forma, Chile buscó reforzar una política que mantuvo por cuarenta años, situándose como un referente para América Latina en lo que respecta a conectividad aérea. Lejos de ir en desmedro de sus líneas de bandera, la liberalización del transporte aéreo le ha significado posicionarse como líder a nivel regional en el ofrecimiento de esos servicios (Palomino Rojas 2014, 7). La validez de los argumentos del sector privado chileno provino, entonces, de su propia experiencia. Aunque los argumentos expuestos lograron convertirse en conocimiento compartido por los otros miembros del CEAP a través de la persuasión generada dentro de un proceso de difusión de políticas (Risse 2000, 7; Risse 2016, 90), no logró concretarse. La iniciativa se vio truncada cuando el asunto se llevó a una mesa de negociación, donde las redes transgubernamentales dieron cuenta de que el tema no podría superar la valla técnica. El contexto doméstico negativo de México y Perú impidió el avance de las negociaciones. Según el gerente general de la Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional (AETAI) de Perú, Carlos Gutiérrez, aunque ese país cuenta con una política de cielos abiertos desde el año 2000, esta se ha visto restringida por la falta de una infraestructura adecuada que posibilite la llegada de más vuelos internacionales al aeropuerto internacional Jorge Chávez (“Aeropuerto Jorge Chávez limita política de cielos abiertos”).⁹² México, a diferencia de Perú, no contó en ese momento con una normativa que respaldara una política de cielos abiertos en ese país. Aunque el tema fue debatido, no se generó ningún cambio en la regulación doméstica que favoreciera la liberalización del transporte aéreo mexicano debido al rechazo de la industria local de ese sector a que se genere una competencia internacional que no podrían sobrellevar.⁹³ De esa forma, aunque la política de liberalización del sector aéreo tuvo inicialmente el respaldo de las redes transnacionales integrantes del CEAP, los argumentos esbozados por el Capítulo Chileno para alcanzar ese objetivo no lograron ningún cambio en la

⁹² “Aeropuerto Jorge Chávez limita política de cielos abiertos”. *El Comercio*, 7 de marzo del 2016. Acceso 14 julio 2020. <https://elcomercio.pe/paginas/aeropuerto-jorge-chavez-limita-politica-cielos-abiertos-278832-noticia/?ref=ecr>

⁹³ “Con apertura de cielos desaparecerían aerolíneas nacionales: ASPA”, *T21*, 22 de julio de 2014. Acceso 7 de febrero de 2022. <http://t21.com.mx/aereo/2014/07/22/apertura-cielos-desaparecerian-aerolineas-nacionales-aspa>

regulación de ese sector por las limitaciones domésticas que México y Perú manifestaron durante la negociación.

La posición chilena al respecto de la liberalización de los cielos abiertos fue distinta a la que tuvo cuando se abordó la liberalización de los servicios marítimos. Si bien existe un capítulo en el Protocolo Comercial que aborda la regulación sobre servicios marítimos, una agenda priorizada por las redes transnacionales desde sus encuentros en APEC, no se han generado mayores avances en su implementación. De acuerdo con uno de los negociadores chilenos del Protocolo Comercial, el documento realmente no propició la liberalización del sector al no contar con el aval técnico del grupo (P. Urria, entrevista 23 de junio de 2020).⁹⁴ A pesar de ello, las redes transnacionales y transgubernamentales de la Alianza del Pacífico han logrado identificar otros campos de mayor convergencia técnica que le han dado dinamismo al sector. De esa forma, con el apoyo técnico del BID, el grupo se encontró elaborando estadísticas en el tema de comercio de servicios durante el 2019, un registro inexistente en ese momento a nivel internacional; así como en el establecimiento de una hoja de ruta para la identificación y eliminación de las trabas a las inversiones entre los cuatro países (A. Buvinic, entrevista, 15 de junio 2020).

Una nueva temática adherida durante el segundo momento de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico fue la de innovación. Esta área se introdujo dentro de la agenda de trabajo del bloque cuando las redes transnacionales chilenas sumaron a su equipo a Pablo Swett, presidente de la Asociación de Emprendedores de Chile (ASECh). Chile ha sido considerado como el país líder en emprendimiento e innovación en América Latina y seguido muy de cerca por México,⁹⁵ por lo que la presencia de Swett impulsó una agenda que rápidamente contó con el respaldo de los demás miembros del CEAP, redes transgubernamentales y del Grupo de Alto Nivel del bloque. La iniciativa buscó atender las demandas de la denominada Cuarta Revolución Industrial identificada por el Foro Económico Mundial. Una agenda que contempla, entre otros asuntos, avances en inteligencia artificial, robótica, nanotecnología, biotecnología, vehículos autónomos, computación cuántica (Peñaranda 2016, 7-8).

⁹⁴ Pablo Urria fue jefe del Departamento Sudamérica y Organismos Regionales de Integración (2010-2014). Director de Asuntos Económicos Bilaterales de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Subrei), Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y negociador de la figura del Estado Asociado en la Alianza del Pacífico, comunicación virtual, 23 de junio de 2020.

⁹⁵ Chile se ubica en el puesto 54 y México en el puesto 55 a nivel mundial, pero en el primer y segundo puesto en América Latina según el Global Innovation Index (2020). Perú se ubica en el puesto 76 del ranking mundial y noveno a nivel regional.

La propuesta se empezó a desarrollar desde diciembre de 2013 a través de la realización de sucesivos foros de trabajo públicos-privados que se mantuvieron vigentes hasta el 2019. El primero de ellos, denominado "LAB4+", generó una hoja de ruta sobre la innovación y el emprendimiento al interior de la Alianza del Pacífico que llevó posteriormente a la creación de la primera red de agencias de innovación de América Latina, la Red InnovAP.

Este proceso de difusión de una política regional se produjo a dos niveles, primero, las redes de políticas aprendieron qué objetivo debían perseguir. Con el lanzamiento de esta red, el bloque buscó facilitar la internacionalización de los emprendedores, el mismo objetivo que propició la creación de la Red de Agencias de Innovación de Europa "Eureka", a la cual ingresó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile el año 2017. La suma de información recibida, dentro de un contexto de constante interacción entre los participantes, sirvió de guía para la toma de decisiones dentro de lo que constituyó un proceso de aprendizaje social para el grupo favorecido por la motivación cognitiva de las redes de políticas para analizar nueva información (Checkel 1999, 549-550; Dobbin, Garrett y Simmons 2008, 25; Haas 1980, 367-368).

Alcanzado el consenso inicial, las redes de políticas aprendieron a un nivel táctico cómo conseguir ese objetivo (Dobbin, Garrett y Simmons 2008, 25). De manera conjunta, las redes transnacionales y transgubernamentales aprendieron de la experiencia europea a través de talleres de capacitación que recibieron por parte de los representantes de la red europea. Dentro de lo que fue un proceso de difusión de la normativa de trabajo de la red Eureka, las redes de políticas de la Alianza del Pacífico desarrollaron un conocimiento consensuado acerca de dónde y cómo enfocar sus esfuerzos dentro del ámbito regulatorio, la transferencia tecnológica, coordinación intrabloque y financiamiento para los emprendedores e innovadores del bloque. De esa forma, el bloque creó posteriormente la Red de Ángeles Inversionistas, la Red de Aceleradoras de negocios AcelerAP y la red de oficinas de transferencia tecnológica TransferenciaAP, los cuales representaron acciones concretas por parte del grupo en busca de alcanzar un objetivo compartido.

La integración financiera ha sido otra área que ha estado a cargo del Capítulo Chileno del CEAP. Ha sido dentro de este sector que la Alianza del Pacífico ha resaltado uno de los mayores logros. La creación del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) se produjo en mayo del 2011 por iniciativa del sector público. Se trata de "la primera iniciativa de integración bursátil transnacional sin fusión o integración corporativa a nivel global" (SMV). A pesar de su originalidad, ha tenido como principales referentes a los procesos de concentración de mercados de valores internacionales iniciados en Europa y posteriormente

desarrollados también por las bolsas norteamericanas y asiáticas (Prieto Melo y Fajardo Melo 2015, 7). Aunque la propuesta buscó articular las bolsas de valores de los países miembros del bloque, los directores ejecutivos vinculados al sector financiero de la Alianza del Pacífico han dado cuenta que el MILA es solo un concepto teórico (PwC 2016, 94). De allí que las redes transnacionales asentadas en el CEAP hayan promovido la homologación de requisitos para el registro de valores de oferta pública, así como cambios en la regulación de los fondos de pensiones, los cuales son los principales inversionistas institucionales (PwC 2014, 11). Perú, a diferencia de Chile y México, solo ha considerado a instituciones gremiales como entes válidos para representar sus intereses en el CEAP. La Asociación de Exportadores (ADEX), la Sociedad de Comercio Exterior del Perú y la Cámara de Comercio de Lima han sido los gremios que han rotado la presidencia del Capítulo Perú al interior del grupo desde 2012-2019, todas instituciones vinculadas al comercio exterior. La Sociedad Nacional de Industrias no ocupó esa posición a pesar que el Capítulo Peruano del CEAP tuvo dentro de sus responsabilidades darle seguimiento a la agenda de encadenamientos productivos al interior del grupo. Un área de trabajo que se focalizó, con apoyo del BID, en la identificación de potenciales encadenamientos que puedan surgir de la acumulación de origen y en las trabas que aún persisten dentro de ese ámbito (Revisar capítulo 6).

Considerando el perfil de quienes han presidido el Capítulo Peruano del CEAP, este país priorizó otros temas como la facilitación del comercio que estuvo a cargo de ADEX. Dos iniciativas centrales han hecho parte de esta agenda, la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) y el Operador Económico Autorizado (OEA). Este último fue una respuesta del bloque al requerimiento establecido en el CPTPP para que sus países parte adopten o mantengan un sistema de gestión de riesgos que permita a sus respectivas administraciones aduaneras simplificar y agilizar el despacho de mercancías de bajo riesgo, así como focalizar sus actividades de inspección en aquellas que representen un riesgo alto a la seguridad del grupo (Artículo 5.9, Capítulo Administración Aduanera y Facilitación del Comercio, CPTPP). Es decir, una empresa que tenga el certificado OEA en su país de origen será reconocida en los demás miembros del bloque, lo que significa canales más rápidos para la exportación e importación de bienes (N. Calisto, entrevista, 10 de junio de 2020).⁹⁶ De allí la relevancia de esta iniciativa para las redes transnacionales del grupo. En relación a ello, las agencias aduaneras de los países miembros de la Alianza del Pacífico

⁹⁶ Ninel Calisto es especialista del área de Facilitación de Comercio de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile desde el 2016. Previamente, formó parte de la División de Acceso a Mercados de la misma entidad pública. Entrevista virtual, 10 de junio de 2020.

suscribieron un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de sus programas OEA en julio 2018. La propuesta se empezó a gestar desde el 2015. La primera fase para lograr la estandarización de los procedimientos de seguridad en el bloque empezó en mayo del 2016 con el estudio de los programas OEA que serían referentes para el grupo. Ello ocurrió dentro de un contexto en el que se registró la aparición de un número creciente de iniciativas unilaterales a nivel internacional, por lo que el aprendizaje se produjo usando solo la información que los países miembros del bloque consideraron relevante tomando en cuenta no necesariamente la proximidad geográfica de los referentes estudiados, pero sí que la información contara con el suficiente consenso entre los actores para guiar la toma de decisiones (Haas 1980; Weyland 2005, 266).

El proceso duró poco más de tres meses para que el bloque definiera un programa común de seguridad, un ámbito de trabajo que había sido especialmente conflictivo para el grupo (ver iniciativas sobre alertas de seguridad migratoria y ciberseguridad). Lo que facilitó ese proceso fue la pertenencia de las agencias de aduanas y del sector privado, entre ellos ADEX, de Colombia, México, Perú a la Alianza Empresarial para el Comercio Seguro (BASC por sus siglas en inglés). Se trata de una red internacional liderada por el sector privado en alianza con el sector público que propicia a través de permanentes talleres de capacitación el cumplimiento de una serie de estándares de seguridad contenidos en el Marco Normativo SAFE. Este documento, elaborado por el Consejo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) establece los principios fundamentales respecto a la seguridad y facilitación de la cadena logística del comercio mundial. De esa forma, la pertenencia a una misma red internacional por parte de los tres países mencionados facilitó un proceso de aprendizaje social en el grupo que llevó a la difusión de los principios contenidos en una norma internacional y también al consenso en torno a la implementación de buenas prácticas que darían solución al sobretiempos que implicaba la seguridad de la cadena logística del comercio, un requisito exigible luego del atentado del 11 de Septiembre del 2001 a los Estados Unidos. Dentro de este proceso, los actores ubicados en la Dirección Nacional de Aduanas de Chile, así como en el Capítulo Chileno del CEAP aprendieron también de esa experiencia. “Hace dos años atrás (2015) vimos la importancia, como asociación gremial, que teníamos de apoyar a nuestros asociados y por eso nos perfeccionamos para poder facilitar y apoyar el proceso de implementación a las empresas”, indicó Hernán Bustos, director

ejecutivo del Instituto de Formación de la Cámara Aduanera de Chile (Camcap).⁹⁷ Chile, a diferencia de México y Perú, implementó recién en el año 2018 su reglamento OEA que habilitó normativamente a ese país para realizar inspecciones y emitir certificados.

El Capítulo Peruano del CEAP le dio también seguimiento a la creación de un fondo para el desarrollo de infraestructura. El tema no era desconocido para Chile y Perú que participaban del Mercosur y Unasur como miembros asociados y plenos, respectivamente. Dentro de ambos espacios regionales se priorizó una agenda de inversión en infraestructura bajo un enfoque social con el objetivo de superar brechas estructurales entre sus Estados parte desde principios del nuevo milenio. De esa forma, se creó el año 2004 el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y el año 2009 el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) como parte de la Unasur. Aunque la experiencia por parte de las redes transgubernamentales ubicadas en el Ministerio de Hacienda de Chile y Ministerio de Economía y Finanzas de Perú fue importante para identificar a la infraestructura de transporte entre sus máximas prioridades⁹⁸ (Cosiplan 2011; FOCEM 2015; Molina, Heuser y Mesquita Moreira 2016, 3), el modelo APEC resultó más cercano para las redes transnacionales del bloque asentadas en el CEAP en su objetivo por vincular al grupo con los mercados de capitales regionales y globales para la financiación de los proyectos, sobre todo de aquellas inversiones que provenían del fondo de pensiones locales de los miembros de la Alianza del Pacífico (PwC 2014, 50).

De ese modo, la iniciativa nació el 2015, un año después de que el mismo tema fuera discutido en el marco de APEC (“Ministros del APEC reconocen el rol de las APP en financiamiento de infraestructura”).⁹⁹ Dentro de las reuniones anuales sostenidas en ese espacio, tanto las redes transgubernamentales como transnacionales intercambiaron ‘buenas prácticas’ para el desarrollo de Alianzas Público Privadas (APP). La creación del Fondo de Infraestructura de la Alianza del Pacífico (FIAP) se concretó el 2017 a partir de un proceso de difusión facilitado por el aprendizaje social de iniciativas financieras consideradas exitosas para potenciar el rol del sector privado en el financiamiento de obras públicas, en desmedro de otras, como el FOCEM que se mantiene con un fondo público solidario y el Cosiplan cuyo

⁹⁷ “Analizan beneficios de implementación de programa OEA en cadena logística nacional”, *Portal Portuario*, 12 de diciembre de 2017. Acceso 7 de febrero de 2022. <https://portalportuario.cl/analizan-beneficios-de-implementacion-de-programa-oea-en-cadena-logistica-nacional/>

⁹⁸ Tanto el FOCEM como el COSIPLAN consideran a la infraestructura de transporte como un sector central en sus proyectos de inversión, canalizando la mayor parte de sus recursos.

⁹⁹ “Ministros del APEC reconocen el rol de las APP en financiamiento de infraestructura”, *Andina*, 23 de octubre de 2014. Acceso 6 de febrero de 2022. <https://andina.pe/agencia/noticia-ministros-del-apec-reconocen-rol-las-app-financiamiento-infraestructura-528653.aspx>

financiamiento proviene principalmente del sector público (Cosiplan 2016; Dobbin, Garrett y Simmons 2008, 25; Gilardi 2013, 463-464; Osorio y Vergara 2016, 240; Stone 2007, 548). También estuvo a cargo de la agenda sobre economía circular, lo que llevó a la creación de un grupo de trabajo sobre Armonización de la Industria Plástica y la Economía Circular al interior del CEAP el año 2019. El equipo se formó en respuesta al énfasis puesto a la agenda sobre cambio climático y medio ambiente impulsado por las redes transgubernamentales y por los gobiernos de los cuatro países. A partir del diálogo público-privado que propició dinámicas de regulación receptiva entre ambos actores, se identificaron cuatro áreas de trabajo: regulación, buenas prácticas y políticas públicas; gestión de residuos plásticos y reciclaje; financiamiento, y comercio. El concepto de economía circular que involucra al sector privado en el estímulo al crecimiento económico y generación de empleo sin comprometer al medio ambiente ha sido impulsado por ONU Medio Ambiente en espacios que incluyen el ámbito regional. Con la Alianza del Pacífico como bloque y de manera particular con sus países miembros, ONU Medio Ambiente ha mantenido desde principios de la segunda década del nuevo milenio una relación estrecha basada en asesorías y estudios que ha propiciado en las redes de políticas un proceso de aprendizaje social para identificar, a nivel táctico, cómo alcanzar el desarrollo sostenible (Checkel 1999, 549; Dobbin, Garrett y Simmons 2008, 25; Stone 2007, 548). De esa forma, se produjo la difusión de una metodología de trabajo que, basado en sus principios de crecimiento verde, redirige las inversiones hacia aquellos sectores de mayor sostenibilidad ambiental (ONU Medio Ambiente – Alianza del Pacífico 2019, 3-4).

5. 3. Conclusiones

En este capítulo se observa que la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico se ha interconectado con la gobernanza económica regional y del desarrollo del siglo XXI a partir de procesos de difusión de políticas canalizadas por las redes transgubernamentales y transnacionales, de manera central, quienes han conectado al bloque con múltiples referentes a nivel global, interorganizacional y doméstico para dar una respuesta regional a desafíos comunes. Dentro de un contexto de cambios a nivel mundial, la Alianza del Pacífico se configuró como un esquema de cooperación regional enfocado en la resolución de problemas compartidos siguiendo altos estándares internacionales. De esa forma, planteó una agenda de cooperación que la vinculó más hacia la región del Asia Pacífico que a la propia América Latina.

Se ha podido observar que la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico ha transcurrido por dos etapas, una bajo un fuerte componente económico que ha traspasado el ámbito comercial y otra donde el enfoque al desarrollo propició la implementación de políticas regionales de corte social sin que ello limitara una perspectiva empresarial. Ante la falta de una burocracia formal en la Alianza del Pacífico, la composición de las redes de políticas ha variado en relación a las nuevas iniciativas que se fueron gestando al interior del grupo. De esa forma, los ministerios de Relaciones Exteriores de Chile y Perú, Comercio Exterior de Perú y Secretaría de Economía y Relaciones Exteriores de México no han sido las únicas instituciones domésticas desde donde los actores transgubernamentales han movilizad la agenda de trabajo del bloque, como lo fueron de manera central, pero no de forma exclusiva, durante el primer momento del esquema de cooperación regional. A la Alianza de Pacífico se han sumado nuevas agencias internas y con ellas nuevos actores transgubernamentales que junto con las redes transnacionales han establecido dinámicas de regulación receptiva dentro de áreas de interés común: economía, conectividad y social. Este ha sido un proceso que fue propiciado, sobre todo, por las membresías que las redes de políticas de Chile, México y Perú han compartido en diversos espacios multilaterales y regionales.

El incremento en el número de tópicos que adoptó la agenda y de actores involucrados en el proceso de toma de decisiones le ha permitido al bloque ampliar sus conexiones con la gobernanza económica regional y del desarrollo del siglo XXI. Se trata de espacios que ya habían establecido o venían gestando principios y reglas en respuesta a los desafíos del nuevo milenio. De esa forma, las redes transgubernamentales y transnacionales canalizaron la información y conocimiento obtenido de las negociaciones que se llevaron en el marco del TPP, así como de los principios ligados al desarrollo que fueron impulsados dentro de espacios multilaterales por las Naciones Unidas hacia la Alianza del Pacífico. No obstante, estos no han sido referentes exclusivos en la configuración de la agenda de trabajo del grupo. Las negociaciones, debates, talleres y decisiones surgidas en el marco de APEC, BASC, la OCDE, SICA, la UE, y dentro del ámbito doméstico la Amexcid, facilitaron procesos de difusión en los que la emulación, persuasión y sobre todo el aprendizaje social han sido los mecanismos que han permitido la adopción y adaptación de políticas regionales bajo altos estándares internacionales.

La tabla (5.3) a continuación da cuenta de ese proceso diferenciando a la agenda social de la económica - conectividad. Además, se identifica una agenda que ha sido particularmente conflictiva para el grupo considerando un contexto limitante.

Tabla 5.3 Proceso de difusión de políticas en la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico

Iniciativas/Difusión	Estímulo Inicial	Objeto de la difusión	Mecanismos	Contexto (positivo/negativo)		Agentes				Resultado
						Redes transgubernamentales		Redes transnacionales		
				Normativo	Institucional	Bloqueo	Impulso	Bloqueo	Impulso	
Agenda social										
Exención de visas	ODS	Principios	Emulación	X (Positivo)			X			Convergencia
Plataforma de Movilidad Académica Estudiantil	AMEXID	Acuerdo	Persuasión		X (Positivo)		X			Adaptación
Transversalización del enfoque de género	ODS	Principios	Emulación		X (Positivo)		X		X	Convergencia
Agenda ambiental	COP	Principios	Emulación		X (Positivo)		X			Convergencia
Economía circular	ONU-Medio Ambiente	Principios	Aprendizaje	X (Positivo)			X		X	Convergencia
Agenda económica y de conectividad										
Internacionalización de las PYMES	TPP	Reglas	Aprendizaje		X (Positivo)		X		X	Adaptación
Capítulo Telecomunicaciones	TPP	Reglas	Aprendizaje	X (Positivo)			X		X	Adaptación
Capítulo Comercio Electrónico	TPP	Reglas	Aprendizaje	X (Positivo)	X (Negativo)		X		X	Adaptación
Fondo de Infraestructura	APEC/Unasur/Mercosur	Reglas	Aprendizaje		X (Positivo)		X		X	Adaptación
OEA	BASC	Principios	Aprendizaje		X (Positivo)		X		X	Convergencia
Red InnovAP	Red Eureka	Reglas	Aprendizaje		X (Positivo)		X		X	Adaptación
Agenda conflictiva										
Alertas seguridad migratoria	SICA/AMERIC APOL/EUROP OL-UE	Acuerdo	Aprendizaje	X (Negativo)	X (Negativo)		X			Adaptación/N o Chile
Intercambio de información tributaria	OCDE	Principios	Emulación	X (Negativo)			X			Convergencia/ No Perú
Armonización y convergencia sistemas MRV	OCDE	Reglas	Aprendizaje	X (Positivo)	X (Negativo)		X		X	No procedió
Visa Alianza del Pacífico	Visa Schengen	Reglas	Aprendizaje		X (Negativo)		X			No procedió
Liberalización de servicios aéreos	Normativa Chile	Reglas	Persuasión	X (Negativo)	X (Negativo)	X			X	No procedió

Fuente: Adaptación del modelo trabajado por Börzel y Solingen (2014), Klingler-Vidra y Schleifer (2014), Risse (2015)

La tabla evidencia que no todos los procesos de difusión concluyeron en la convergencia entendida como la adopción total de las políticas de los referentes escogidos, sino que la mayoría de ellos han sido adaptados a las propias reglas del grupo y otros no lograron ser viables. Salvo en el caso de la liberalización de los servicios aéreos, donde las redes transgubernamentales bloquearon la propuesta realizada por las redes transnacionales, las redes de políticas se han constituido en los agentes del cambio al impulsar las distintas iniciativas que han conformado la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico (Solingén y Börzel 2014).

No obstante, han sido los mecanismos identificados los que han incidido en la adaptación o adopción total de las decisiones, estando el aprendizaje social ligado al primer resultado con mayor énfasis y la emulación al segundo (Risse 2016). En cambio, un contexto normativo e institucional doméstico/regional negativo ha llevado al bloqueo de las iniciativas (Klingler-Vidra y Schleifer 2014). En esos casos, los principales obstáculos que ha encontrado el bloque para dinamizar su agenda de trabajo han estado ligados a un contexto doméstico negativo, así como a su propio diseño institucional, lo que ha ocurrido especialmente cuando el estímulo inicial ha estado vinculado con la Unión Europea y cuando el tópico de trabajo se ha enfocado al ámbito de la seguridad.

Un contexto normativo e institucional doméstico no homogéneo para los miembros de la Alianza del Pacífico ha llevado también a resultados disímiles durante el proceso de difusión. A la convergencia total del objeto de difusión cuando la brecha doméstica no ha incidido en la política. Ese es el caso de la Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil, donde Perú no tenía implementada una política de cooperación internacional ligada a la educación, como sí lo tenía Chile y México. A la convergencia total del objeto de difusión solo aplicable para aquellos países normativamente habilitados. Tal es el caso del intercambio de información tributaria. Perú se abstuvo de participar aduciendo incongruencias con su Constitución. A la adaptación del objeto de difusión cuando los miembros del bloque encuentran una alternativa que supere las limitaciones institucionales y normativas internas de los miembros del grupo y/o, en su defecto, a la no aplicación por parte del país afectado. Ese es el caso de las alertas en seguridad migratoria. El mecanismo no funciona como originalmente fue concebido, pero ha podido ser implementado parcialmente en México y Perú. Chile ha aducido barreras constitucionales que bloquean su participación.

A partir del análisis de cada una de las iniciativas, se observa que Chile y México han sido los países que han estado más alineados en términos normativos e institucionales, lo que ha facilitado que sus redes transgubernamentales y transnacionales impulsen diversas políticas regionales de manera conjunta, sobre todo dentro del sector económico y de conectividad. Perú, en cambio, ha tenido un papel más reactivo dentro de esos ejes de trabajo con excepción de la agenda PYMES y del OEA. Sin embargo, los tres países han encontrado una mayor alineación cuando se enfocaron en el diseño e implementación de políticas ligadas a los ODS.

De esa manera, se concluye que el papel de las redes de políticas ha sido central en los procesos de difusión de políticas que han configurado la evolución de la agenda de trabajo del bloque, pero sujetas a los límites normativos e institucionales domésticos de sus países

miembros, así como del propio diseño institucional de la Alianza del Pacífico. Este capítulo ha enfatizado en la fuerte conexión que existe entre las redes de políticas y los procesos de difusión de políticas dentro de un complejo entramado de gobernanza regional, donde la cooperación está dirigida por el interés que tienen los actores en áreas específicas que dominan la agenda de decisiones. Un proceso en el que las redes transgubernamentales y transnacionales han sido canales de difusión de políticas interconectadas a nivel global, regional y doméstico.

A nivel teórico, este capítulo fortalece aquellas posiciones que identifican a los actores como elementos clave en los procesos de difusión de políticas (Checkel 1999, 549-550; Dobbin, Garrett y Simmons 2008, 29; Risse 2016, 89) y se amplían aquellas otras perspectivas que colocan una mayor atención a la proximidad geográfica como factor decisivo (Meseguer 2005; Osorio y Vergara 2016; Porto de Oliveira y Pimenta de Faria 2017; Weyland 2005). El estudio de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico demuestra que la proximidad geográfica no ha sido necesariamente un factor necesario para generar procesos de difusión, pero sí la identificación de los actores involucrados en la toma de decisiones de políticas regionales dentro de redes transnacionales y transgubernamentales por dentro y fuera del bloque.

Si bien el foco de este capítulo ha estado en la evolución de la agenda de trabajo del bloque, el próximo capítulo le presta mayor atención a la profundización de su agenda comercial, considerada por sus miembros como el eje central de su esquema de cooperación regional.

Capítulo 6. La profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico

La profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico se ha situado dentro de un proceso de cambios de la gobernanza regulatoria regional como respuesta a las transformaciones suscitados en el ámbito global. La lógica comercial del nuevo milenio pasó de concentrarse en la reducción y eliminación de las tarifas de comercio, muy presente durante el siglo XX, para considerar con mayor profusión asuntos que son técnicamente más complejos e incluyen áreas tradicionalmente de competencia exclusiva del ámbito interno de los países (Bianculli 2010, 2017; Fairlie 2010; Horn, Mavroidis y Sapir 2010; Kim 2015; Zelicovich 2016, 6). Por fuera de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los gobiernos empezaron a suscribir una serie de compromisos considerados de integración profunda. Ello ha significado la cobertura de normas enfocadas en tres campos: 1.- la liberalización de reglas comerciales, esto incluye el libre movimiento de bienes (aranceles e impuestos a la exportación de mercancías), servicios (regulan los flujos comerciales de servicios), capital (inversión y movimiento de capitales), personas (visados y asilo) e ideas (derechos de propiedad intelectual). 2.- La regulación de normas y políticas nacionales que rigen el comercio, incluyen aduanas, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, contratación pública. 3.- La mejora del bienestar social y de los consumidores regulando el comportamiento de los exportadores. Incluye derechos laborales y derechos medio ambientales, además de la regulación de empresas estatales y la provisión de subsidios (Mattoo, Rocha y Ruta 2020, 8-9; Kim 2015, 363-364; Kim, Mansfield y Milner 2016, 330).

Estas disciplinas han involucrado reformas domésticas con altos costos de adecuación para los países en desarrollo; pero sin que ello, necesariamente, los condujera a obtener los beneficios esperados. De esa manera, se gestaron diferentes ideas y preferencias sobre cómo debería proceder la gobernanza global en clave regional (Deciancio y Tussie 2020, 2; Quiliconi y Tussie 2014, 15-16). A pesar de los avances sobre la materia (Dosch 2017; Marchini 2019), los estudios sobre las reglas comerciales que se han preferido desde el Sur frente a los modelos de gobernanza promovidos por los Estados Unidos y la Unión Europea aún representan un campo por explorar (Kim, Mansfield y Milner 2016, 337-338), sobre todo los factores que impulsan o limitan la profundidad de estos acuerdos entre países del Sur en ausencia de los del Norte (Gamso y Postnikov 2021), así como el papel de los actores que hacen parte de los procesos de regulación de normas comerciales (Scott 2015).

Este capítulo busca cubrir esa brecha tomando como referencia la profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico. El bloque regional representa una de las pocas excepciones que desde el Sur Global han planteado compromisos sustanciales en materia comercial (Briceño 2018, 584; Mattoo, Rocha y Ruta 2020, 17), pero no ha quedado claro cómo y quiénes han impulsado su profundización. Partiendo de esas interrogantes, se propone enfatizar en el papel de las redes transgubernamentales y transnacionales que han intervenido en la toma de decisiones para conocer los factores que han impulsado o limitado la provisión de bienes públicos regionales. Mediando ese proceso, se da cuenta de la transformación del rol de organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dentro del regionalismo latinoamericano (Agostinis y Parthenay 2021; Agostinis y Palestini 2020; Palestini 2020; Tussie 1995). Si bien no han abandonado su rol financiero, frente a la complejidad de los temas que marcan la agenda del comercio del siglo XXI, su fortaleza ha recaído en su alta especialización técnica para impulsar la cooperación regional. Al igual que el BID, la OCDE ha intervenido en la definición de políticas regionales articulándose directamente con las redes políticas para suministrarles una serie de recursos que ellos carecían. Por su reconocida experiencia y dominio de temas comerciales complejos en la gobernanza regulatoria regional, estos organismos internacionales han logrado guiar la toma de decisiones (Palestini 2020, 3).

Para evidenciar la relación entre los distintos actores que han intervenido en el proceso de profundización de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico dentro de un sistema complejo de gobernanza regional (Nolte 2015), se toma como referencia el estudio del acuerdo sobre reglas de origen, la interoperabilidad de las ventanillas únicas, la interoperabilidad de la firma digital/electrónica avanzada dentro de la agenda digital y los anexos Cosméticos y Farmacéuticos al interior de la agenda sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Esas agendas se han seleccionado porque representan una parte sustancial del esquema de integración profunda planteado por la Alianza del Pacífico, pues sobrepasan o profundizan la reglamentación vigente que los cuatro miembros del bloque han mantenido a través de sus acuerdos bilaterales en común, tomando como referente las reglas de comercio establecidas por el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y mantenidas en el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) e, incluso, identificando nuevas iniciativas no contempladas durante esas negociaciones.

El presente capítulo está dividido en tres secciones. En la primera parte, se identifica el modelo de profundización de la agenda comercial que ha manejado la Alianza del Pacífico. En la segunda parte, se analiza y enfatiza el papel que han tenido las redes de políticas en el

proceso anterior considerando cada una de las agendas seleccionadas para este estudio. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones en torno a la profundización de la agenda de la Alianza del Pacífico.

6. 1. El modelo de ‘integración profunda’ de la Alianza del Pacífico

La cobertura temática que presenta la Alianza del Pacífico no está limitada a los compromisos de una Zona de Libre Comercio (Cuestas y Thoene 2020, 146). Su agenda de trabajo ha sido progresivamente ampliada para cubrir normas de integración profunda que reflejen sus propios intereses. Sin embargo, el modelo de regulación propuesto por el grupo no ha perseguido una redefinición de las reglas de juego de la gobernanza del comercio internacional, sino una elección pragmática de normas que cruzan diferentes áreas temáticas y están localizadas en diferentes acuerdos a nivel bilateral, regional o multilateral (Briceño-Ruiz, Legler, Prado Lallande 2021, 2; Oyarzún Serrano 2017, 154).

Los cuatro miembros plenos de la Alianza del Pacífico –Chile, Colombia, México y Perú– comparten una misma red de acuerdos comerciales con socios que incluyen a los Estados Unidos y a la Unión Europea (Nolte 2020, 159; Oyarzún Serrano 2018, 295). Los tratados de tipo Norte-Sur o asimétricos suscritos por estos países privilegiaron, para el caso de los Estados Unidos, políticas relacionadas al medio ambiente, trabajo y lucha contra la corrupción; en cambio, con la Unión Europea, se contempló compromisos vinculantes en áreas de competencia y asuntos sociales.

No obstante, ambos referentes de las economías del Norte otorgaron un peso importante a los temas relacionados a los derechos de propiedad intelectual, inversiones y movimientos de capital (Kim 2015, 365; Horn, Mavroidis y Sapir 2010). El énfasis puesto en estas reglas no fue el mismo que el bloque planteó como hoja de ruta para su agenda comercial. Desde el principio, su agenda de trabajo descartó reglamentar los derechos de propiedad intelectual, así como a las normas referidas a la mejora del bienestar social.

En cambio, el bloque priorizó el libre movimiento de personas, servicios, capitales, así como temas enfocados a la regulación de normas y políticas domésticas que rigen el comercio, como facilitación aduanera, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias (Declaración de Lima, I Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico).¹⁰⁰ Una agenda más amplia a la promovida durante la década de 1990 por el

¹⁰⁰ Declaración de Lima, 28 de abril del 2011, suscrito durante la I Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico.
http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific_Alliance/Presidential_Declarations/I_Summit_Lima_Declaration_s.pdf

regionalismo abierto, centrado en la reducción de aranceles comerciales (Briceño 2019, 35). De esa forma, las negociaciones del Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico no solo tuvieron como propósito armonizar los tratados de libre comercio suscritos entre las partes de manera bilateral, a partir de lo cual se logró la desgravación inmediata del 92% del universo de bienes y el 8% restante de manera progresiva.

Tuvo también como objetivo regular los nuevos temas del comercio internacional. De esa forma, la idea de integración profunda que el bloque planteó desde el principio se definió en términos de “ir más allá de lo que ya tenemos y avanzar” (Selene Magdaleno, coordinadora de temas comerciales de la Alianza del Pacífico por la Secretaría de Economía de México, Escobar 2016, 24), por lo que las negociaciones simultáneas que mantenían las redes transgubernamentales y transnacionales en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés) y al interior de la Alianza del Pacífico facilitaron esa tarea.

De ese modo, las iniciativas impulsadas por las redes transnacionales desde el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) tomaron como base los avances realizados durante las negociaciones del TPP. El objetivo fue “trabajar de manera conjunta con ese proceso” (Acta III Sesión CEAP).¹⁰¹

Del mismo modo, las redes transgubernamentales ubicadas en los ministerios de Comercio Exterior, Relaciones Exteriores y agencias reguladoras de los países miembros tomaron como referente los avances alcanzados en las negociaciones del acuerdo megaregional. Al respecto, uno de los negociadores chilenos de ambos espacios sostuvo:

Se produjo una polinización cruzada, definitivamente, porque eran las mismas personas, entonces, reflejó, por una parte, en que muchas de las disposiciones del TPP inspiraron, para luego ser ‘latinoamericanizadas’, a las negociaciones de la Alianza del Pacífico (R. Contreras, entrevista 26 de junio de 2020).¹⁰²

Las negociaciones del Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico (2012-2014), confluyeron temporalmente con las de TPP (2010-2015), un acuerdo promovido por los Estados Unidos y considerado del siglo XXI por su referencia a normas de última generación.

¹⁰¹ Acta III Sesión CEAP, 22 de mayo de 2013. <https://funpacifico.cl/wp-content/uploads/2020/06/ACTAS-CALI-PTA-MITA-CART-INDIA-REGLAM-CEAP-2013-2014.pdf>

¹⁰² Rodrigo Contreras es consultor del Sector de Integración y Comercio del BID. Previamente, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, se desempeñó como negociador en foros bilaterales, regionales y multilaterales (incluyendo TPP, TISA y la Alianza del Pacífico); además de ser delegado en organizaciones internacionales como la OCDE y la OMC. Entrevista virtual, 26 de junio de 2020.

Fue llamado a diseñar la nueva arquitectura del comercio mundial a través de reglas que implicaron no solo una mayor liberalización arancelaria y no arancelaria, sino también una revisión de regulaciones internas (Fairlie 2015, 1-5). De allí que todos los temas tratados en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico¹⁰³ estén contemplados dentro del documento final que adoptó el TPP y que se mantuvieron posteriormente con el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés),¹⁰⁴ negociado luego de la salida de los Estados Unidos del primer acuerdo. De los 30 capítulos que presenta el texto del acuerdo mega-regional, 17 de ellos fueron introducidos, con algunas variaciones, al Protocolo Adicional. Luego de una adenda a este último documento (2015), el capítulo sobre Coherencia Regulatoria del TPP fue tomado en cuenta también por el bloque, con lo que suman 18 capítulos. Otros temas, como el Capítulo Propiedad Intelectual, fueron descartados desde el principio por su carácter distributivo, donde la ganancia de uno significaba la pérdida del otro (Frieden, Lake, Shultz 2019, xxix). Algunos otros, como el ámbito laboral y de medio ambiente, fueron introducidos posteriormente a la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico, pero bajo compromisos no vinculantes, asentados en reglas suaves. De ese modo, aunque la referencia temática ofrecida por el TPP ha sido importante para plasmar la agenda de integración profunda del bloque, ha dependido de la propia dinámica del grupo su definición final. Al respecto, un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile a cargo de la negociación del TPP y del Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico por ese país, sostuvo lo siguiente:

No tenemos normas comunes en propiedad intelectual, ni hemos introducido varias materias que normalmente consideramos en los acuerdos comerciales. Son parte de los estándares, pero no tenemos una base común de visiones en ciertos aspectos. (Por ejemplo) tenemos una agenda medio ambiental, pero no somos capaces de tener un acuerdo con estándares medio ambientales que están en muchos de nuestros acuerdos comerciales. Lo mismo sucedió con la agenda laboral (P. Urria, entrevista 23 de junio de 2020).¹⁰⁵

¹⁰³ Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 10 de febrero del 2014.

http://www.sice.oas.org/trade/pac_all/index_pdf_s.asp

¹⁰⁴ Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, 08 de marzo de 2018.

https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/CPTPP/Textos_Acuerdo.html

¹⁰⁵ Pablo Urria fue jefe del Departamento Sudamérica y Organismos Regionales de Integración (2010-2014). Director de Asuntos Económicos Bilaterales de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Subrei), Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y negociador de la figura del Estado Asociado en la Alianza del Pacífico, comunicación virtual, 23 de junio de 2020.

El grupo decidió no insistir sobre una agenda no consensuada, considerando que fueron parte de una concesión para seguir negociando con sus socios del Norte presentes en el TPP. De esa forma, el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico no solo logró armonizar los tratados de libre comercio con los que los países miembros del bloque contaban sino también identificar los puntos más desafiantes para continuar profundizando la cooperación regional. Se trató de un ejercicio de aprendizaje social (Checkel 1999) que fue actualizado posteriormente durante las negociaciones inconclusas de la figura del Estado Asociado. Este último es un espacio donde Canadá propuso como temas prioritarios para negociar asuntos como medio ambiente, género, comunidades nativas y propiedad intelectual; donde, además, Nueva Zelanda y Australia presionaron para liberalizar al sector lácteo colombiano (revisar capítulo 04).

Las negociaciones del TPP y de la figura del Estado Asociado generaron un conocimiento compartido por parte de las redes de políticas dando pautas sobre los temas conflictivos para el grupo y, al mismo tiempo, de los límites que han marcado para establecer su propio esquema de integración profunda (Dobbin, Garrett y Simmons 2008, 29). De ese modo, atendiendo la clasificación propuesta por Kim (2015); Kim, Mansfield y Milner (2016); Mattoo, Rocha y Ruta (2020), el bloque ha descartado, o por lo menos le ha sido difícil abordar durante el periodo de estudio, una agenda que incluyera normas asentadas en la mejora del bienestar social y de los consumidores regulando el comportamiento de los exportadores. Asimismo, dentro del ámbito de liberalización de reglas comerciales, el libre movimiento de ideas y sus implicancias para regular los derechos de propiedad intelectual no fueron considerados dentro de la agenda del bloque. En cambio, el esquema de integración profunda promovido por el grupo le ha dado especial énfasis a la regulación de normas y políticas nacionales que rigen el comercio. Dentro de ese campo, nuevas iniciativas que requerían un alto nivel de especialización técnica y experiencia fueron implementadas por el bloque.

Las exigencias de los temas del comercio del siglo XXI no solo llevaron a plantear una relación colaborativa de tipo horizontal entre las redes transgubernamentales y transnacionales, sino también a estar involucrados en procesos de difusión de políticas que tomaron como referentes a diversos organismos intergubernamentales en busca de garantizar la generación de políticas que atiendan las demandas del comercio del siglo XXI (Baldwin 2011). No obstante, la participación de las redes de políticas en la generación de bienes públicos regionales ha estado condicionada por la naturaleza de la norma. Las de carácter

distributivas y las de armonización de políticas o reglas suaves, mientras que los primeros favorecen las negociaciones de suma cero donde la ganancia de uno significa una pérdida para el otro y son manejados bajo intereses fijos y determinantes en el accionar de los actores; los segundos se inclinan por aquellas relaciones donde se genera un valor añadido para todos los actores sin que ello les implique alguna pérdida (Bull 2007).

Atendiendo esa diferenciación, se propone el estudio de cuatro iniciativas que han hecho parte central del esquema de profundización comercial de la Alianza del Pacífico. La tabla (6.1) siguiente identifica y clasifica las iniciativas.

Tabla 6.1 Identificación de iniciativas por la naturaleza de la norma

Iniciativas	Naturaleza de la norma
Reglas de origen	Distributiva
Anexo Cosméticos	Armonización
Anexo Productos Farmacéuticos	Distributiva
Firma digital/electrónica avanzada	Armonización
Interoperabilidad de VUCE	Armonización

Fuente: Elaborado a partir de información recopilada en la investigación

Las negociaciones sobre reglas de origen, Obstáculos Técnicos al Comercio (Anexo Cosméticos y Anexo Productos Farmacéuticos), la agenda digital (firma digital/electrónica avanzada) y de facilitación del comercio (interoperabilidad de las ventanillas únicas) han sobrepasado los logros alcanzados a través de sus acuerdos bilaterales y que, incluso, han planteado una profundización de los acuerdos obtenidos en las negociaciones del TPP y que se han mantenido en el CPTPP.

6. 2. El papel de las redes de políticas en la profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico

6. 2. 1. Normas de origen: acumulación de reglas de origen

Uno de los temas donde las redes transgubernamentales acumularon conocimiento y experiencias comunes fue a partir de las negociaciones sobre reglas de origen donde participaron en distintos espacios regionales previo a la creación de la Alianza del Pacífico. La acumulación de origen permite que los materiales originarios del territorio de un Estado parte, y que son incorporados en una mercancía en el territorio de otro Estado parte, sean considerados como originarios de este último (Cuestas y Thoene 2020, 148). Se trata de un

tema que demanda un alto conocimiento técnico sobre la materia, pero que, al mismo tiempo, ha sido utilizado como un instrumento de política comercial para proteger los mercados internos (Contreras 2021, 37). De allí la dificultad para llevar adelante una negociación de este tipo.

La referencia a las normas de origen estuvo presente desde las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (inicio 1994- fin 2005), que no concluyeron en ningún acuerdo, pero introdujo a las redes transgubernamentales de Chile, Colombia, México y Perú en los alcances del tema a nivel plurilateral, es decir, que incluyeron a más de dos países (BID 2011, 2-3).

Las mencionadas redes recibieron asesoría técnica por parte del BID durante el periodo de vigencia del ALCA y posteriormente durante las negociaciones del Arco del Pacífico¹⁰⁶ que se iniciaron dos años después del fracaso del primero (Declaración de Cali, I Foro de la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico,¹⁰⁷ Rey de Marulanda 1998, 6-9).

En el marco del Arco del Pacífico, las redes transgubernamentales no llegaron a fijar ningún compromiso debido a los desacuerdos sobre cómo establecer los parámetros técnicos requeridos para generar acumulación de origen, lo que llevó a quebrar definitivamente la continuidad del grupo (J. Pella, entrevista 25 de noviembre de 2019). Sin embargo, la negociación sobre acumulación de reglas de origen se mantuvo como una prioridad en la constitución de la Alianza del Pacífico (Declaración de Mérida, diciembre 2011).¹⁰⁸ Esa fue una innovación que ofreció el Protocolo Comercial a los cuatro países que ya contaban con tratados de libre comercio entre ellos.

Las reuniones emprendidas entre las redes transgubernamentales, conformadas por la Dirección de Relaciones Económicas de Chile (Direcon), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit) la Secretaría de Economía de México (SE) y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (Mincetur), empezaron en enero del 2011, incluso antes del lanzamiento del bloque (Declaración de Lima, abril 2011).

Por la naturaleza distributiva de la política a tratar, la negociación marcó un tipo de interacción vertical entre las redes transgubernamentales y sus superiores políticos y dejó por

¹⁰⁶ Antecedente inmediato de la Alianza del Pacífico (Briceño-Ruiz 2018, 584).

¹⁰⁷ Declaración de Santiago de Cali, 29 y 30 de enero de 2007, suscrito durante el I Foro de la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2224/SE_01DeclaracionMinisterialSantiCali2007.pdf

¹⁰⁸ Declaración de Mérida (México) de 4 de diciembre de 2011, suscrita durante la II Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico.

http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs//5_02_AP_20111204_Declaracion_de_Merida.pdf

fuera el rol técnico que el BID buscó tener en las iniciativas regionales previas a la Alianza del Pacífico. Tal como lo advierte Contreras (2021, 37), la definición de normas de origen basadas en criterios eminentemente técnicos es lo que menos pesa para su formulación. Como quedó expreso en la Declaración de Cartagena,¹⁰⁹ la Alianza del Pacífico marcó el mismo objetivo propuesto durante las negociaciones del TPP al incluir un capítulo sobre reglas de origen dentro de su agenda de trabajo: mejorar la competitividad de sus miembros a través de la creación de cadenas regionales de valor.

Las negociaciones paralelas que emprendieron las redes transgubernamentales y en la que las redes transnacionales también participaron generaron la difusión de la mencionada política hacia la Alianza del Pacífico.

El aprendizaje social y compartido por parte de las redes de políticas se orientó a un nivel táctico con el objetivo de identificar la regulación técnica necesaria para alcanzar el objetivo compartido (Dobbin, Garrett y Simmons 2008, 25). No obstante, Contreras (2021) da cuenta que, a pesar de las múltiples similitudes entre ambos acuerdos, la adaptación que sufrió la política en la Alianza del Pacífico no ha impulsado el objetivo trazado.

De esa forma, tres años después de la entrada en vigor del Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico, las redes transnacionales no demostraron su preferencia por ese instrumento para exportar sus mercancías, en cambio, prefirieron someterse a las reglas del comercio de los acuerdos bilaterales (A. Buvinic, entrevista 15 de junio de 2020;¹¹⁰ C. Remis, entrevista 18 de marzo de 2020).¹¹¹

Las tablas (6.2, 6.3, 6.4 y 6.5) siguientes dan cuenta de esa realidad. A partir de la información brindada por la Dirección General de Promoción de Exportaciones de Chile (Ley de Transparencia, solicitud de información AC006T0000198) y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (Ley de e Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú, número de expediente 1374435) se refleja del poco uso que se le dio al Protocolo

¹⁰⁹ Declaración de Cartagena de Indias (Colombia) de 10 de febrero de 2014, suscrita durante la VIII Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico.

http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Alianza_Pacifico/Documentos/docs/5_07_AP_20140210_Declaracion_Cartagena.pdf

¹¹⁰ Alejandro Buvinic es jefe del Departamento de la Alianza del Pacífico en la Subdirección de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Previamente, ejerció como jefe del Departamento de APEC y del Departamento Regulatorio de la misma entidad pública. Entrevista virtual, 15 de junio de 2020.

¹¹¹ César Remis es jefe de la Unidad de Negociaciones Internacionales de la Subsecretaría de Comercio Exterior, Secretaría de Economía de México, comunicación telefónica, 18 de marzo de 2020.

Comercial desde su entrada en vigencia el 1 de mayo de 2016 y la preferencia por los acuerdos bilaterales.

Tabla (6.2) Certificados de origen emitidos por Chile en el marco de la Alianza del Pacífico y a nivel bilateral por país (2016-2019)

Acuerdo	Estadísticas Emisión de Certificados de Origen				
	2016	2017	2018	2019	Total
	Nº CO	Nº CO	Nº CO	Nº CO	Nº CO
Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico	270	588	588	594	2,040
México	3	0	12	12	27
Perú	15	85	96	96	292
Acuerdos comerciales bilaterales					
Perú	15,091	15,746	16,255	14,238	61,330
Chile*	-	-	-	-	-

Fuente: Elaborado a partir de la información proveída por la Dirección General de Promoción de Exportaciones de Chile

*De conformidad al artículo 5-02 del Tratado Chile-México, la emisión de los certificados es bajo un esquema de autocertificación.

Tabla 6.3 Certificados de origen emitidos por Perú en el marco de la Alianza del Pacífico y a nivel bilateral por país (2016-2019)

País/Acuerdo	Estadísticas Emisión de Certificados de Origen				
	2016	2017	2018	2019	Total
	Nº CO	Nº CO	Nº CO	Nº CO	Nº CO
Chile	18,459	18,921	20,777	20,454	78,611
Alianza del Pacífico	38	141	291	1,146	1,616
TLC bilateral	18,421	18,777	20,484	19,308	76,997
México	5,846	5,459	6,712	7,854	25,871
Alianza del Pacífico	411	643	1,022	1,717	3,793
TLC bilateral	5,435	4,816	5,686	6,110	22,047

Fuente: Elaborado a partir de la información proveída por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú

La información brindada por la Secretaría de Economía de México en respuesta a la solicitud n° 0001000222520 (Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental) reafirma la preferencia por los acuerdos bilaterales.

Tabla 6.4 Certificados de origen emitidos por México en el marco de la Alianza del Pacífico y a nivel bilateral por país (2016-2019)

Acuerdo	2016	2017	2018	2019	Total
Alianza del Pacífico*	NA**	2,777	4,736	8,657	16,170
TLC Perú	10,079	10,092	11,281	9,091	40,543
TLC Chile***	-	-	-	-	-

Fuente: Elaborado a partir de la información proveída por la Secretaría de Economía de México

*Los datos corresponden al total de certificados de origen emitidos por parte de México con Chile, Colombia y Perú

**La información de estadísticas de certificados de origen se generó recién a partir de 2017

***De conformidad al artículo 5-02 del Tratado Chile-México, la emisión de los certificados es bajo un esquema de autocertificación.

El problema ha radicado en la dificultad que tiene el instrumento para generar ventajas diferenciadoras frente a los tratados de libre comercio vigentes entre los países del bloque. (JL. Parra, entrevista 01 de julio de 2020). La complejidad de las reglas de origen negociadas por el grupo, incluso más altas que las estipuladas finalmente en el CPTPP, ha desalentado la exportación de productos con mayor valor agregado (tabla 6.5). Si bien sería esperable el establecimiento de una normativa más flexible entre países en desarrollo, ello no ocurrió en el marco de la Alianza del Pacífico. “Una probable razón es la diferencia en cuanto a la capacidad productiva entre México y el resto de los países de la AP” (Contreras 2021, 38). Mientras que Chile, Colombia y Perú tienen ventajas comparativas similares basadas en materias primas; México tiene un alto grado de industrialización (Prieto Corredor 2018, 255-256). Solo ese país es capaz de cumplir con las exigencias requeridas por el bloque. De allí que México supere a sus otros dos socios en la emisión de certificados de origen a través de la Alianza del Pacífico. Además, los miembros del bloque no son socios comerciales naturales, por lo que orientan la mayor parte de sus exportaciones hacia el exterior (Prado Lallande y Velázquez Flores 2016, 214-215). A pesar de ello, el tipo de acumulación de origen que negociaron en el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico propicia el encadenamiento productivo al interior del bloque, pero no queda clara la relación que facilita con terceros

países que conforman su red de acuerdos bilaterales, ya que no cuenta con un mecanismo de acumulación de origen ampliada (Cuestas y Thoene 2020, 148; Núñez 2019).

Tabla 6.5 Comparación por países de uso del Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico para la emisión de certificados de origen (2016-2019)

País	Certificados de origen emitidos
Chile	2,040
México	16,170
Perú	5,409

Fuente: Elaborado a partir de la información proveída por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú y Secretaría de Economía de México

De ese modo, las redes transnacionales de Chile, México y Perú están poco articuladas: mientras que la industria local mexicana se ha visto protegida de una posible competencia externa, los sectores exportadores del resto de socios del bloque no se han afectado en gran medida por su dependencia de las exportaciones de materias primas. Dentro de un escenario donde se muestran los efectos distributivos de la regulación, se cumple el supuesto que, a mayor concentración de los beneficios y dispersión de los costos, mayores serán los incentivos para favorecer los intereses particulares, en este caso del sector privado mexicano (Mattli y Woods 2009, 10-11; Wilson 1980, 357-394). Considerando, además, que el acuerdo sobre reglas de origen establecido en el Protocolo Comercial no reemplazó a los acuerdos previos vigentes entre las partes, el sector privado de Chile y Perú que siguió de cerca el proceso de negociación no presionó a los tomadores de decisiones para fijar cambios en la normativa.

6. 2. 2. Interoperabilidad de firmas electrónicas/ digitales avanzadas

El BID es uno de los organismos internacionales que ha proveído directamente de asesoría técnica y financiera al Subgrupo de Agenda Digital a través de su área de Integración y Comercio, que lleva la agenda Alianza del Pacífico. Se trata de cuadros técnicos, especializados en derecho y comercio internacional, que, en su mayoría, tienen experiencia laboral en los ministerios de Comercio Exterior, Relaciones Exteriores y Secretaría de Economía de distintos países latinoamericanos, como Chile, Colombia y México. En ese sentido, algunos de ellos han sido parte, en su momento, de las redes transgubernamentales que han articulado los distintos acuerdos comerciales y negociaciones multilaterales que diferentes países de la Alianza del Pacífico han suscrito (BID-Integración y Comercio,

autores). Esa experiencia les ha permitido conectar con mayor facilidad con las redes transgubernamentales que integran el Subgrupo de Agenda Digital.

El apoyo que el BID brindó a los países miembros de la Alianza del Pacífico al respecto de la implementación de una firma digital empezó desde el Arco del Pacífico (Declaración de Puerto Vallarta, V reunión ministerial del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano).¹¹² El tema no se concretó en ese espacio, pero la iniciativa continuó siendo promovida por el BID en la Alianza del Pacífico. A partir de su asesoramiento directo, o a través de consultoras identificadas y contratadas por ellos para que generen difusión de conocimientos hacia las redes transgubernamentales, es que las distintas agencias públicas han logrado identificar las principales trabas, beneficios y consideraciones técnicas necesarias para viabilizar la interoperabilidad de una firma electrónica/ digital avanzada en el seno del bloque. Una propuesta que el Banco ha impulsado a nivel regional como parte de la nueva agenda comercial de América Latina (García Zaballos e Iglesias Rodríguez 2017).

La propuesta fue entendida como una herramienta facilitadora de los negocios de la economía digital que beneficiaría a los cuatro países en la construcción de un mercado regional digital, por lo que su identificación y adopción, como parte de la agenda de trabajo del grupo, no generó intereses contrapuestos entre los países. Sin embargo, el mayor desafío para que esta iniciativa lograra ser aceptada al interior del equipo y permaneciera en el tiempo como una prioridad de la agenda se encontró en su diseño e implementación. La complejidad del tema llevó a que el BID contratase a una consultora para que, a través de reuniones periódicas, asesorara a las redes transgubernamentales en el desarrollo de ese proyecto. Asimismo, el propio equipo del BID acompañó al Subgrupo de Agenda Digital en cada una de las cuatro reuniones técnicas que tienen anualmente como parte de la dinámica operativa del bloque. El objetivo fue darle continuidad a una agenda que depende no solo de la voluntad política que se expresa en cada presidencia Pro Témpore, sino también de la voluntad de las propias redes transgubernamentales que tienen que lidiar con diferentes agendas al interior y por fuera del ámbito de la Alianza del Pacífico. En ese sentido, para la implementación de la política proyectada por el BID, se requirió del aprendizaje de las redes transgubernamentales sobre un nuevo tema que requiere de una alta especialización técnica para ser procesado. De esa manera, fueron asesorados los cuadros técnicos de los ministerios de Comercio Exterior,

¹¹² Declaración de Puerto Vallarta (México), 23 y 14 de noviembre de 2009, suscrita durante la V reunión ministerial del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2228/SE_05DeclaracionMinisterialPtoVallarta2009.pdf

Relaciones Exteriores y Secretaría de Economía y Secretaría de Relaciones Exteriores del bloque, así como las agencias especializadas en la temática.

El proceso de aprendizaje social se produjo dentro de un escenario novedoso e incierto por parte de las redes de políticas dada la complejidad técnica de la temática a tratar, lo que las motivó cognitivamente a aprender sobre qué instituciones involucrar para el diseño de la política, así como de los procedimientos a implementar para su operacionalización (Checkel 1999, 549-550). Se generó, de esa forma, un proceso de difusión de reglas a nivel táctico (cuál es la mejor manera de alcanzar un objetivo) de una entidad técnica-financiera como el BID hacia la Alianza del Pacífico que evitó que las redes transgubernamentales tengan que evaluar toda la información disponible al respecto (Dobbin, Garrett y Simmons 2008, 25; Meseguer 2005, 76; Weyland 2005). Ese atajo cognitivo propició un rápido avance del proyecto, que llevó a que el propio grupo de trabajo propusiera este tema como uno de sus compromisos centrales para el desarrollo de la agenda digital. Incluso, fue remitido por las redes transgubernamentales hacia instancias superiores para que se convirtiera en un mandato presidencial (Declaración de Cali, XII Cumbre de la Alianza del Pacífico).¹¹³ A pesar de ello, la interoperabilidad de las firmas electrónicas/digitales avanzadas entre los países de la Alianza del Pacífico no llegó a ser una realidad hasta el cierre temporal de esta investigación. Al respecto, Rocío Echevarría, la coordinadora de los proyectos digitales en la Alianza del Pacífico por Perú, sostuvo:

Nos dimos cuenta que el tema pasaba ya no por el apoyo de la consultora, sino por las habilitaciones informáticas y, en algunos casos, por alguna normativa de alguno de los países... El Mercosur venía mucho más abajo en el tema de firma digital, pero nos llegaron a alcanzar y nos pasaron porque técnicamente están más habilitados (R. Echevarría, entrevista 29 de enero de 2021).

A pesar de las dificultades técnicas que ha presentado la iniciativa, la interoperabilidad de la firma digital en la Alianza del Pacífico no ha sido descartada, se mantiene como un compromiso por parte del bloque¹¹⁴. Su implementación está a la espera que Colombia modifique su normativa interna y, sobre todo, que el Perú concluya el proceso de

¹¹³ Declaración de Cali (Colombia), 30 de junio 2017, suscrita durante la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico. http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/Presidential_Declarations/XII_Cali_Declaration_s.pdf

¹¹⁴ “Comercio de Servicios, Inversiones, y Economía Digital ante el COVID-19”. Acceso 6 de febrero de 2022. https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/OnePager_comercioap-infografia-actualizada_2.pdf

modernización de su ventanilla única denominado VUCE 2.0. (Ley N°30860 – Ley de Fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, 24 de octubre de 2018), un proyecto cofinanciado entre el Gobierno del Perú y el BID mediante el contrato de préstamo N°3546/OC-PE (MINCETUR-VUCE).

6. 2. 3. Anexo Productos Farmacéuticos

La OCDE no trabajó de manera directa con la Alianza del Pacífico durante las negociaciones del Anexo sobre Productos Farmacéuticos. Sin embargo, los cuatro países del bloque hacen parte del Comité de Política Regulatoria de la OCDE desde donde “aprenden de la experiencia de sus pares y elaboran estrategias conjuntas para afrontar retos transfronterizos” (OCDE-Alianza del Pacífico. “Mejores políticas para una vida mejor”). La OCDE también le ha facilitado al grupo una base documental de estudios especializados sobre distintas temáticas regulatorias, entre ellos, el documento “Estudios de evaluación de competencia de la OCDE -México” (OCDE 2018b). A solicitud del gobierno mexicano, la OCDE identificó los obstáculos técnicos regulatorios que presentó el sector medicamentos (producción y comercio al por mayor y al por menor), además de proveer de capacitaciones a las autoridades especializadas en la materia para analizar, entre otros aspectos, las recomendaciones ofrecidas por el organismo internacional. La iniciativa forma parte del Acuerdo suscrito entre el organismo internacional y la Secretaría de Economía de México en diciembre 2014 (OCDE 2016b). El objetivo fue fortalecer la competitividad de México especialmente en aquellos sectores, como el de medicamentos, donde se identificaron 100 trabas regulatorias. Una de ellas cobró especial relevancia durante la negociación del Anexo sobre Productos Farmacéuticos en la Alianza del Pacífico. Está referida a la exigencia de requisitos geográficos y de población por parte de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) para validar la entrada de un nuevo medicamento genérico en el mercado mexicano. La recomendación ofrecida por parte de la OCDE fue la de eliminar ese requisito y aceptar la entrada de medicamentos genéricos siempre y cuando sus sistemas de control sean equivalentes (OCDE 2018b, 30-31). De esa forma, México fue advertido de la existencia de un problema legal que afectaba directamente a la libre competencia y reducía las posibilidades de su población al acceso de medicamentos más baratos. Dentro de un proceso de difusión basado en la persuasión (Risse 2000), la Cofepris modificó su lógica proteccionista de mercado hacia otra guiada por la competitividad. De esa forma, tomó la decisión de flexibilizar su postura en el marco de la negociación que emprendió con sus demás socios de la Alianza del Pacífico al respecto del Anexo Productos Farmacéuticos. A

partir de esa decisión, la Alianza del Pacífico conseguía profundizar los acuerdos adoptados en el marco del TPP tomando en consideración nuevas iniciativas no antes reguladas. No obstante, durante el inicio de la presidencia de Manuel López Obrador en México (2018-2024), la Cofepris cambió de autoridades que dispusieron de una nueva evaluación sobre los acuerdos ya contemplados por el grupo. De esa manera, la negociación en torno a productos farmacéuticos, que logró ser concluida, no fue ratificada por el nuevo equipo de trabajo. En este caso, el cambio de redes transgubernamentales terminó afectando a los intereses de un sector de la industria farmacéutica, quienes apoyaron la exportación de productos genéricos. En cambio, se apoyó a otro, a los productores nacionales de medicamentos. La inviabilidad del Anexo Productos Farmacéuticos guarda relación, también, con la manera que las redes transnacionales mexicanas han institucionalizado su participación en la Alianza del Pacífico. El Capítulo México del CEAP solo ha tenido al Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE) como el único gremio representativo de los intereses del sector privado mexicano en el bloque y no participan otros gremios como la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, que incluye a la industria farmacéutica mexicana. De esa manera, la iniciativa no representó el interés articulado del sector privado farmacéutico de México sino solo de una parte de él. El replanteamiento de la política afectó a las redes transnacionales chilenas y colombianas, las cuales, a diferencia de Perú, tienen el aval técnico y normativo de la Organización Panamericana de la Salud para producir medicamentos y exportarlos.

6. 2. 4. Anexo Cosméticos: Certificado de Libre Venta (CLV)

A diferencia del Anexo sobre Productos Farmacéuticos que no logró ser ratificado, la negociación sobre productos cosméticos sí consiguió ser aprobada y ratificada durante un proceso que se inició y concluyó durante la gestión presidencial de Enrique Peña Nieto. La consideración de este tema se produjo “inmediatamente después que fue adoptado en el TPP” (V. Salgado, entrevista, 3 de julio de 2020),¹¹⁵ pero no sin mediar cambios en su definición. Producto del aprendizaje social en el que las redes transgubernamentales y transnacionales se vieron envueltas, la Alianza del Pacífico logró alcanzar un mayor nivel de profundidad. Por ejemplo, en este bloque se consiguió la eliminación del Certificado de Libre Venta (CLV) para productos cosméticos, lo que no se logró en el marco del TPP ni en el CPTPP.

¹¹⁵ Rocío Echevarría es Subdirectora de Obstáculos Técnicos al Comercio y Regulación Cooperativa de la Secretaría de Economía de México desde el 2016. Asimismo, es la representante de México en materia de Cooperación Regulatoria en la Alianza del Pacífico. Entrevista virtual, 3 de julio de 2020.

Uno tiende a pensar que donde se encuentran países desarrollados involucrados se genera un referente, pero la verdad es que las mejores prácticas son identificadas por el sector industrial o por los reguladores basados en evidencia científica o técnica (R. Aranda, entrevista, 3 de julio de 2020).¹¹⁶

Las redes transnacionales conformadas por las cuatro cámaras de cosméticos de Chile, Colombia, México y Perú, y agrupadas a través del Consejo de la Industria de Cosméticos, Aseo Personal y Cuidado del Hogar de Latinoamérica (CASIC), fueron quienes impulsaron la regulación del sector cosméticos al interior de la Alianza del Pacífico. Además, identificaron las principales trabas que presentaba el sector para luego transmitir las a las redes transgubernamentales.

La interacción directa y repetida en múltiples reuniones de trabajo entre los gremios citados con los servidores públicos de los ministerios de Comercio Exterior de Colombia y Perú, Secretaría de Economía de México, Relaciones Exteriores de los cuatro países y sus respectivas agencias reguladoras internas facilitó un proceso de interacción horizontal bajo un criterio de regulación receptiva. Los actores regulados sustentaron su autoridad en el conocimiento que poseen sobre el sector, mientras que los reguladores se basaron en criterios técnicos y políticos para evaluar la viabilidad de las iniciativas. De ese modo, los funcionarios de comercio buscan no ser identificados como “liberalizadores a ultranza” (R. Aranda, entrevista, 3 de julio de 2020).

El proceso de regulación receptiva entre los gremios citados con los presidentes y los servidores públicos no estuvo ajeno de conflictos. Aunque el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) de Colombia y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid) del Perú se mostraron inicialmente reacios a eliminar el CLV dentro de sus requisitos para la comercialización del producto, las sucesivas reuniones e intercambio de información técnica que mantuvieron con las redes transnacionales, en conjunto con sus respectivos ministerios de comercio exterior, los llevó a flexibilizar su posición inicial dentro de un proceso de aprendizaje social donde la información técnica propició el consenso suficiente para guiar la toma de decisiones (Checkel 1999, 549-550; Haas 1980). Durante el proceso de deliberación se demostró que la eliminación del CLV no implicaba una reducción de las garantías de seguridad que ambas

¹¹⁶ Ricardo Aranda es Director General de Disciplinas de Comercio Internacional en la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía de México, entrevista virtual, 3 de julio de 2020.

instituciones de salud procuran en el comercio de productos cosméticos, pues estas estaban incluidas en los registros o notificaciones sanitarias que se requerían de manera paralela. De esa forma, el aprendizaje social se configuró como un mecanismo de difusión de la iniciativa impulsada por el CASIC hacia la Alianza del Pacífico.

La mayor ventaja con la que ha contado el sector cosmético para que se priorice su agenda de trabajo y se alcancen acuerdos concretos ha sido la cohesión de un grupo que ha mantenido una alta interacción entre sus miembros al interior del CASIC (C. Berzunza, entrevista 27 de febrero de 2020). Una diferencia que marca distancia con el sector farmacéutico, discutida también dentro de la agenda de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), pero con un sector privado poco articulado en intereses comunes.

6. 2. 5. Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE): interoperabilidad de certificaciones

La promoción de un mecanismo de Ventanilla Única no fue un tema nuevo para los miembros de la Alianza del Pacífico. El asunto fue abordado de manera temprana en APEC y posteriormente considerado como un objetivo a alcanzar en el marco del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano donde recibieron el apoyo del BID (Declaración Puerto Vallarta, V reunión ministerial del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano).

El proyecto de interoperabilidad emergió el 2016 con el objetivo de intercambiar en tiempo real la información que contienen los documentos requeridos para realizar operaciones de comercio exterior. Una solución a la engorrosa burocracia del comercio presencial. Para el 2017, la Alianza del Pacífico se encontró intercambiando datos de los certificados fitosanitarios y el 2018 de certificados de origen. Este logro ha sido considerado como un caso de éxito dentro de la agenda de facilitación del comercio por los coordinadores nacionales de la Alianza del Pacífico (A. Buvinic, entrevista, 15 de junio de 2020; C. Remis, entrevista, 18 de marzo de 2020; Y. Jaime, entrevista, 11 de diciembre de 2019).¹¹⁷

Sin embargo, ha tenido como desafío articular a distintas agencias domésticas de los tres países para armonizar los contenidos de los certificados a intercambiar dentro del bloque. Un proceso que usualmente demanda un largo periodo de tiempo, sobre todo entre agencias que no son parte de los ministerios de Comercio Exterior o Finanzas, pero que se ha visto facilitado por la articulación ofrecida por la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (RedVUCE). Se trata de un “foro regional de diálogo y colaboración que

¹¹⁷ Yrvin Jaime es funcionario diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Se desempeñaba como coordinador adjunto de la Alianza del Pacífico desde el 2018. Entrevista, 11 de diciembre de 2019.

integran voluntariamente las agencias gubernamentales, públicas y/o privadas a cargo del diseño, desarrollo y/o administración de las ventanillas electrónicas de comercio de los países de las Américas” (RedVUCE). La iniciativa fue creada el 2011 por el BID con el objetivo de difundir conocimiento técnico y basado en la experiencia de sus participantes. Pero que ha logrado, además, articular a las agencias nacionales especializadas en el tema con las redes transnacionales de Chile, México y Perú para “diseñar, desarrollar y administrar” sus ventanillas únicas (APEC 2018, 31).

No obstante, la interoperabilidad de las ventanillas únicas en la Alianza del Pacífico demandó no solo que la RedVUCE propiciara la interconexión de las redes transgubernamentales y transnacionales involucradas en la iniciativa regional, sino el acompañamiento técnico específico y financiero por parte del BID.

Al respecto, un funcionario del BID y previamente negociador por Chile en la Alianza del Pacífico, se refirió al aporte del mencionado organismo internacional en esa materia:

Nos hemos preocupado por identificar cuáles son las plataformas tecnológicas que se utilizan, por ejemplo, el diseño del software que se requiere. También cuál es el trabajo técnico que se necesita para preparar a las agencias especializadas y los documentos para que puedan interoperar. Ese trabajo lo acompañamos de cerca, técnica y financieramente (R. Contreras, entrevista 26 de junio 2020).

Aunque la interoperabilidad de las ventanillas únicas ha sido un tema también destacado por la CAF para lograr una mejor inserción internacional e incremento de la competitividad de los países latinoamericanos (Elorza 2012), ha sido el BID el que ha ejercido una influencia directa en la Alianza del Pacífico para la adopción, diseño e implementación de la iniciativa dentro de un proceso de difusión de una política regional priorizada por la entidad.

Se trata de una agenda que este organismo internacional ha venido promoviendo como parte de las iniciativas regionales que requiere el comercio del siglo XXI y que ha impulsado al interior de la Alianza del Pacífico a través de las redes transnacionales y transgubernamentales que conforman el bloque (N. Calisto, entrevista, 10 de junio de 2020). De acuerdo con Risse (2016, 89), la asistencia técnica y financiera son incentivos positivos que ofrecen los promotores de una política para que la unidad receptora adopte sus iniciativas, dentro de lo que ha denominado como un proceso de difusión guiado por la manipulación de los cálculos de utilidad.

6. 3. Conclusiones

Este capítulo ha tomado como referente el modelo de cooperación regional planteado por la Alianza del Pacífico para dar cuenta cómo y quiénes regulan los mercados regionales desde el Sur Global frente a los esquemas de gobernanza promovidos por el Norte, de manera particular por los Estados Unidos y la Unión Europea. Se ha mostrado no solo distintos patrones de interacción entre los actores que intervienen en la generación de políticas regionales, sino también que no existe una sola autoridad que defina el proceso de toma de decisiones. En ese sentido, se da cuenta que la intervención de las redes transnacionales y transgubernamentales ha sido clave para diseñar un esquema propio de reglas comerciales en la Alianza del Pacífico a través de procesos horizontales de difusión de políticas regionales donde han primado los intereses neoliberales.

La presencia de las redes transgubernamentales y transnacionales de tres de los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico en las negociaciones paralelas del TPP y del Protocolo Comercial facilitó un proceso de aprendizaje social que llevó a las redes de políticas a identificar las áreas de mayor consenso para la profundización de su agenda comercial, y se dejó de lado aquellos temas considerados conflictivos para el grupo o que por lo menos no fueron adoptados en términos vinculantes para sus miembros.

Los derechos de propiedad intelectual, los derechos laborales y medioambientales hacen parte de una agenda promovida desde el Norte, presentes en las negociaciones donde los Estados Unidos y la Unión Europea hacen parte. Aunque todos los miembros de la Alianza del Pacífico han suscrito acuerdos bilaterales con ambos socios comerciales, el bloque ha preferido regular sus mercados sin considerar aquellas reglas que fueron aceptadas como parte de una concesión para seguir negociando.

En lugar de ello, la Alianza del Pacífico ha diseñado su propio esquema de cooperación regional enfatizando en la regulación de normas y políticas nacionales que han impulsado la profundización de su agenda comercial (Mattoo, Rocha y Ruta 2020, 8-9). Este ha sido un objetivo que no ha concretado en todos los casos. El estudio sobre las reglas de origen, Anexo Cosméticos, Anexo Productos Farmacéuticos, la interoperabilidad de las ventanillas únicas y la firma electrónica/digital avanzada ha demostrado que la profundización de la agenda comercial del bloque ha sido facilitada cuando las redes transnacionales y transgubernamentales han presentado una mayor articulación a través de dinámicas de regulación receptiva dentro de procesos de difusión de políticas regionales adaptadas a los propios intereses perseguidos por el grupo.

Un ejemplo de ello ha representado la negociación del Anexo Cosméticos, donde las redes transnacionales del sector se encontraban especialmente articuladas a través del CASIC. Estos actores, en conjunto con las redes transgubernamentales asentadas en los distintos ministerios de Comercio Exterior de Colombia y Perú, Relaciones Exteriores de Chile y Secretaría de Economía de México, impulsaron bajo un modo horizontal de interacción la eliminación del CLV como requerimiento para la comercialización de productos cosméticos. Si bien la iniciativa que buscó armonizar las normativas internas de los miembros del bloque no fue aceptada inicialmente por las agencias reguladoras de Colombia y Perú, luego de repetidas reuniones su difusión se vio facilitada a través de un proceso de aprendizaje social donde primó una consideración técnica para alcanzar el consenso.

La interoperabilidad de las ventanillas también está basada en la armonización normativa o de reglas suaves, pero su principal impulsor no formó parte del bloque. Si bien la RedVUCE propició dinámicas horizontales de interacción entre quienes formaron parte del diseño, desarrollo e implementación de ventanillas únicas de comercio exterior, ha sido el BID el que impulsó esa iniciativa. El organismo internacional no solo promovió un esquema de colaboración horizontal entre las redes transnacionales y transgubernamentales, también proveyó de financiamiento e información especializada sobre un tema altamente técnico a quienes se encontraron involucrados en el diseño e implementación de las iniciativas comerciales impulsadas por el bloque. De esa forma, se valió de incentivos positivos para viabilizar el proyecto en un corto periodo de tiempo (Risse 2016). El papel orquestador que ha llevado adelante el BID en la Alianza del Pacífico ha implicado el uso de un mecanismo de difusión de políticas basado en una lógica de cálculos utilitarios. Como resultado, una política con una demanda de conocimiento técnico especializado y requerimientos tecnológicos con una alta complejización ha podido mantenerse vigente de una presidencia pro t mpore a otra como un objetivo central para el grupo. De la misma forma, la Firma digital/electrónica avanzada ha mantenido el interés de los gobiernos de turno a pesar de los costos económicos que ha implicado su implementación. Para ese objetivo, ha sido relevante también que las redes de políticas se hayan visto envueltas en procesos de aprendizaje social donde han aprendido cómo diseñar e implementar una política que ha requerido su priorización. Las redes de políticas no tuvieron que analizar toda la información disponible sobre experiencias de implementación de firmas digitales a nivel internacional, sino que focalizaron su atención en la información técnica que una consultora contratada por el BID socializó con el grupo, lo que propició un rápido avance de la agenda en su etapa de diseño.

Sin embargo, ha sido especialmente desafiante para el grupo el abordar reglas definidas como distributivas cuando el sector privado se ha encontrado fragmentado. El acuerdo sobre reglas de origen y la infructuosa negociación sobre Productos Farmacéuticos muestran que las negociaciones basadas en ese tipo de reglas han marcado un tipo de interacción vertical entre los actores que han formado parte del proceso de toma de decisiones siempre que se relacionó con un patrón Norte-Sur de cooperación entre México y los demás socios del bloque. Ello no ha planteado, necesariamente, una posición desventajosa para Chile, Colombia y Perú. El sector privado de los citados países ha continuado teniendo vigentes a los acuerdos bilaterales y multilaterales para regular su comercio exterior. Del mismo modo, la posición de México no ha implicado concesiones por parte de los otros socios de la Alianza del Pacífico que requieran cambios en el *statu quo*. Una diferencia no menor al respecto de los acuerdos negociados con los países del Norte. No obstante, sí ha constituido un factor limitante para la profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico y que en consecuencia ha afectado la provisión de bienes públicos regionales en el bloque.

De esa forma, se argumenta que las dinámicas horizontales de interacción asociadas a procesos de difusión de políticas que han promovido las redes de políticas han facilitado la profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico. Ha sido relevante la articulación de las redes transnacionales, tanto al interior del bloque con el CEAP como por fuera de él a través del CASIC, a partir de intereses compartidos. Del mismo modo, la conexión generada entre las redes transgubernamentales a través de la RedVUCE y de repetidas capacitaciones técnicas que recibieron para el diseño de una firma electrónica propició un conocimiento compartido por el grupo orquestado por el BID. No obstante, las dinámicas verticales de interacción asociadas a un patrón Norte-Sur de cooperación entre México y los demás miembros de la Alianza del Pacífico no solo han establecido límites a los procesos de difusión de políticas sino a la búsqueda misma por profundizar sus acuerdos dado que el grupo ha reflejado intereses fragmentados, como en las negociaciones de Productos Farmacéuticos, y diferencias estructurales, como en las negociaciones de las Reglas de Origen.

Si bien las normas con una naturaleza distributiva han limitado el rol orquestador del BID y de la OCDE en la Alianza del Pacífico, cuando se han tratado de reglas suaves o de armonización de políticas ligadas a temáticas de facilitación del comercio, estos dos organismos se han articulado a las redes transnacionales y transgubernamentales como redes epistémicas para dotarlas de recursos, especialmente de asesoramiento técnico para el diseño e implementación de reglas del siglo XXI. A cambio, el BID ha conseguido mantener vigente

una agenda de trabajo dentro de un organismo regional que carece de una secretaría técnica permanente. De ese modo, a pesar de las limitaciones institucionales de los miembros del grupo y una alta especialización técnica que las redes de políticas no cumplían del todo para diseñar e implementar reglas comerciales de última generación, el BID logró darle continuidad a su agenda prioritaria de una presidencia pro t mpore a otra.

De esa manera, dentro de la compleja arquitectura institucional que caracteriza la gobernanza regional latinoamericana, las redes de políticas se han interconectados con organismos internacionales para facilitar la identificación de problemas comunes y ofrecer una respuesta efectiva que garantice la dotación de bienes públicos regionales.

Conclusiones generales

Esta investigación doctoral ha planteado una aproximación plural y ecléctica que se interconecta para explicar el modelo de cooperación de la Alianza del Pacífico. Se ha partido de una reflexión teórica que articula la gobernanza regional, las redes de políticas y la difusión de políticas como marco conceptual para abordar un proceso que no solo observa a la proliferación de acuerdos económicos bilaterales y regionales como un catalizador de la cooperación regional en el marco de la Alianza del Pacífico, sino que reenfoca el tradicional énfasis que se le ofrece a la figura presidencial en la conducción del regionalismo latinoamericano para poner atención al papel que juegan las redes transnacionales y transgubernamentales en esa tarea.

Para su estudio, este trabajo planteó como pregunta central: ¿Cómo se han conjugado la gobernanza regional, las redes de políticas y los procesos de difusión en el modelo de cooperación regional propuesto desde la Alianza del Pacífico?, lo que dio paso a plantear una serie de argumentos que han permitido guiar este trabajo. De esa forma, se sostiene lo siguiente:

El modelo de cooperación regional en torno al cual surge y se desarrolla la Alianza del Pacífico es el resultado de la difusión de políticas que provienen de otros acuerdos y esquemas regionales previos, dentro de los intereses que Chile, México y Perú presentaron en ese proceso y de sus límites normativos e institucionales. Se trata de un modelo de cooperación regional en redes de políticas favorecido por dinámicas horizontales de interacción donde los actores transnacionales y transgubernamentales conectaron al grupo con distintos referentes internacionales dentro de un complejo sistema de gobernanza regional. De manera específica, se sostiene que Chile, México y Perú han forjado su modelo de cooperación regional basado en redes de políticas a partir de las múltiples membresías compartidas en diferentes espacios regionales y a través del conocimiento adquirido producto de la experiencia de negociación de distintos acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales que tienen en común. Estos países han basado su proyección internacional en un similar modelo de desarrollo que ha tenido al libre comercio como principio rector. No obstante, dada las diferencias estructurales económicas que median entre México, por un lado, y Chile y Perú, por el otro, el primer país ha mantenido un interés estratégico por ampliar el comercio intrabloque mientras la complementariedad de sus economías le ha resultado ventajosa. Una comodidad que se asienta en un patrón económico de tipo Norte-Sur.

Esta diferencia no ha sido menor cuando el grupo ha buscado profundizar su agenda comercial. A pesar que la Alianza del Pacífico constituye uno de los pocos referentes regionales que desde el Sur Global han buscado responder a los cambios en los patrones del comercio mundial introduciendo reglas de última generación en sus acuerdos, se han presentado dinámicas verticales de interacción entre las redes transnacionales y transgubernamentales y las autoridades políticas asociadas a un patrón Norte-Sur de cooperación entre México y los demás miembros de la Alianza del Pacífico. Sin embargo, ello no ha impedido que el bloque profundice su agenda comercial y dé dinamismo en general a una agenda de trabajo que ha trascendido a su componente económico cuando las redes de políticas han logrado establecer relaciones horizontales de interacción que han facilitado procesos de difusión de políticas hacia la Alianza del Pacífico.

Las membresías compartidas por Chile, México y Perú en distintos espacios multilaterales y regionales llevaron a las redes transnacionales y transgubernamentales de la Alianza del Pacífico a considerar múltiples referentes para el diseño e implementación de su agenda de trabajo, donde la adaptación o adopción total del objeto de la difusión ha estado mediado por procesos de aprendizaje y emulación como mecanismos más recurrentes. Estos actores se convirtieron, de esa manera, en canales de difusión de iniciativas configuradas por la gobernanza económica y del desarrollo del siglo XXI. Sin embargo, ese papel se ha visto condicionado no solo por intereses que fragmentaban al grupo, sino también por los límites normativos e institucionales domésticos de los miembros del bloque. De ese modo, las redes de políticas de Chile y México, a diferencia de Perú, han tenido una mayor habilitación doméstica que les ha permitido impulsar distintas iniciativas conjuntas, sobre todo dentro de la agenda económica y de conectividad del grupo. El bloque ha encontrado mayores sinergias conjuntas dentro del eje social, un área que adquirió dinamismo dentro de la segunda etapa por la que transcurrió la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico. Además del ámbito interno, el rol de las redes transnacionales y transgubernamentales en los procesos de difusión de políticas también se ha visto condicionado por el propio diseño institucional de la Alianza del Pacífico.

El modelo institucional que presenta el bloque lo caracteriza como una organización internacional de bajo costo por sus bajos niveles de agrupación y delegación y lo ubica dentro de la tendencia del regionalismo ligero. Este es el resultado de un proceso de difusión de políticas regionales que han sido adaptadas o resistidas por el grupo y que han tenido a las redes de políticas como sus principales canales de transmisión. Las redes transnacionales y transgubernamentales han operado dentro de un complejo sistema de gobernanza regional que

propició la identificación de principios compartidos que facilitaron el proceso de toma de decisiones siempre que han existido acuerdos previos a la negociación que articularan sus intereses y armonizaran sus diferencias. De ese modo, se observa también que las ideas, planteadas en términos de principios compartidos, y los intereses derivados de lo anterior han limitado la dinámica de interacción jerárquica y promovido una horizontal entre los diferentes actores involucrados en el proceso de formación de la Alianza del Pacífico.

La tabla resume los principales hallazgos de esta investigación de manera capitular. En él se muestran los ámbitos de análisis a partir de los cuales se ha forjado el modelo de cooperación propuesto desde la Alianza del Pacífico. De esa forma tenemos: el surgimiento, el diseño institucional y la evolución y profundización de la agenda de trabajo del bloque.

Posteriormente se propone una lectura de esos hallazgos desde las redes de políticas, la gobernanza regional y la difusión de políticas.

El primer ámbito de análisis, el surgimiento de la Alianza del Pacífico, parte de los principios neoliberales compartidos por parte de Chile, México y Perú en torno a la apertura del mercado y a una similar estrategia de inserción internacional que han plasmado a través de acuerdos bilaterales, regionales y megaregionales en los que han participado.

Los tres países cuentan con tratados de libre comercio entre ellos mismos, con Estados Unidos, la Unión Europea y con China (para los casos de Chile y Perú), también de ser parte de APEC y haber participado de las negociaciones del TPP y del CPTPP. Además, la Alianza del Pacífico surge dentro de un contexto específico: al interior de un complejo de gobernanza regional que se ha conformado a partir de una serie de acuerdos bilaterales asimétricos y Sur-Sur, regionales, megaregionales y como una alternativa para hacerle frente al regionalismo post-hegemónico que estuvo en expansión durante la primera parte del nuevo milenio en América Latina.

A partir de esa experiencia y contexto, se fue conformando una red internacional de actores transgubernamentales especializados en el ámbito del comercio internacional, así como una red de actores transnacionales que han proveído de conocimiento de primera mano al respecto de las trabas o sensibilidades que presenta cada sector.

Estos actores han participado directa e indirectamente de las negociaciones, ganando un mayor margen de decisión en las distintas negociaciones económicas que sus respectivos países han llevado adelante en la medida que se complejizaba la agenda del comercio internacional y proliferaban los acuerdos económicos con una alta exigencia técnica. De esa forma, se posicionaron como los actores idóneos para plasmar en políticas regionales concretas los intereses estratégicos y políticos de Chile, México y Perú dentro del bloque.

Tabla Resumen de los principales hallazgos de la investigación

Ámbitos de análisis	Pregunta de investigación	Principales hallazgos
		Resumen
Surgimiento	¿Qué intereses llevaron al surgimiento de la Alianza del Pacífico?	El surgimiento de la Alianza del Pacífico obedeció a tres tipos de intereses. El interés estratégico tiene como propósito lograr un mayor vínculo de su comercio intrarregional y, de manera particular para Chile y Perú, el fortalecimiento de su proyección como país puente-bisagra hacia el Asia Pacífico. El interés simbólico marca el regreso de México a América Latina. Finalmente, el interés por regular los acuerdos intra y extra regionales entre los miembros de la AP. A diferencia del interés simbólico, los otros dos tipos de intereses lograron constituirse en intereses colectivos.
Diseño institucional	¿Cómo se llevó adelante el proceso de configuración institucional de la Alianza del Pacífico y qué papel jugaron las redes de políticas?	El diseño institucional de la AP se asienta en un modelo formal/informal de gobernanza, este ha sido producto de un proceso de difusión de políticas regionales que han sido adaptadas o resistidas por el grupo y que han tenido en las redes de políticas sus principales canales de difusión. La identificación de principios compartidos facilitó el proceso de toma de decisiones siempre que han existido acuerdos previos a la negociación que articularan sus intereses y armonizaran sus diferencias.
Agenda de trabajo	¿A través de qué mecanismos se han difundido agendas de políticas desde otros acuerdos que forman parte de la gobernanza regional y global hacia la Alianza del Pacífico?	La agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico se ha interconectado con la gobernanza global y regional a partir de procesos de difusión canalizados por las redes de políticas en los que la emulación, persuasión y sobre todo el aprendizaje social han sido los mecanismos que han permitido la adopción y adaptación de políticas regionales bajo altos estándares internacionales. No obstante, un contexto normativo e institucional doméstico/regional negativo ha llevado a la adaptación o al bloqueo de las iniciativas. Chile y México, a diferencia de Perú, presentaron una mayor habilitación doméstica para dinamizar la cooperación regional en su componente económico y de conectividad.
	¿De qué manera se llevó adelante la profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico?	La profundización de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico se produjo en relación a los acuerdos previos comunes para el grupo. No obstante, estos referentes fueron adaptados a los intereses de sus miembros a partir de procesos de difusión que han tenido al aprendizaje como mecanismo causal para conseguir un esquema propio de trabajo. Se evidencia, además, que el BID ha cumplido un rol orquestador para impulsar ciertas iniciativas y ha facilitado la difusión de políticas hacia la Alianza del Pacífico. Las dinámicas horizontales de interacción que han establecido las redes de políticas y una mayor articulación entre ellas han facilitado la profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico. No obstante, las dinámicas verticales de interacción asociadas a un patrón Norte-Sur de cooperación entre México y los demás miembros del bloque han establecido límites a la búsqueda por profundizar sus acuerdos dado que el grupo ha reflejado intereses fragmentados.

Fuente: Elaboración basada en los capítulos empíricos

La participación del sector privado y de los servidores públicos en distintos esquemas regionales ha facilitado la cooperación al interior de la Alianza del Pacífico, lo que evidencia de manera empírica la idea de que la superposición de organizaciones regionales no representa, necesariamente, un problema para la profundización de la cooperación regional. Desde la Subrei en el estudio de Chile, la Secretaría de Economía en el estudio de México y el Ministerio de Comercio Exterior en el estudio del Perú, las redes transgubernamentales han actuado en articulación con las redes transnacionales que han orientado su producción hacia el comercio exterior para llevar adelante esas negociaciones. Han sido las instituciones de comercio, en desmedro de las de Relaciones Exteriores, las que han adquirido mayor relevancia para diseñar e implementar políticas que busquen fortalecer los vínculos intrarregionales del bloque (interés estratégico) y la armonización de los acuerdos suscritos por los países miembros de la Alianza del Pacífico (interés regulatorio). No obstante, a diferencia de Chile y Perú que cuentan con un departamento exclusivo para los asuntos que involucran al bloque dentro de sus dependencias de comercio, México no cuenta con personal dedicado de manera exclusiva a esos asuntos al interior de la Secretaría de Economía. Ha transferido esa tarea a su Secretaría de Relaciones Exteriores desde donde gestiona los asuntos no comerciales, como el fortalecimiento de su imagen de país con una doble identidad –geográficamente ubicado en el Norte, pero culturalmente latinoamericano (interés simbólico).

De ese modo, se sostiene que la Alianza del Pacífico ha planteado desde su surgimiento un esquema de cooperación regional basado en una red actores transnacionales y transgubernamentales, quienes han proyectado a nivel internacional los intereses identificados desde el estudio de Chile, México y Perú, ello como producto de los múltiples acuerdos y espacios compartidos.

El segundo ámbito de análisis, el diseño institucional de la Alianza del Pacífico, abarcó, en sus campos centrales, la Declaración de Lima, el Acuerdo Marco, el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, el Primer Protocolo Modificatorio al Acuerdo Adicional, la figura del Estado Asociado y la creación del CEAP. En conjunto, representan el modelo de cooperación que propone el bloque asentado en un dualismo formal/informal en lo que respecta a su organización.

El proceso fue guiado a lo largo de tres etapas, las redes transnacionales se mantuvieron al margen de la etapa de problematización, mientras que las redes transgubernamentales tuvieron una participación limitada por lo que la voluntad política disponía. Esa figura cambió durante la fase de encuadre. La identificación de principios compartidos entre las redes de

políticas y los actores políticos facilitó la identificación de una estructura institucional ligera como la respuesta a la necesidad de crear un nuevo modelo de regionalismo latinoamericano que respondiera a sus intereses. De ese modo, la experiencia compartida por parte de las redes transgubernamentales y transnacionales de Chile, México y Perú dentro del modelo de regionalismo norteamericano (TLCAN, TPP) y, sobre todo, asiático (APEC) fue clave para adoptar al pragmatismo, la flexibilidad y el dinamismo como los principios rectores en la toma de decisiones. De ese modo, se generó un proceso de difusión facilitado a partir del aprendizaje social forjado a través de la red internacional compartida por los países miembros y que propició una dinámica horizontal de interacción entre los actores políticos, servidores públicos y sector privado que participó en el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, durante la etapa de definición final de la política a adoptar, no todos los instrumentos contemplados en esta investigación mantuvieron una referencia constante en la aplicación de esos principios. Su adopción solo estuvo vigente cuando fueron identificados acuerdos previos entre los miembros del grupo que armonizaran sus intereses domésticos y redujeran sus diferencias internas. Es decir, la presencia de acuerdos previos suscritos en el ámbito bilateral y megaregional por Chile, México y Perú influyeron en el desarrollo de dinámicas horizontales de interacción que han presentado las redes transnacionales y transgubernamentales con los actores políticos. Un ejemplo de ello se dio durante las negociaciones del Anexo Cosméticos que mostraron, ante la ausencia de acuerdos previos, que la autoridad política se fortaleció dentro de una dinámica vertical de relaciones para garantizar el dinamismo del grupo. Asimismo, ha incidido también en la ralentización o avance de las negociaciones del bloque, como la negociación del Capítulo sobre Mejora Regulatoria que solo adquirió dinamismo cuando se tomó como referente un acuerdo previo negociado en el marco del TPP.

De la misma manera, la presencia de acuerdos previos también incidió en los procesos de difusión identificados dentro de la configuración institucional que adoptó la Alianza del Pacífico. La pertenencia a una misma red internacional facilitó un proceso de aprendizaje social que llevó a la adaptación y resistencia de modelos institucionales extra e intrarregionales en el bloque. De allí, por ejemplo, la rápida definición del diseño institucional que adoptó el CEAP mediada por la experiencia de trabajo que las redes transnacionales tenían dentro del PBEC y el CECHP. Del mismo modo, a través del aprendizaje social, las redes transgubernamentales consideraron el modelo institucional de la CAN como un referente al que resistir durante la evaluación de alternativas a considerar para el diseño institucional de la Alianza del Pacífico. Sin embargo, las negociaciones del Estado Asociado

tomaron un curso distinto a los anteriores. Si bien todos los países participantes formaron parte de las negociaciones del TPP y posteriormente del CPTPP, ni Chile ni Perú habían ratificado el último acuerdo para finales del 2019. A partir de ello, los principios inicialmente adoptados por el bloque se perdieron dentro de una negociación que no logró alcanzar resultados concretos al finalizar el periodo de estudio.

Dentro del tercer ámbito de análisis, la evolución de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico muestra que el grupo ha tenido distintos referentes para responder a su interés por conectar sus políticas con la demanda del comercio del siglo XXI y orientadas al desarrollo sostenible. De esa forma, planteó una agenda de cooperación que la vinculó más hacia la región del Asia Pacífico que a la propia América Latina. La evolución de la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico ha estado conectada al TPP de manera central, pero no exclusivamente. Las negociaciones, los debates, talleres y decisiones surgidas en el marco de APEC, la OCDE, SICA, la UE, y dentro del ámbito doméstico la Amexcid, facilitaron procesos de difusión en los que la emulación y el aprendizaje han sido los mecanismos que han permitido la convergencia y adaptación de políticas regionales bajo altos estándares internacionales. Si bien la agenda económica y de conectividad focalizó la atención del grupo en su etapa inicial, luego de la suscripción del Protocolo Comercial los ODS se configuraron como un referente que tomó fuerza al interior del grupo. De esa forma, se incrementaron los proyectos de corte social, algunos de los cuales, incluso, se constituyeron en nuevos grupos de trabajo, pero bajo un encuadre económico.

Dado que el bloque no cuenta con una burocracia internacional formalmente constituida, el fortalecimiento de la agenda social llevó a que red de actores transgubernamentales que inicialmente conformaron la Alianza del Pacífico se amplíe a otras dependencias domésticas por fuera de los ministerios/secretaría de Relaciones Exteriores de los tres países, así como ministerio de Comercio Exterior para el caso de Perú y secretaría de Economía para México. De allí que un nuevo contexto normativo e institucional doméstico abriera desafíos para la cooperación en redes de políticas de la Alianza del Pacífico generando resultados disímiles en los procesos de difusión de políticas que configuraron la agenda de trabajo del grupo. En algunos casos se produjo la adopción total del objeto de difusión cuando la brecha doméstica no afectó la implementación de la política, también a una adopción total, pero solo aplicable a los países habilitados domésticamente. Asimismo, a la adaptación del objeto de la difusión cuando la alternativa superó la brecha doméstica y, finalmente, a la no aplicación del objeto de la difusión.

El análisis comparado por país arroja que hubo mayores similitudes entre las redes transnacionales y transgubernamentales de Chile y México en el desarrollo de la agenda de trabajo del grupo. De esa forma, estos dos países han estado más alineados en términos normativos e institucionales, lo que ha facilitado que sus redes transgubernamentales y transnacionales impulsen diversas políticas regionales de manera conjunta, sobre todo dentro del sector económico y de conectividad. Perú, a diferencia de Chile y México, ha tenido que valerse más de la voluntad política para no trabar las negociaciones toda vez que sus servidores públicos o especialistas técnicos no estaban bien articulados institucionalmente en una sola agencia doméstica o no contaba con la habilitación normativa e institucional necesaria. De esa forma, este país ha tenido un papel más reactivo dentro del eje de trabajo de conectividad y económico, con excepción de la agenda PYMES y OEA. Sin embargo, los tres países han encontrado una mayor alineación cuando se enfocaron en el diseño e implementación de políticas ligadas a los ODS.

Si bien la relevancia del contexto institucional y normativo doméstico de los miembros del grupo ha incidido en el resultado obtenido por los procesos de difusión, el propio diseño institucional del bloque también ha limitado la adopción de ciertas políticas, especialmente cuando el estímulo inicial ha estado vinculado con la Unión Europea y ha estado ligado a tópicos sobre seguridad. La adaptación o la no aplicación del objeto de la difusión fueron los resultados más recurrentes. Los mecanismos de difusión identificados también han incidido en la adaptación o adopción total de las iniciativas, estando el aprendizaje ligado al primer resultado y la emulación al segundo. De esa forma, se ha dado cuenta que las redes de políticas han conectado la agenda de trabajo del grupo con la gobernanza económica y del desarrollo del siglo XXI a partir de los procesos de difusión de políticas que ellos canalizaban hacia la Alianza del Pacífico, pero dentro de los límites que su sistema doméstico y el que el diseño institucional del bloque le permitía. Este capítulo sostiene, de ese modo, que dentro de un contexto de cambios a nivel mundial, la Alianza del Pacífico se configuró como un esquema de cooperación regional enfocado en la resolución de problemas compartidos siguiendo altos estándares internacionales. Asimismo, fortalece aquellas perspectivas que identifican a los actores dentro de redes transnacionales y transgubernamentales como elementos clave en los procesos de difusión de políticas, pero sin desconocer la estructura en la que operan.

Con respecto a la profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico, la presencia de las mismas redes de políticas en dos negociaciones que se desarrollaron de manera paralela constituyó el medio a partir del cual la agenda de trabajo planteada en el

marco del TPP sirviera como referente central para el diseño del Protocolo Comercial dentro de un proceso de aprendizaje social que llevó al grupo a identificar los temas de mayor acuerdo y aquellas áreas conflictivas para impulsar la cooperación regional. De ese modo, la Alianza del Pacífico ha desarrollado su modelo de cooperación regional basándose en una perspectiva propia de integración profunda. El grupo ha seleccionado, adaptado y adoptado políticas comerciales que consideraba se ajustaban a sus propios intereses, dejando a la regulación de temas en propiedad intelectual, género, ambiente y ámbito laboral por fuera de compromisos vinculantes. Las redes transnacionales y transgubernamentales han sido actores clave en ese proceso.

El estudio sobre las reglas de origen, la eliminación del CLV, Anexo Productos Farmacéuticos, la interoperabilidad de las ventanillas únicas y la firma electrónica/digital avanzada ha demostrado que la profundización de la agenda comercial del bloque ha sido facilitada cuando las redes transnacionales y transgubernamentales han presentado una mayor articulación a través de dinámicas de regulación receptiva dentro de procesos de difusión de políticas regionales adaptadas a los propios intereses perseguidos por el grupo. No obstante, el acuerdo sobre reglas de origen y la infructuosa negociación sobre Productos Farmacéuticos muestran que las negociaciones basadas en reglas de tipo distributivas han marcado un tipo de interacción vertical entre los actores que han formado parte del proceso de toma de decisiones siempre que se relacionó con un patrón Norte-Sur de cooperación entre México y los demás socios del bloque. De allí la diferencia con la negociación del Anexo Cosméticos, donde primó la armonización de reglas, donde la fuerte articulación de las redes transnacionales en una sola entidad –el CASIC– generó dinámicas horizontales de interacción que facilitaron la difusión de iniciativas como la del CLV hacia el bloque.

El análisis de la profundización de la agenda comercial de la Alianza del Pacífico ha requerido de un alto nivel de especialización para la identificación, diseño e implementación de políticas comunes, lo que ha demandado la intervención de organismos internacionales que le han proveído a la red de actores de recursos que para ellos eran escasos. El BID no participó directamente de las negociaciones sobre reglas de origen que se gestaron al interior de la Alianza del Pacífico, pero sí mantuvo una participación constante dentro de una agenda propia que canalizó hacia al bloque proveyendo a la red de actores tanto recursos técnicos que iban dirigidos a las redes de políticas, como recursos financieros adoptados por los gobiernos. De esa manera, impulsó procesos de difusión de políticas basado en una lógica de cálculos utilitarios. A través de asesorías técnicas y estudios especializados, la difusión de prácticas,

normas y procedimientos proveniente del BID se dio a partir de su permanente relación con las redes transgubernamentales y transnacionales del bloque.

La participación del BID se produjo dentro de iniciativas consideradas por las autoridades políticas como no sensibles, es decir fuera del ámbito de reglas definidas como distributivas y dentro de la armonización de reglas suaves. La Alianza del Pacífico ha sido receptiva en adoptar los temas propuestos por el mencionado organismo internacional debido a su permanente interacción con las redes de políticas, a quienes les ha proveído de una serie de recursos materiales e ideacionales que estas carecían. A cambio, el BID logró mantener vigente su agenda prioritaria de trabajo dentro de un organismo regional que carece de una secretaría técnica permanente que dé continuidad a sus propias iniciativas de una presidencia pro t mpore a otra.

En resumen, a partir de la interacción de distintos actores, como el BID, las redes de políticas y los actores políticos, se ha llevado adelante la profundización de la agenda comercial del bloque. El resultado ha sido el establecimiento de reglas que no suman a la complejización de la gobernanza del comercio del mundial, sino que armonizan con otros acuerdos suscritos en el ámbito megaregional. De esa forma, el modelo de cooperación regional propuesto desde la Alianza del Pacífico ha mostrado cómo y quiénes son factibles de diseñar e implementar las reglas del comercio del siglo XXI desde el Sur Global.

De manera articulada, los ámbitos de análisis que han organizado esta investigación han dado cuenta que la conformación de la Alianza del Pacífico surgió a partir de los principios neoliberales de apertura de mercado e inserción internacional que los tres países compartían dentro de una misma red internacional de actores. El desarrollo posterior del bloque se definió por un diseño institucional ligero y una agenda de trabajo que conectó al bloque con las demandas del comercio y del desarrollo del nuevo milenio. No obstante, el avance de la cooperación regional ha estado condicionado a los límites institucionales, normativos y estructurales económicos de fondo que solo han podido ser superados si existían acuerdos previos que regían entre los países miembros del bloque y cuando las redes de políticas contaban con los recursos necesarios para darle continuidad al diseño e implementación de políticas regionales.

A partir del análisis capitular y articulado en referencia se da cuenta que dentro del complejo entramado de organizaciones que conforman la gobernanza regional latinoamericana, la cooperación regional ha surgido a partir de la permanente dinámica de interacción que se ha producido entre las redes transgubernamentales y transnacionales cuyos países han compartido membresías en más de una organización regional y que registran experiencias

comunes de negociación bajo acuerdos bilaterales y con otros actores relevantes para su economía, como Estados Unidos, la Unión Europea y China. No obstante, el conocimiento técnico y especializado por parte de las redes de políticas no han demostrado ser condiciones suficientes para garantizar una dinámica de interacción horizontal con las autoridades políticas. Para ello se ha requerido de acuerdos previos que reduzcan las diferencias y armonicen los beneficios. Se trata de una condición que, a su vez, refuerza la visión de que la superposición de organizaciones no representa, necesariamente, un obstáculo para la cooperación regional. En cambio, flexibiliza la interacción entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones dentro de una dinámica de autoridad compartida. Asimismo, convierte a las redes transgubernamentales y transnacionales en canales de difusión de políticas hacia la Alianza del Pacífico como organización receptora. No obstante, el esquema de cooperación regional que propone la Alianza del Pacífico presenta sus propios desafíos. El interés por crear una estructura institucional ligera y la búsqueda por generar políticas acordes con el comercio y perspectiva del desarrollo del siglo XXI ha llevado al bloque a incrementar el número de actores que intervienen en el diseño e implementación de sus iniciativas. De esa forma, nuevas agencias domésticas han intervenido en la configuración de la agenda de trabajo del bloque bajo sus propios límites institucionales y normativos. Asimismo, la alta demanda por recursos técnicos y financieros llevaron a que organismos internacionales impulsen directamente procesos de difusión bajo una lógica de cálculos utilitarios. El BID, en ese sentido, ha adquirido un rol relevante en la continuidad de las iniciativas regionales desde la Alianza del Pacífico.

El estudio abordado en este trabajo de investigación doctoral apoya la visión de que la participación de los países latinoamericanos en múltiples esquemas regionales no siempre ha implicado conflicto y segmentación, sino que ha sido también un conductor de cooperación regional bajo ciertas condicionantes. Primero, existen acuerdos previos comunes entre los miembros del bloque y/o con otros actores extrarregionales que armonizan las diferencias del grupo; segundo, se generan procesos de difusión de políticas regionales canalizadas por redes de políticas y/o orquestadas por otros actores internacionales en un doble sentido, desde y hacia una organización regional. De esa forma, las membresías compartidas con mandatos superpuestos pueden coexistir y retroalimentarse mutuamente.

Asimismo, a través de la Alianza del Pacífico se ha observado que dentro de los procesos de cooperación regional latinoamericanos no solo operan dinámicas verticales de interacción, sino también horizontales en procesos donde las redes de política transgubernamentales y

transnacionales plantean una autoridad compartida con los actores políticos y, muchas veces, en interacción con organismos internacionales.

Si bien existe una creciente literatura que ha venido dando cuenta del papel del BID como orquestador de la cooperación regional, esta investigación amplía ese debate al articular esa literatura con la de redes de política. Finalmente, se demuestra de manera empírica que dentro del complejo sistema de gobernanza regional de América Latina, las redes de políticas cumplen una doble función, como actores y canales que difunden las ideas de una organización regional a otra, mostrando la relevancia de la teoría de la difusión de políticas para entender estas dinámicas.

Finalmente, frente a enfoques tradicionales de las Relaciones Internacionales y de la Economía Política Internacional que observan al regionalismo dentro de organizaciones regionales formales bajo una autoridad vertical, desde la gobernanza regional, la literatura sobre redes de políticas y la difusión de políticas se plantea el diálogo entre aproximaciones que amplían las perspectivas de investigación sobre el regionalismo latinoamericano.

En consecuencia, esta tesis ha buscado de manera comparada situar el análisis de la cooperación regional dentro de la realidad latinoamericana profundizando su estudio a partir del proceso que dio lugar a la conformación y desarrollo de la Alianza del Pacífico. Se ha buscado problematizar y complementar perspectivas convencionales a través de una discusión teórica plural y un trabajo empírico y comparativo que muestra las particularidades de la cooperación regional desde el Sur Global bajo la aproximación de tres casos de estudio. La exclusión de Colombia no contradice los argumentos presentados. Este país presenta una dependencia exportadora basada en materias primas similar a la de Chile y Perú y por lo tanto distinta a la de México. Asimismo, normativa e institucionalmente está más cerca de Perú que de Chile y México.

Algunos ejes de análisis pueden ser profundizados en futuras agendas de investigación que abre este trabajo, pero que exceden los objetivos propuestos inicialmente en esta tesis. Por ejemplo, algunos de los temas para profundizar este análisis vendrían de la mano de estudiar de manera comparada sobre el rol de las redes de políticas en los procesos de cooperación regional latinoamericanos y en su interrelación con el Asia Pacífico. Otras futuras investigaciones podrían considerar también la resiliencia o no de la Alianza del Pacífico a la coincidencia de tres gobiernos de izquierda en Chile, México y Perú en su interior (Colombia podría también sumarse a este giro a la izquierda en sus próximas elecciones de mayo de 2022) y analizar los posibles cambios de agenda de políticas que esto puede generar. Otra faceta de investigación a futuro sería analizar las implicancias de la pandemia de COVID-19

en la cooperación regional de manera general y en las dinámicas de interacción de las redes de políticas de la Alianza de manera particular que no se han tomado en cuenta porque excenden el periodo cubierto por esta investigación. Por fuera del foco en las redes y difusión de políticas, el debate podría verse complementado con estudios que realicen un análisis geopolítico que explique cómo encaja y ha sido o no influenciada la Alianza del Pacífico por los intereses que grandes potencias, como los Estados Unidos o China, tienen en sus países miembros, particularmente tomando en cuenta la intensificación de la competencia geopolítica entre ambos actores en el último tiempo.

Lista de referencias

- Abbott, Kenneth y Benjamin Faude. 2021. "Choosing Low-cost Institutions in Global Governance". *International Theory*, 13 (3): 397 - 426.
- Abbott, Kenneth, Philipp Genschel, Duncan Snidal y Bernhard Zangl. 2015. "Orchestration: Global Governance through intermediaries". En *International organizations as orchestrators*, editado por Kenneth Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal y Bernhard Zangl, 3–36. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Abusada, Roberto, Cristóbal Acevedo, Rahel Aichile, Gabriel Felbelgmayr y Adriana Roldán. 2015. "Dimensiones y efectos económicos de la Alianza del Pacífico". Documento de trabajo, Konrad Adenauer Stiftung (KAS) - RiL Editores.
- Acharya, Amitav. 2014. *The End of American World Order*. Cambridge: Polity.
- Acharya, Amitav. 2009. *Whose ideas matter? Agency and power in Asian regionalism*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Acharya, Amitav. 2004. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism". *International Organization*, 58 (2): 239-275. doi:10.1017/S0020818304582024
- Agostinis, Giovanni y Kevin Parthenay. 2021. "Exploring the determinants of regional health governance modes in the Global South: A comparative analysis of Central and South America". *Review of International Studies*, 47 (4): 399–421. doi:10.1017/S0260210521000206.
- Agostinis, Giovanni y Stefano Palestini. 2020. "Transnational governance in motion: Regional development banks, power politics, and the rise and fall of South America's infrastructure integration". *Governance*, 34 (3): 765-784. doi:10.1111/gove.12529
- Aguilar, Jaqueline. 2016. "La Cooperación Académica como un instrumento para la integración regional en la Alianza del Pacífico: el Caso de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica". Tesis de maestría, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Aguilar, Omar, Paola Sardi Madueño y Bárbara Violin. 2015. "Multilaterales Factores claves para la regionalización en América Latina". Documento de trabajo, Deloitte. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/co/Documents/strategy/Reporte%20Multilaterales%20Español%20v9.pdf>
- Alba, Carlos. 1997. "La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México". *Comercio Exterior*, 47 (2): 149-158.
- Alcañiz, Isabella. 2016. "Transgovernmental Networks and Cooperation in the Global South". *Revista de Ciencia Política* 36 (3): 679-703
- ANALDEX. 2021. "La Alianza del Pacífico cumple este mes 10 años de existencia". Acceso el 6 de febrero. <https://www.analdex.org/2021/04/12/la-alianza-del-pacifico-cumple-este-mes-10-anos-de-existencia/>
- ANALDEX. 2019. "Avances de las negociaciones AP-CEAS". Acceso 6 de febrero. <https://www.analdex.org/wp-content/uploads/2019/09/Avances-de-las-negociaciones-AP-CEAS.pdf>
- ANDI. 2019. "Más país 75 años: Trabajando por Colombia". *Revista ANDI*, Edición de Colección, (270): 1-166. Acceso 6 de febrero de 2022. https://issuu.com/andicolombia/docs/revista_andi_270_web3
- Andonova, Liliana, Michele Betsill y Harriet Bulkeley. 2009. "Transnational Climate Governance". *Global Environmental Politics*, 9 (2): 52-73.
- APEC. 2018. "Study on Single Window Systems' International Interoperability: Key Issues for Its Implementation". Documento de trabajo, Committee on Trade and Investment.

- Aranda, Gilberto y Jorge Riquelme. 2015. “¿Es posible la convergencia en la diversidad?: Chile entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10: (2): 155-178.
- Arnson, Cynthia y Jorge Heine. 2015. “Puentes sobre el Pacífico: América Latina y Asia en el Nuevo Siglo”. En *Puentes sobre el Pacífico: Latinoamérica y Asia en el nuevo siglo*, editado por Cynthia Arnson, Jorge Heine y Christine Zaino. Washington-Lima: Wilson Center y Universidad del Pacífico.
- Baldwin, Richard. 2011. “21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”. Documento de trabajo, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division.
https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf
- Bates, Robert. 1997. *Open-economy politics: The political economy of the world coffee trade*. Princeton-Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Béland, Daniel. 2015. “Kingdon Reconsidered: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18 (3): 228-242, DOI: 10.1080/13876988.2015.1029770
- Belém, Dawisson, Laila Damascena, Christopher Mendonça. 2015. “La política exterior del Chile democrático: el papel de los empresarios y el surgimiento de la ‘diplomacia paralela’”. *Cuadernos Americanos* 154 (4): 101-123.
- Bennett, Andrew. 2002. “Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages”. En *Cases, Numbers, Models: International Relations Research Methods*, editado por Detlef F. Sprinz y Yael Wolinsky, 27-64. Michigan: University of Michigan Press.
- Berg, Sanford, y Jacqueline Horrall. 2008. “Networks of Regulatory Agencies as Regional Public Goods.” *Review of International Organizations*, 3(2): 179–200.
- Betancourt Vélez, Ricardo y Germán Prieto Corredor. 2014. “Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico”. En: *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*, editado por Eduardo Pastrana y Hubert Gehring, 75-113. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Bianculli, Andrea. 2021. “Regionalismo e integración regional en América Latina. El Mercosur: ¿un “nuevo” espacio para la regulación social?” Documentos de Trabajo 42, Fundación Carolina.
- Bianculli, Andrea. 2020. “Latin America and the study of regions: Moving forward through the Lens of Regional Regulatory Governance”. Ponencia presentada en la 14th ECPR General Conference Virtual, 24–28 de agosto.
- Bianculli, Andrea. 2018. From free market to social policies? Mapping regulatory cooperation in education and health in MERCOSUR. *Global Social Policy*, 18 (3): 249-266.
<https://doi.org/10.1177/1468018118780085>
- Bianculli, Andrea. 2017. *Negotiating Trade Liberalization in Argentina and Chile: When Policy Creates Politics*. Nueva York: Routledge, Series Routledge Studies in Latin American Politics.
- Bianculli, Andrea. 2016. “Regulatory governance regimes and interregionalism: exploring the dynamics of EU–Mercosur negotiations”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 41 (2): 173-196.
- Bianculli, Andrea. 2010. “Trade Governance in Latin America. Interest Articulation and Institutions across Negotiations in Argentina and Chile”. Tesis de doctorado, Departamento de Ciencias Políticas Sociales, Universidad Pompeu Fabra.
- Bianculli, Andrea y Andrea Ribeiro Hoffmann. 2016. “Regional Organizations and Social Policy: The Missing Link”. En *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. A Space for Social Citizenship?*, editado por Andrea Bianculli y Andrea Ribeiro Hoffmann, 1-22. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- BID. 2011. “El desafío y la importancia de las reglas de origen en la agenda de política comercial”. Documento de trabajo, BID. Acceso 6 de febrero de 2022.
<https://www.oecd.org/aidfortrade/47819710.pdf>
- BID. “Integración y Comercio, autores”. Acceso 6 de febrero de 2022.
<https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/autores/>
- Blauberger, Michael y Berthold Rittberger. 2014. “Conceptualizing and theorizing EU regulatory networks”. Cuaderno de trabajo 65, Jerusalem Papers in Regulation & Governance.
- Bollyky, Thomas y Petros Mavroidis. 2016. “Trade, Social Preferences, and Regulatory Cooperation: The New WTO-Think”. Cuaderno de trabajo 546, Columbia Law & Economics Disponible en:
https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2363
- Börzel, Tanja. 2016. “Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration, and Governance”. En *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja Börzel y Thomas Risse, 41-63. Nueva York: Oxford University Press.
- Börzel, Tanja. 2013. “Comparative Regionalism: European Integration and Beyond”. En *Handbook of International Relations*, editado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse, y Beth Simmons, 503–530. Londres: Sage.
- Börzel, Tanja. 1997 “What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance”. *European Integration online Papers* (EIoP), 1 (16) 1997-08-25, acceso 4 de febrero 2022.
<https://ssrn.com/abstract=302706> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.302706>
- Börzel, Tanja y Thomas Risse (eds.). 2016. Introduction a *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* con la edición de Tanja Börzel y Thomas Risse, 3-16. Nueva York: Oxford University Press.
- Börzel, Tanja y Vera van Hüllen. 2015. “Towards a Global Script? Governance Transfer by Regional Organizations”. En *Governance Transfer by Regional Organizations: Patching Together a Global Script*, editado por Tanja Börzel y Vera van Hüllen, 3-21. Inglaterra-Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Börzel, Tanja y Etel Solingen. 2014. “Introduction to Presidential Issue: The Politics of International Diffusion -A Symposium”. *International Studies Review* 16: 173–187.
- Börzel, Tanja, Vera van Hüllen y Mathis Lohaus. 2013. “Governance Transfer by Regional Organizations. Following a Global Script?”. Documento de trabajo 42, Collaborative Research Center.
- Botto, Mercedes. 2010. “The Role of Epistemic Communities in the ‘Makability’ of MERCOSUR”. En *The EU and World Regionalism: The Makability of Regions in the 21st Century*, editado por Michael Schulz, Philippe De Lombaerde, 171-186. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Botto, Mercedes. 2003. “The FTAA and the Participation of Civil Society: Scope and Challenges of a new Regional Agenda”. *Integration & Trade*, 7(19): 73-91.
- Bouzas, Roberto. 2017. “El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo? Estudios internacionales”. *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, (1): 65-88.
- Bouzas, Roberto, Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos. 2008. “Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur”. En *América Latina ¿Integración o fragmentación?*, compilado por Ricardo Lagos, 319-347. Buenos Aires: Edhasa.
- Briceño-Ruiz, José. 2019. “Estado, mercado y el modelo económico de la integración en América Latina. Los casos del Mercosur y de la Alianza del Pacífico”. En *Repensar la*

- integración en América Latina*, editado por José Briceño-Ruiz y Edgar Vieira, 21-68. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Briceño-Ruiz, José. 2018. "Times of Change in Latin American Regionalism". *Contexto Internacional*, 40 (3): 573-594. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2018400300008>
- Briceño-Ruiz, José. 2014. "Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America". Documento de trabajo, European University Institute (EUI)- Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS).
- Briceño-Ruiz, José. 2013. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". *Estudios Internacionales* 175: 9-39.
- Briceño-Ruiz José. 2012. "La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional". En *El Pacífico latinoamericano y su inserción internacional*, editado por Martha Ardila, 139-142. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Briceño-Ruiz, José. 2010. "La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano". *Nueva Sociedad*, (228): 44-60.
- Briceño-Ruiz, José, Thomas Legler y Juan Pablo Prado Lallande. 2021. "Growing up as the new kid on the block: The Pacific Alliance turns 10". *Latin American Policy*, 00: 1-12.
- Brosig, Malte, David Chandler, Philippe Le Prestre, Robert Geyer, Laura Gomez-Mera, Peter Haas, Neil Harrison, Jean-Frédéric Morin, Amandine Orsini, Philipp Pattberg, Oscar Widerberg. 2020. "Forum: Complex Systems and International Governance". *International Studies Review*, 22 (4): 1008-1038.
- Bueno, Rosa. 2011. "La Alianza del Pacífico: ¿Hacia dónde vamos?". En *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Documento 3: Aspectos económicos y comerciales*, coordinado por Jaime García, Felipe Muñoz, Dorotea López, Rosa Bueno, 39-56. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Instituto de Estudios Internacionales (IEI) y Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Bull, Benedicte. 2008. "Policy Networks and Business Participation in Free Trade Negotiations in Chile". *Journal of Latin American Studies*, 40(2): 195-224.
- Bull, Benedicte. 2007. "Trade liberalization and the spread of regulatory institutions: The case of Chile". *Regulation & Governance*, 1(4): 372-384. doi:10.1111/j.1748-5991.2007.00022.x
- Cáceres, Pablo. 2003. "Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable". *Spicoperspectivas* 2 (1): 53-81.
- Cadena Inostroza, Cecilia y María Esther Morales-Fajardo (coord). 2021. *¿Redes o gobernanza?: experiencias de colaboración entre actores*. Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Cadena Inostroza, Cecilia y María Esther Morales-Fajardo. 2019. "Mexico in the Pacific Alliance: A Comfortable Position". En *Tamkang Journal of International Affairs*, 23 (1):1- 70. DOI: 10.6185/TJIA.V.201907_23(1).0001
- CAF. 2019. "CAF destinará USD 300 millones para promover a las Pymes exportadoras de la Alianza del Pacífico". Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), noticias, 06 de julio. Acceso 6 de febrero de 2022. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/07/caf-destinara-usd-300-millones-para-promover-a-las-pymes-exportadoras-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Calderón, Álvaro, Sebastián Rovira, Alejandro Patiño, Juan Jung y Raúl Katz. 2021. "Hacia una estrategia de mercado digital regional en la Alianza del Pacífico". Documento de trabajo 131, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cancillería de Colombia. 2012. “México anuncia la eliminación del requisito de visa para colombianos y peruanos”. Noviembre 9. Acceso 29 de noviembre de 2021. <https://mexico.consulado.gov.co/node/news/1308/mexico-anuncia-la-eliminacion-requisito-visa-colombianos-y-peruanos>
- Cannon, Barry. 2018. “The South American right: Powerful elites and weak states”. En *Handbook of South American Governance*, editado por Pía Ruggirozzi y Christopher Wilde, 308-318. Londres y Nueva York: Routledge.
- Castillo, Lakshmi, Erika Collantes y Alan Fairlie. 2021. “El rol de los acuerdos intra y extrarregionales en los flujos comerciales: el caso de la Comunidad Andina de Naciones”. *Problemas del desarrollo* 52 (204): 165-188. DOI: <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2021.204.69603>
- Castro, Álvaro. 2003. “Tan lejos de Europa y tan cerca de los Estados Unidos. Orígenes, negociación y perspectivas del acuerdo político y comercial entre México y la Unión Europea”. *Foro Internacional*, XLIII (4): 893-916.
- Castro Silva, Julissa. 2022. “Difusión y redes en la cooperación regional: la institucionalidad comercial de la Alianza del Pacífico”. *Colombia Internacional* (109): 31-58.
- Castro Silva, Julissa. 2020. “Chile y Perú: cooperación y desconfianza mutua. El papel de la Alianza del Pacífico”. En *La Alianza del Pacífico y su impacto en la relación del Perú con sus socios del bloque*, editado por Óscar Vidarte, 149-186. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Castro Silva, Julissa, Erick Mormontoy y Andrés Paredes. 2019. *El modelo de desarrollo peruano en la integración al Asia Pacífico*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Castro Silva, Julissa y Erick Mormontoy. 2017. “Rol de APEC en la consolidación de la Política Exterior Económica Peruana”. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 8(14):12-30.
- Centeno, Miguel A. y Patricio Silva. 1998. *The Politics of Expertise in Latin America*. Nueva York y Londres: Macmillan Press y ST. Martin’s Press.
- CEPAL. 2019. “Taller Regional sobre Medición, Reporte y Verificación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Compartiendo experiencias prácticas de las Américas y la UE / Alemania”, 10 de septiembre. Acceso 16 de noviembre de 2021. <https://www.cepal.org/es/notas/taller-regional-medicion-reporte-verificacion-emisiones-gases-efecto-invernadero-compartiendo>
- CEPAL. 2016. “Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos”. Documento de trabajo, División de Comercio Internacional e Integración. Acceso 6 de febrero de 2022. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40743-relaciones-economicas-america-latina-caribe-china-opportunidades-desafios>
- CEPAL. 2013. “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta postcrisis, mega-negociaciones comerciales y cadenas de valor: El espacio de acción regional”. Documentos de trabajo, División de Comercio Internacional e Integración. Acceso 6 de junio de 2022. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1190/1/S2013758_es.pdf
- Cerda, Carlos y Daniel Lemus. 2015. “Los Países Latinoamericanos de Renta Media Alta y su influencia en la configuración del régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”. En *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2 (1): 171-199.
- Chan, Julio. 2015. “La Alianza del Pacífico y APEC: Agenda del Perú para el 2016”. Conferencia, Universidad EAFIT, Medellín, el 19 de agosto.
- Chaves, Carlos Alberto. 2018. Aproximación teórica y conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. *Desafíos*, 30(1): 21-45.

- Checkel, Jeffrey. 2005. "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework." *International Organization*, 59 (4): 801–826.
- Checkel, Jeffrey. 1999. "Social Construction and Integration". *Journal of European Public Policy* 6 (4): 545-560.
- Chodora, Tom y Anthea McCarthy-Jone. 2013. "Post-Liberal Regionalism in Latin America and the Influence of Hugo Chávez". *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19 (2): 211-223.
- Coci, Diana. 2000. "El Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC): alternativa de cooperación económica regional". *Revista Agenda Internacional*, 7 (15): 15-31
- Colacrai, Miryam, María Elena Lorenzini. 2005. "La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de fuerzas profundas y tendencias". *CONfines*, 1 (2): 45-63.
- Collier, David. 1979. *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- ComexPerú. 2009. "Declaración conjunta del Mincetur y gremios empresariales". Acceso 6 de febrero. https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/semanario/Mail_544.PDF
- Comini, Nicolas y Alejandro Frenkel. 2014. "Un lustro de la Unasur: balance y perspectivas del proceso de integración sudamericano". VII Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), La Plata, 26-28 de noviembre. URI: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44713>
- Contreras, Rodrigo. 2021. "Análisis comparativo de los regímenes de origen de la Alianza del Pacífico y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico". *Serie Comercio Internacional*, 163. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cosiplan. 2016. "Cómo se financia la infraestructura regional", 23 de febrero. Acceso, 20 de diciembre de 2021. <http://iirsa.org/News/Detail?Id=192>
- Cosiplan. 2011. "Documento elaborado por IIRSA y aprobado por el Comité Coordinador del COSIPLAN", documento de trabajo, IIRSA-Comité Coordinador del Cosiplan.
- Covarrubias, Ana. 2017. "La política de México hacia América Latina en el siglo XXI: ¿congruencia y legitimidad?". *Estudios Internacionales*, 49: 193-223. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47529>
- Covarrubias, Ana. 2016. "Containing Brazil: Mexico's Response to the Rise of Brazil". *Bulletin of Latin American Research*, 35 (1): 49–63.
- Covarrubias, Ana y Jorge Schiavon. 2018. "In search of international influence: Mexico as an entrepreneurial power". *International Journal*, 73(4): 535–553.
- Crabtree, John y Francisco Durand. 2017. *Perú: élites del poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Cruz Barney, Óscar. 2018. "La solución de controversias entre Partes en la Alianza del Pacífico". *Revista Mexicana de Política Exterior* 114 (septiembre-diciembre):105-129.
- Cuestas Zamora, Edgard y Ulf Thoene. 2020. "La Alianza del Pacífico como acuerdo comercial regional: análisis desde un enfoque ius internacionalista". *Colombia Internacional*, 104: 131-156. DOI: 10.7440/colombiaint104.2020.05
- Dargent, Eduardo. 2015. *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dargent, Eduardo. 2011. "Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Economic Technocrats in Colombia and Peru". *Comparative Politics*, 43 (3): 313-332.
- Deciancio, Melisa. 2016. "El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales". *Iberoamericana* 16 (63): 91-110.

- Deciancio, Melisa y Diana Tussie. 2020. “Globalizing Global Governance: Peripheral Thoughts from Latin America”. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 13: 19 – 44.
- De la Mora, Luz María. 2019. “La política comercial de México durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018)”. *Foro Internacional (FI)* LIX (3-4): 959-987.
- Díez de Velasco, Manuel. 2006. *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- DIPRES. Balance de Gestión Integral 2010-2018, Dirección de presupuestos Gobierno de Chile. Acceso 6 de febrero.
<https://www.subrei.gob.cl/nosotros/institucional>
 Balance de Gestión Integral 2010
http://www.dipres.cl/597/articles-75246_doc_pdf.pdf
 Balance de Gestión Integral 2011
http://www.dipres.cl/597/articles-88081_doc_pdf.pdf
 Balance de Gestión Integral 2012
http://www.dipres.cl/597/articles-103958_doc_pdf.pdf
 Balance de Gestión Integral 2013
http://www.dipres.cl/597/articles-114758_doc_pdf.pdf
 Balance de Gestión Integral 2014
http://www.dipres.cl/597/articles-133196_doc_pdf.pdf
 Balance de Gestión Integral 2015
http://www.dipres.cl/597/articles-147084_doc_pdf.pdf
 Balance de Gestión Integral 2016
http://www.dipres.cl/597/articles-158500_doc_pdf.pdf
 Balance de Gestión Integral 2017
http://www.dipres.cl/597/articles-172537_doc_pdf.pdf
 Balance de Gestión Integral 2018
http://www.dipres.cl/597/articles-188280_doc_pdf.pdf
- DIRECON-ProChile. 2018. “Anuario de las exportaciones chilenas”. Acceso 6 de febrero del 2022.
https://acceso.prochile.cl/wpcontent/uploads/2018/08/anuario_servicios_capitulo1_bienes_2018.pdf
- Dobbin, Frank; Geoffrey Garrett y Beth Simmons. 2008. “Introduction: the diffusion of liberalization”. En *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, editado por Frank Dobbin, Geoffrey Garrett y Beth Simmons, 1-63. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dobbin, Frank, Geoffrey Garrett y Beth Simmons. 2007. “The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning?”. *Annual Review of Sociology*, 33: 449-472. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>
- Domínguez, Jorge. 2007. “International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion”. En *Crafting Cooperation Regional International Institutions in Comparative Perspective*, editado por Amitav Acharya y Alastair Iain Johnston, 83-128. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dosch, Jörn. 2017. “The ASEAN Economic Community: Deep Integration or Just Political Window Dressing?”. *TRaNS: Trans –Regional and –National Studies of Southeast Asia*, 5 (1): 25–47. doi:10.1017/trn.2016.28
- Duina, Francesco. 2015. “Beyond Free Trade: Accounting for Labor and Environmental Governance Standards in NAFTA”. En *Governance Transfer by Regional Organizations: Patching Together a Global Script*, editado por Tanja Börzel y Vera van Hüllen, 177-191. Inglaterra-Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Duina, Francesco y Tobias Lenz. 2016. "Regionalism and Diffusion Revisited: From Final Design Towards Stages of Decision-Making". *Review of International Studies*, 42 (4): 773–797.
- Durán, Roberto y Oyarzun, Lorena. 2010. "Chile, el escenario regional como complemento a los tratados de libre comercio". En *Nación y Región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, coordinado por Diana Tussie y Pablo Trucco, 203-260. Buenos Aires: Teseo.
- Elorza, Juan Carlos. 2012. "Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina". Documento de trabajo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/362>
- Enia, Jason. 2009. "Sequencing Negotiating Partners: Implications for the Two-Level Game?". *Negotiation Journal*, 25 (3): 357-383.
- Escobar, Francisco. 2016. "Intereses nacionales convergentes en una apuesta colectiva". Tesis de licenciatura, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Fairlie, Alan. 2015. "TPP: desafíos para el Perú". *Puentes*, 16 (7): 4-9.
- Fairlie, Alan. 2013 "Crecimiento Verde y biocomercio: una mirada andina". Documento de trabajo 363, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú. file:///Users/julissacastrsilva/Downloads/DEPARTAMENTO_DE_ECONOMIA_CR/ECIMIENTO_VER.pdf
- Fairlie, Alan. 2010. "TLC y agendas complementarias: balance y lineamientos de propuesta". En *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*, editado por José Rodríguez y Mario Tello, 275-325. Lima: Fondo Editorial - Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fairlie, Alan. 1997. "Integración y Comercio Intraindustrial En Un Contexto de Apertura: El Perú En La Década de Los Noventa". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies* 63: 67–89. <http://www.jstor.org/stable/25675753>
- Falconí, Fander. 2020. *El fenómeno Trump, la bestia rubia*. Quito: Editorial El Conejo.
- Falconí, Fander. 2013. "Alianza del Pacífico". *El Telégrafo*, 13 de noviembre. Acceso 30 de enero de 2020. <https://www.polodemocratico.net/alianza-del-pacifico/>
- Feinberg, Richard. 2015. "Flujos comerciales Latinoamérica-Asia: no hay vuelta atrás". En *Puentes sobre el Pacífico: Latinoamérica y Asia en el nuevo siglo*, editado por Cynthia Arnson, Jorge Heine y Christine Zaino, 45-76. Washington-Lima: Wilson Center y Universidad del Pacífico.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 2002. "El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile". *Revista de la CEPAL*, (76): 143-160. URI: <http://hdl.handle.net/11362/10806>
- Flemes, Daniel y Rafael Castro. 2016. "Institutional Contestation: Colombia in the Pacific Alliance". *Bulletin of Latin American Research* 35 (1): 78–92.
- Flemes, Daniel y Leslie Wehner. 2012. Drivers of Strategic Contestation in South America. GIGA Working Papers, 207.
- Flick, Uwe. 2004. *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata y Paideia.
- FOCEM. 2015. "Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur – FOCEM (2005-2015)", documento de trabajo, Secretaría del Mercosur.
- Foxley, Alejandro y Patricio Meller (eds.). 2014. *Alianza del Pacífico en el proceso de integración latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPLAN e IDB.
- Frieden, Jeffrey, David Lake y Kenneth Schultz (eds.). 2019. *World Politics Interests, Interactions, Institutions*. Nueva York-Londres: W. W. Norton & Company.
- Frieden, Jeffrey, David Lake y Kenneth Schultz (eds.). 2019. Introduction a *World Politics Interests, Interactions, Institutions* de Frieden, Jeffrey, David Lake y Kenneth Schultz, XXIV- XXXVIII. Nueva York-Londres: W. W. Norton & Company.

- Frieden, Jeffrey y David Lake. 2000. *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. Nueva York - Londres: Routledge.
- Frieden Jeffrey y Ronald Rogowski. 1996. "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview". En *Internationalization and Domestic Politics*, editado por Robert O. Keohane y Helen V. Milner. Nueva York: Cambridge University Press.
- Füglister, Katharina. 2012. "Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion". *European Journal of Political Research*, 51 (3): 316-349. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.02000.x>
- Gallegos Zúñiga, Jaime. 2019. "La Alianza del Pacífico, aspectos jurídicos organizacionales y de su sistema de solución de controversias". *Estudios Internacionales* 194: 75-94.
- Gamso, Jonas y Evgeny Postnikov. 2021. Leveling-up: explaining the depth of South-South trade agreements. Review of International Political Economy, latest articles. doi:10.1080/09692290.2021.1939762
- García, Jaime. 2013. "Alianza del Pacífico. ¿Hacia dónde vamos?". *Agenda Internacional* 20 (31): 43-54.
- García, Jaime. 2012. "La política de comercio exterior y de desarrollo del Perú (1950-2011)". En *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*, coordinado por Fabián Novak y Sandra Namihas, 423-453. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- García Belaunde, José Antonio. 2015. "Política exterior y diplomacia peruana: pasado, presente y futuro". En *la Política Exterior Peruana en el siglo XXI: agendas y propuestas*, coordinado por Fabián Novak y Jaime García, 39-50. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) - Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- García Zaballos, Antonio y Enrique Iglesias Rodríguez. 2017. "Economía digital en América Latina y el Caribe Situación actual y recomendaciones". Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Garza Giron, Patricio, Hans Blomeier y Ann-Kathrin Beck. 2020. "La política exterior de AMLO: entre apatía, economía e ideología". Acceso 5 de febrero de 2022. <https://dialogopolitico.org/agenda/la-politica-exterior-de-amlo-entre-apatia-economia-e-ideologia/>
- Garzón, Jorge y Detlef Nolte. 2018. "The new minilateralism in regional economic governance: cross regionalism and the Pacific Alliance". En *Handbook of South American Governance*, editado por Pía Ruggirozzi y Christopher Wilde, 173-190. Londres y Nueva York: Routledge.
- George, Samuel. 2014. "The Pacific Pumas: An Emerging Model for Emerging Markets". Documento de trabajo, Bertelsmann Foundation.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social science*. Massachusetts: BCSIA studies in international security.
- Gerring, John. 2008. "Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques". En *The Oxford Handbook of political methodology*, editado por Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady y David Collier, 645-684. Nueva York: Oxford University Press.
- Giacalone, Rita. 2019. "Los empresarios en el diseño y aplicación del Mercosur y la Alianza del Pacífico: el rol de la interacción de actores en la integración". En *Repensar la Integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico*, editado por José Briceño-Ruiz y Edgar Vieira, 151-186. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.

- Giacalone, Rita. 2016. "Nuevas propuestas regionales en el tablero latinoamericano". En *Latinoamérica: inserción global e integración regional*, editado por Noemí Mellado, 201-224. Córdoba: Lerner.
- Gibu, Caroline. 2016. "Mejora de la identificación con interoperabilidad". Documento de trabajo, Ciudadanos al Día (CAD), Pacífico Escuela de Gestión Pública. Acceso 20 de noviembre de 2021. <https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Caso-N2.pdf>
- Gilardi, Fabricio. 2013. "Transnational diffusion: norms, ideas and policies". En *Handbook of international relations*, editado por Walter Carlsnases, Thomas Risse y Beth Simmons, 453-477. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Gilardi, Fabricio. 2010. "Who learns from what in policy diffusion processes?". *American Journal of Political Science*, 54 (3): 650-666.
- Gobierno de España. 2014. "La secretaría de AMERIPOL ha desarrollado un sistema de intercambio de información con sus unidades nacionales de los distintos países", 29 de marzo. Acceso 7 de febrero. http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/1819123
- Goldstein, Judith y Robert Keohane. 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework". En *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, editado por Judith Golstein y Robert Keohane, 3-30. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Gómez, Daniel. 2021. "Juan Manuel Santos reivindica el pragmatismo como la mejor forma de hacer política", *Al Navío*, 1 de noviembre. Acceso 7 de febrero del 2022. <https://alnavio.es/juan-manuel-santos-reivindica-el-pragmatismo-como-la-mejor-forma-de-hacer-politica/>
- Gómez Mera, Laura. 2018. "Governance as Regional Integration: ALADI, CAN and MERCOSUR". En *Handbook of South American Governance*, editado por Pía Riggirozzi y Christopher Wilde, 147-158. Londres y Nueva York: Routledge.
- Gómez Mera, Laura. 2015. "La complejidad del régimen internacional y la gobernanza regional: evidencia de Latinoamérica". *Foro Internacional* LV (2): 503-539.
- Gómez Mera, Laura y Andrea Molinari. 2014. "Overlapping Institutions, Learning, and Dispute Initiation in Regional Trade Agreements: Evidence from South America". *International Studies Quarterly* 58 (2): 269-281.
- González, Guadalupe. 2001. "Política exterior de México en la globalización". *Foro Internacional*, XLI (166): 619-671.
- González, Guadalupe y Rodrigo Morales Castillo. 2019. "La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos". *Foro Internacional*, LIX, (3-4): 763-808
- González, Guadalupe y Rafael Velázquez. 2013. "La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia la prudencia política y el pragmatismo económico". *Foro Internacional*, LIII, (3-4): 572-618.
- Guerra-Barón, Angélica. 2019. "Consistencia, pragmatismo y resiliencia de la política exterior peruana en una crisis política estructural". *Oasis*, (30): 27-54.
- Günther Hilpert, Hanns. 2021. "New Trade Agreements in Asia. Liberalisation in Times of Geopolitical Rivalry". Documento de trabajo 25, SWP Comment, German Institute for International and Security Affairs.
- Haas, Ernst. 1980. "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes". *World Politics* 32 (3): 357-405.
- Haas, Ernst. 1970. "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing". *International Organization* 24 (4): 606-646.

- Haas, Ernst. 1966. "International Integration: The European and the Universal Process". En *International Political Communities: An Anthology*, 93-129. Nueva York: Doubleday, Anchor Books.
- Haas, Peter. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization* 46 (1): 1-35.
- Hall, Peter. 1997. "The role of interest, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations". En *Comparative Politics*, editado por Mark Irving Lichbach y Alan Zuckerman, 174-207. Cambridge University Press.
- Hall, Peter y Rosemey Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, XLIV: 936-957.
- Harris, Stuart. 1994. "Policy Networks and Economic Cooperation: Policy Coordination in the Asia-Pacific Region". *The Pacific Review*, 7(4): 381-395. DOI: 10.1080/09512749408719109.
- Hawkins, Darren; David Lake, Daniel Nielson y Michael Tierney. 2006. "Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory". En *Delegation and Agency in International Organizations*, editado por Darren Hawkins, David Lake, Daniel Nielson y Michael Tierney, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heclo, Hugh. 1993. "Ideas, Interests and Institutions". En *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, editado por Lawrence Dodd y Calvin Jillson, 366-92. Boulder: Westview Press.
- Heine, Jorge. 2016. Sigla nueva en sopa de letras: raíces y ramificaciones de la Alianza del Pacífico. Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 106, enero-abril, pp. 35-48, ISSN 0185-6022
- Hernández Bernal, José Armando y Luis Guillermo Muñoz Angulo. 2015. Comercio y evolución de la Alianza del Pacífico. Equidad & Desarrollo, (24), 97-118. Disponible en: [file:///Users/julissacastrosilva/Downloads/Dialnet-ComercioYEvolucionDeLaAlianzaDelPacifico-5262307%20\(2\).pdf](file:///Users/julissacastrosilva/Downloads/Dialnet-ComercioYEvolucionDeLaAlianzaDelPacifico-5262307%20(2).pdf)
- Herreros, Sebastian. 2019. "La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales: algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe", documento de trabajo 142, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum. 2002. Theorising the rise of regions. En *New regionalism in the global political economy*, editado por Breslin Shaun, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond. Londres: Routledge/Warwick.
- Hood, Christina, Gregory Briner y Marcelo Rocha. 2014. "GHG or not GHG: Accounting for Diverse Mitigation Contributions in the Post-2020 Climate Framework", documento de trabajo 2, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)-International Energy Agency (IEA).
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Nueva York - Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Horn, Henrik, Petros Mavroidis y Andre Sapir. 2010. "Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements". *The World Economy* 33 (11): 1565-1588. DOI: 10.1111/j.1467-9701.2010.01273.x
- Iberico, Rolando y Ernesto Pinto-Bazurco. 2015. "Luis Marchand Stens". En *Cancilleres del Perú*, editado por Rosa Garibaldi. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- Insulza, José Miguel. 2015. "Entendimiento en medio de la diversidad", en Diálogo sobre integración regional: Alianza del Pacífico y Mercosur, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

- Jacobsson, Bengt y Kerstin Sahlin-Andersson. 2006. "Dinamics of soft regulation". En *Transnational Governance Institucional Dinamics of Regulation*, editado por Marie-Laure Djelic y Kerstin Sahlin-Andersson, 247-265. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jahn, Detlef. 2015. "Diffusion". En *Handbuch Policy-Forschung*, editado por Georg Wenzelburger y Reimut Zohlnhöfer, 247–276. Wiesbaden: Springer.
- Jayasuriya, Kanishka. 2009. "Regulatory regionalism in the Asia- Pacific: drivers, instruments and actors". *Australian Journal of International Affairs*, 63(3): 335-347.
- Jayasuriya, Kanishka. 2001. "The Crisis of Open Regionalism and the New Political Economy of the Asia-Pacific". *Policy, Organisation and Society*, 20 (1): 89-106, DOI:10.1080/10349952.2001.11876748
- Jetschke, Anja y Tobias Lenz. 2013. "Does Regionalism Diffuse? A New Research Agenda for the Study of Regional Organizations". *Journal of European Public Policy*, 20(4): 626-637.
- Jordana, Jacint. 2017. "Transnational Policy Networks as Regulatory Intermediaries: Horizontal Collaboration and the Realities of Soft Power". *The ANNALS of American Academy of Political and Social Science* 670 (1): 245-262.
- Jordana, Jacint y David Levi-Faur. 2007. "Professional Networks, institutional design and global governance. The FTAA and the foreign trade professionals in the Americas". *Economie Internationale* 109(1): 83-106.
- Johns, Leslie y Lauren Peritz. 2015. The design of trade agreements. En *The Oxford Handbook of the political economy of international trade*, editado por Lisa Martin, 337-359. Nueva York: Oxford University Press.
- Jupille, Joseph, Brandy Jolliff y Stefan Wojcik. 2013. "Regionalism in the World Polity". Annual Meeting, International Studies Association, San Francisco, 28 de marzo.
- Kacowicz, Arie. 2018. "Regional Governance and Global Governance: Links and Explanations". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 24(1): 61-79.
- Kahhat, Farid. 2011. Del "Arco del Pacífico Latinoamericano" al "Acuerdo del Pacífico". *América economía, Análisis & Opinión*, 29 de abril. Acceso 25 de diciembre de 2019. <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/del-arco-del-pacifico-latinoamericano-al-acuerdo-del-pacifico>
- Kahler, Miles y David Lake. 2009. "Economic Integration and Global Governance: Why so Little Supranationalism?". En *The Politics of Global Regulation*, editado por Walter Mattli y Ngaire Woods, 242-276. Princeton: Princeton University Press.
- Kahn, Theodore, Danielken Molina, Dorothea Ramizo, Gloria Pasadilla, Luca Burmeister, Mauricio Mesquita Moreira y Ganeshan Wignaraja. 2012. "Construyendo el futuro de la relación entre el Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe". Documento de trabajo, Banco Asiático de Desarrollo (BASD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto del Banco Asiático de Desarrollo (IBAsD). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo-el-futuro-de-la-relaci%C3%B3n-entre-Asia-y-el-Pac%C3%ADfico-y-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Kallo, Johanna. 2021. "The epistemic culture of the OECD and its agenda for higher education". *Journal of Education Policy*, 36 (6): 779-800. DOI: [10.1080/02680939.2020.1745897](https://doi.org/10.1080/02680939.2020.1745897)
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1974. "Transgovernmental Relations and International Organizations". *World Politics*, 27(1): 39-62 doi:10.2307/2009925
- Kim, Soo Yeon. 2015. "Deep Integration and Regional Trade Agreements". En *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, editado por Lisa Martin,

- 360-379. Oxford: Oxford University Press.
doi:10.1093/oxfordhb/9780199682300.013.16
- Kim, Soo Yeon, Mansfield, Edward y Helen Milner. 2016. "Regional Trade Governance". En *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja Börzel y Thomas Risse, 323-350. Oxford: Oxford University Press.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba. 2000. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid, Ciencias Sociales Alianza Editorial.
- Kingdon, John. 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Edinburgo: Pearson New International Edition.
- Klingler-Vidra, Robyn y Philip Schleifer. 2014. "Convergence More or Less: Why Do Practices Vary as They Diffuse?". *International Studies Review*, 16 (2): 264–274.
- Komori, Yasumasa. 2009. "Regional Governance in East Asia and the Asia-Pacific." *East Asia*, 26 (4): 321–41. doi:10.1007/s12140-009-9095-y.
- Krahmann, Elke. 2003. "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance* 9 (3): 323-346.
- Krasner, Stephen y Thomas Risse. 2014. "External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 27(4): 545–567.
doi:10.1111/gove.12065
- Lake, David. 2010. "Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance". *International Studies Quarterly*, (54): 587-613.
- Lake, David. 2009. "Open economy politics: A critical review". *The Review of International Organizations* 4 (3): 219-244.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research methods in international relations*. Londres: SAGE Publications.
- Lauterbach, Rodolfo. 2015. "Chile y la complejidad de sus exportaciones". Documento de trabajo 1, Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID).
- Lazo, Rosa María y Manfred Wilhelmy. 1997. "La estrategia bilateral de Chile en el Sudeste Asiático". *Revista Ciencia Política*, 19 (1): 37-60.
- Legler, Thomas. 2017. "¿Un puente distante? México, la Alianza del Pacífico y China". En *La Proyección de China en América Latina y el Caribe*, editado por Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, 365-386. Bogotá: Pontificia Universidad Javerina y Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Legler, Thomas. 2013. "Gobernanza global". En *Introducción a las Relaciones Internacional: América Latina y la Política Global*, editado por Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio, 253-266. Ciudad de México: Oxford University Press.
- Legler, Thomas. 2012. "The Shifting Sands of Regional Governance: The Case of Inter-American Democracy Promotion". *Politics & Policy* 40 (5): 848-870. 10.1111/j.1747-1346.2012.00382.x
- Legler, Thomas y Eduardo Tzili-Apango. 2020. "Mexico's Elusive Partnership with China: The Search for Explanations". *Norteamérica, revista académica del CISAN-UNAM*, 15 (2): 127-154. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2020.2.406>
- Legler, Thomas, Ornella Garelli-Ríos y Paula González. 2018. "La Alianza del Pacífico: un actor regional en construcción". En *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada entre el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, editado por Eduardo Pastrana Buelvas y Hans Blomeier, 143-172. Ciudad de México: Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Lengyel, Miguel y Diana Tussie. 2002. Developing Countries: Turning Participation into Influence. En *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, editado por Bernard

- Hoekman, Aaditya Mattoo y Philip English, 485-92. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
- Lenz, Tobias. 2021. *Interorganizational Diffusion in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Lenz, Tobias. 2018. "Frame diffusion and institutional choice in regional economic cooperation". *International Theory*, 10 (1): 31–70.
- Lenz, Tobias y Gary Marks. 2016. "Regional Institutional Design". En *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja Börzel y Thomas, 513-537. Risse. Oxford: Oxford University Press.
- Leví Coral, Michel y Giulliana Reggiardo. 2016. "La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, 187-204.
- Levi-Faur, David. 2003. "The Politics of Liberalisation: Privatisation and Regulation-for-Competition in Europe's and Latin America's Telecoms and Electricity Industries". *European Journal of Political Research* 42 (5):705–40.
- López, Dorotea y Felipe Muñoz. 2018. "Trade Policy and Women in the Pacific Alliance". *Agenda Internacional* 25 (36): 133-150.
- López, René. 2010. "El proceso de negociación de un tratado comercial en México". Documento de trabajo, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/631903/33068001092104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Maillet, Antoine, Bastián González-Bustamante y Alejandro Olivares. 2016. "¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)". Documento de trabajo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Manger, Mark y Kenneth Shadlen. 2015. Trade and Development. En *The Oxford Handbook of The Political Economy of International Trade*, editado por Lisa Martin, 475-492. Nueva York: Oxford University Press.
- Malacalza, Bernabé. 2016. "Triangulación y selectividad. ¿Por qué los países intermedios hacen cooperación sur-sur? Un estudio exploratorio desde el caso latinoamericano en Haití". En *Conjuntura Internacional*, 13 (2): 46-57.
- Malamud, Andrés y GianLuca Gardini. 2012. "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons," *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 47(1): 116-133.
- Malamud, Andrés y Philippe Schmitter. 2011. "The experience of European integration and the potential for integration in South America". En *New Regionalism and the European Union. Dialogues, Comparisons and New Research Directions*, editado por Alex Warleigh-Lack, Nick Robinson y Ben Rosamond, 135-57. Londres y Nueva York: Routledge.
- Malamud, Carlos. 2006. "La salida venezolana de la Comunidad Andina Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional latinoamericana". Documento de trabajo 28, Real Instituto Elcano.
- Marica, Andreea. 2017. "Unión Europea y América Latina: cooperación estratégica en el ámbito de la seguridad". *Revista Electrónica Iberoamericana*, 11(2): 1-17.
- Marchini, Geneviève. 2019. "La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas". *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* (7): 75–109.
- March, James y Herbert Simon. 1993. *Organization*. Londres: John Wiley and Sons Ltd.
- Marsh, David. 2009. "Keeping Ideas in their Place: In Praise of Thin Constructivism". *Australian Journal of Political Science*, 44 (4): 679-696. DOI: 10.1080/10361140903296578

- Mattli, Walter. 2003. "The Vertical and Horizontal Dimensions of Regional Integration: A Concluding Note". En *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, editado por Finn Laursen, 273-282. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Mattli, Walter y Ngaire Woods (eds.). 2009. *The Politics of Global Regulation*. Princeton: Princeton University Press.
- Mattoo, Adytia, Nadia Rocha y Michele Ruta. 2020. "Overview: The Evolution of Deep Trade Agreements". En *Handbook of Deep Trade Agreements*, editado por Adytia Mattoo, Nadia Rocha y Michele Ruta, 1-44. Washington: World Bank Publications.
- Mayntz, Renate y Fritz Scharpf. 1995. "Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus". En *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, editado por Mayntz y Scharpf, 39- 72. Frankfurt-Nueva York: Campus.
- McNamara, Kathleen. 1999. "Consensus and Constraint: Ideas and Capital Mobility in European Monetary Integration". *Journal of Common Market Studies*, 37 (3):455-76.
- Mejía, Pablo y Dayana Silva. 2013. ¿Desaceleración o recesión en la manufactura mexiquense en la primera mitad de 2013? *Economía Actual* 6 (4): 4-8.
- Méndez, Marco. 2019. "Enfrentando agresiones externas. Estados pequeños y complejos regionales de seguridad: los casos de Costa Rica y Ecuador". Tesis de doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Merke, Federico. 2013. "Liberalismo". En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, editado por Thomas Legler, Arturo Santa Cruz, Laura Zamudio, 24-35. Ciudad de México: Oxford University Press.
- Meseguer, Covadonga. 2005. "Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598: 67-82. <http://www.jstor.org/stable/25046080>.
- Meza Grillo, Gerardo. 2021. "Telecommunications Chapter in the TPP". En *The Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership*, editado por Jorge Huerta-Goldman y David Gantz, 419-442. Cambridge: Cambridge University Press.
- MINCETUR. Acuerdos comerciales del Perú. Acceso 6 de febrero. http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/acuerdos_comerciales.html
- MINCETUR-VUCE. "Proyecto VUCE 2.0". Acceso 7 de febrero de 2022. https://www.vuce.gob.pe/Paginas/ProyectoVuce2_0.aspx
- Moneta, Carlos. 1995. "Comercio e Integración Intraindustrial en el Asia Pacífico: perspectivas de vinculación con América Latina". Documento de trabajo 8, Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina.
- Montalvo Falcón, Johnny. 1999. "Desarrollo de la Estrategia para el ingreso del Perú al APEC". En *La participación del Perú en la región Asia Pacífico: desarrollo de una estrategia*, editado por Johnny Montalvo Falcón y Jorge Federico Aravena Daffos, 43-59.
- Montecinos, Verónica y John Markoff (eds.). 2009. *Economists in the Americas*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Montenegro Braz, Adriana. 2018. "Migration governance in South America: The bottom-up diffusion of the Residence Agreement of Mercosur". *Revista Brasileira de Administração Pública de la Fundación Getulio Vargas*, 52 (2): 303-320.
- Morales, Roberto. 2019. "Alistan cuatro países su entrada a la Alianza del Pacífico", *El Economista*, 07 de julio. Acceso 5 de febrero 2022. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Alistan-cuatro-paises-su-entrada-a-la-Alianza-del-Pacifico-20190707-0105.html>
- Morales Vega, Luisa Gabriela. 2012. "Categorías migratorias en México. Análisis a la Ley de Migración". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 12: 929-958.

- Morales-Fajardo, María Esther. 2021. “Redes de actores en la Alianza del Pacífico. El Grupo Técnico de Cooperación y la plataforma de movilidad”. En *¿Redes o gobernanza? Experiencia de colaboración entre actores*, coordinado por Cecilia Cadena-Inostroza y María Esther Morales-Fajardo, 263-292. Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Morales-Fajardo, María Esther. 2013. “¿De vuelta a América Latina? México y la Alianza del Pacífico”. Séptimo Congreso latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP, Bogotá, 25-27 de setiembre. URL: <https://alacip.org/cong13/114-fajardo-7c.pdf>
- Moreno, Luis Alberto. 2014. “Preface”. En *Reaching Across the Pacific: Latin America and Asia in the New Century*, editado por Cynthia J. Arnson, Jorge Heine y Christine Zaino, 1-8. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Morin, Edgar. 2007. “Restricted Complexity, General Complexity.” En *Worldviews Science and Us*, editado por Carlos Gershenson, Diederik Aerts y Bruce Edmonds, 5-29. Singapore: World Scientific Publishing.
- Moses, Jonathon y Torbjørn Knutsen. 2012. *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- MRE. 2018. “Guía de Negocios e Inversión de la Alianza del Pacífico 2018/2019”, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Acceso 6 de febrero del 2022. <http://www.rree.gob.pe/sitepages/guias.aspx>
- Nye, Joseph S. 1967. *Central American Regional Integration: regional integration and economic development*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Nolte, Detlef. 2021. “From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism”. *Latin American Policy* 00:1–12.
- Nolte, Detlef. 2020. The Pacific Alliance. Regionalism without stress? En *Regionalism Under Stress*, editado por Detlef Nolte y Brigitte Weiffen, 150-168. Londres y Nueva York: Routledge.
- Nolte, Detlef. 2019. Lo Bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y future del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1): 131-156.
- Nolte, Detlef. 2018. "Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR". *Latin American Politics and Society* 60 (1): 128-153.
- Nolte, Detlef. 2016. “Regional Governance from a Comparative Perspective”. En *Economy, Politics and Governance Challenges*, editado por Víctor M. González-Sánchez, 1-15. Madrid: Nova Science Publishers.
- Nolte, Detlef. 2015. “Regional Governance from a Comparative Perspective”. Congreso FLACSO-ISA. Buenos Aires: 23-25 de julio.
- Nolte, Detlef y Leslie Wehner. 2014. “The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America”. *Anuario de Integración*, 10: 207-222.
- Novak, Fabián y Sadra Namihas. 2016. “The Pacific Alliance. Situation, perspectives and consolidation proposals”. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Novak, Fabián y Sadra Namihas. 2015. “La Alianza del Pacífico. Situación, perspectivas y propuestas para su consolidación”. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Núñez, André. 2019. “La regla de acumulación de origen diagonal en textiles y confecciones peruanas: análisis del acuerdo de la Alianza del Pacífico”. Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Núñez, Georgina. 1993. “México y los Estados Unidos, el camino del acuerdo”. En *América Latina y las Iniciativas para las Américas*, editado por Francisco Rojas Aravena, 213-242. Santiago de Chile: FLACSO.

- Núñez, Rogelio. 2013. “El ALBA declara la guerra a la Alianza del Pacífico”, *Nodal noticias de América Latina y el Caribe*, 08 de agosto. Acceso 7 de febrero de 2022. <https://www.nodal.am/2013/08/el-alba-declara-la-guerra-a-la-alianza-del-pacifico-por-rogelio-nunez/>
- OEAP. 2017. “Identificación de oportunidades para el desarrollo y fortalecimiento de la Agenda Digital en la Alianza del Pacífico”. Documento de trabajo, Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico, Pontificia Universidad Católica de Chile – Fundación Chilena del Pacífico. http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2018/Febrero/INFORME_OEAP.pdf
- Ocampo, José Antonio. 2015. *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- OCDE-Alianza del Pacífico. “Mejores políticas para una vida mejor”. Acceso 6 de febrero de 2022. <https://www.oecd.org/latin-america/regional-programme/sub-regional-partnerships/Cooperacion-OCDE-Alianza-del-Pacifico-Una-vinculacion-estrat%C3%A9gica.pdf>
- OCDE. 2019. “Índice de Políticas PYME: América Latina y el Caribe 2019 Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur”. OCDE-CAF. Acceso 6 de febrero de 2022. <https://www.oecd.org/latin-america/Indice-Politicas-PYME-LAC-Mensajes-Principales.pdf>
- OCDE. 2018a. “Cumplimiento y aplicación de las normativas en Perú”. En *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, OECD Publishing. Acceso 6 de febrero del 2022. <https://doi.org/10.1787/9789264279001-9-es>.
- OCDE. 2018b. “Estudios de evaluación de competencia de la OCDE: México”. OECD Publishing. Acceso 6 de febrero de 2022. <https://doi.org/10.1787/9789264287921-es>
- OCDE. 2016a. “Estudio de la trayectoria de Chile hacia la reforma regulatoria”. En *Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile: La Capacidad del Gobierno para Asegurar una Regulación de Alta Calidad*, OECD Publishing. Acceso 6 de febrero del 2022. <https://doi.org/10.1787/9789264267060-6-es>.
- OCDE. 2016b. “La resolución de asuntos de competencia por órganos de jurisdicción especializada y general: Balance de experiencias internacionales”. Acceso 6 de febrero de 2022. <https://www.oecd.org/daf/competition/Resolucion-competencia-organos-de-jurisdiccion-especializada-y-general-2016.pdf>
- Ochoa, Luis y Rafael Velázquez. 2015. “México, el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico: intereses, identidades y prioridades regionales”. *MIRÍADA*. 7 (11): 51-64.
- O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69.
- “Ollanta Humala: ‘Alianza del Pacífico debe tener políticas más audaces para negociar con otros bloques’”. *La República*, 20 de junio de 2014. Acceso 6 de febrero del 2022. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/ollanta-humala-alianza-del-pacifico-debe-tener-politicas-mas-audaces-para-negociar-con-otros-bloques-2136501>
- OMT. 2011. “El presidente de México, Felipe Calderón, es el primero en unirse a la campaña mundial de la OMT y el CMVT sobre el valor de los viajes y turismo”, Organización Mundial del Turismo, 20 de mayo. Acceso 20 de noviembre de 2021. <https://www.unwto.org/es/el-presidente-de-mexico-felipe-calderon-es-el-primero-en-unirse-la-campana-mundial-de-la-omt-y-el-0>
- ONU Medio Ambiente y la Alianza del Pacífico. 2019. “Crecimiento verde en la Alianza del Pacífico: avances y oportunidades de cooperación”. Documento de trabajo. Acceso 6 de febrero de 2022.

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28679/Alianza-Crecimiento-verde.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Osorio Gonet, Cecilia. 2017. “¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (68): 75-112.
- Osorio, Cecilia y José Miguel Vergara. 2016. “La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina”. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54 (2): 235-254.
- Oyarzún Serrano, Lorena. 2018. “The Pacific in Chile’s Foreign Policy: A Tool to Reinforce Open Regionalism”. *Latin American Policy* 9 (2): 282–303.
- Oyarzún Serrano, Lorena. 2017. “The Pacific Alliance and the Construction of a New Economic Regime? Lights and Shadows of the Renewal of Open Regionalism”. En *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific – Atlantic Divide?*, editado por José Briceño e Isidro Morales, 141-158. Londres y Nueva York: Routledge.
- Oyarzún Serrano, Lorena. 2010. “Integración regional en América Latina: su papel como proyecto identitario, de construcción de comunidad y de gobernanza autónoma. Una aproximación al estudio desde el caso chileno”. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Oyarzún Serrano, Lorena y Federico Rojas de Galarreta. 2013. “La Alianza del Pacífico en América Latina ¿Contrapeso regional?” *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 8 (16):9-30.
- Palestini, Stefano. 2020. “Orchestrating regionalism: The Interamerican Development Bank and the Central American electric system”. *Review of Policy Research*, vista temprana. doi:10.1111/ropr.12389
- Palestini, Stefano. 2017. “La gobernanza regional del desarrollo en América del Sur (2000-2015)”. *Revista de Estudios Políticos* 176: 191-222. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.06>
- Palomino Rojas, Yvan. 2014. “Políticas de transporte aéreo en el Perú: ‘cielos abiertos’”. Documento de trabajo 44, Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, Congreso de la República del Perú. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D230556F940A917F0525810F005F35FC/\\$FILE/291_INFINVES44_polit_transporte.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D230556F940A917F0525810F005F35FC/$FILE/291_INFINVES44_polit_transporte.pdf)
- Pastrana Buelvas, Eduardo. 2015. *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana Buelvas, Eduardo y Rafael Castro. 2020. “Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico”. *Análisis Carolina* 7, Fundación Carolina.
- Pastrana Buelvas, Eduardo y Rafael Castro. 2018a. “La Alianza del Pacífico en perspectivas regional e interregional: teoría y práctica”. En *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada entre el péndulo de regionalismo e interregionalismo?*, editado por Eduardo Pastrana Buelvas y Hans Blomeier, 17-68. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana Buelvas, Eduardo y Rafael Castro. 2018b. “Orden mundial y transición de poder en América Latina. Un nuevo ciclo para América Latina”. En *América Latina y el Caribe. Poder, globalización y respuestas regionales frente a un Nuevo Orden Mundial*, editado por Andres Serbín, 123-138. Barcelona: Icaria Editorial - Ediciones CRIES
- Patrick, Stewart. 2015. “The New ‘New Multilateralism’: Minilateral Cooperation, but at What Cost?”. *Global Summitry* 1(2): 115–134.
- “Peña Nieto: La Alianza Pacífico demostró que la integración no es una simple aspiración”, *EFE*, 30 de junio de 2017. Acceso 7 de febrero de 2022.

- <https://www.efe.com/efe/america/politica/pena-nieto-la-alianza-pacifico-demostro-que-integracion-no-es-una-simple-aspiracion/20000035-3312900>
- Pérez Restrepo, Camilo. 2018. “La inversión extranjera como un caso de éxito en la integración de la Alianza del Pacífico”. *Puentes*, 19 (3): 8-11.
- Perrotta, Daniela. 2013. “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”. En *Relaciones Internacionales: teorías y debates*, coordinado por Elsa Llenderozas, 197-252. Buenos Aires: Eudeba.
- Peters, Enrique Dussel y Ariel Armony (Coord.). 2015. *Beyond raw materials: Who are the actors in the Latin America and Caribbean-China relationship?* Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, Center of Latin American Studies/University of Pittsburgh, Fundación Foro Nueva Sociedad.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Secretaria de Economía. Diario Oficial, 30 de mayo de 2001. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Secretaria de Economía. Diario Oficial, 20 de mayo de 2013. Acceso 6 de febrero de 2022. <https://conamer.gob.mx/documentos/marcojuridico/rev2016/PND%202013-2018.pdf>
- Plouffe, Michael. 2015. “Heterogeneous Firms and Policy Preferences”. En *The Oxford Handbook of The Political Economy of International Trade*, editado por Lisa Martin, 196-212. New York: Oxford University Press.
- PNUD. 2017. “Un enfoque multidimensional para abordar la Agenda 2030”. Formación virtual, bienestar más allá del ingreso, Toolkit fiscal para la aceleración de los ODS. Acceso 7 de febrero del 2022. <https://apertus.org.mx/programa-gobierno-abierto/programa-2018/ver-archivo/5b22c5962c19f.pdf>
- Polanco Lazo, Rodrigo. 2016. “Convergencia regulatoria en la Alianza del Pacífico: un capítulo inconcluso”. *Revista de Direito Internacional* 13 (1): 169-195.
- Porto de Oliveira, Osmany y Carlos Pimenta de Faría. 2017. “Policy Transfer, Diffusion and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil”. *Novos Estudos – CEBRAP*, 36(1): 13-32.
- Powell, Andrew. 2017. “Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial”. Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prado Lallande, Juan Pablo y Rafael Velázquez Flores. 2016. “La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106: 205-235.
- Prieto Corredor, Germán Camilo. 2018. “Cadenas de valor en la Alianza del Pacífico: posibilidades de inserción internacional para el desarrollo productivo”. En *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, editado por Eduardo Pastrana y Hans Blomeier, 247-278. Ciudad de México: Fundación Konrad Adenauer.
- Prieto Corredor, German Camilo. 2015. “Collective Identity in the Andean Community: An Institutional Account”. *Papel Politico* 20 (2): 585-604.
- Prieto Corredor, Germán Camilo y Natalia Ladino. 2014. “La proyección de Chile en Asia-Pacífico”. En *La Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades*, editado por Eduardo Pastrana y Hubert Gehring, 251-291. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- ProChile 2019. “Ministro Ribera: ‘La modernización de la Cancillería es un hito histórico’”. Noticias, Multisectorial, 8 de julio de 2019. Acceso 7 de febrero del 2022. <https://www.prochile.gob.cl/noticia/ministro-ribera-la-modernizacion-de-la-cancilleria-es-un-hito-necesario/>
- PwC. 2014. “La Alianza del Pacífico. Una nueva era para América Latina”. Documento de trabajo, PwC México. Acceso 21 de diciembre de 2021.

- <http://pacificallianceblog.com/wp-content/uploads/2018/01/2014-Pwc-La-Alianza-Pacifico-Una-Nueva-Era-para-Ame%CC%81rica-Latina.pdf>
- PwC. 2016. “El futuro de la Alianza del Pacífico: Integración para un crecimiento productivo”. Documento de trabajo, PwC México. Acceso 21 de diciembre de 2021. <https://www.pwc.pe/es/publicaciones/assets/futuro-alianza-pacifico.pdf>
- Quiliconi, Cintia. 2014. “Atlántico versus Pacífico: Las alternativas en competencia de la integración comercial en América Latina”. *Relaciones Internacionales*, 23(47): 165-184.
- Quiliconi, Cintia. 2013. “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, (102-103):147-168.
- Quiliconi, Cintia. 2011. “Bilateralism in a globalized World: Trade Agreements Among North – South Partners in the Americas”, tesis de doctorado, University of Southern California.
- Quiliconi, Cintia y Renato Rivera. 2019. “Ideology and Leadership in Regional Cooperation: The Cases of Defense and the World Against Drugs Councils in Unasur”. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 28 (1): 219-247.
- Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado. 2017. “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”. *Colombia Internacional* (92):15-41.
- Quiliconi, Cintia y Diana Tussie. 2014. “The World Trade Organization and Development”. En *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, editado por Bruce Currie-Alder, Ravi Kanbur, David Malone y Rohinton Medhora, 815-830. Oxford: Oxford University Press.
- Quiliconi, Cintia y Carol Wise. 2007. “China’s Surge in Latin American Markets: Policy Challenges and Responses”. *Politics & Policy* 35 (3): 410-438.
- Raustiala, Kal. 2003. “The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law”. *Virginia Journal of International Law* 43 (1): 1-92.
- Rebolledo Smitmans, Andrés. 2016. “El Acuerdo Marco y el Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico. Visión desde Chile”. *Revista Mexicana de Política Exterior* 106 (enero-abril): 67-85.
- Reina, Mauricio y Sandra Oviedo. 2015. “Tratando de recuperar el tiempo perdido”. En *Puentes sobre el Pacífico*, editado por Cynthia Arnson, Jorge Heine y Christine Zaino, 277-306. Lima: Universidad del Pacífico –Wilson Center.
- Reyes, Hugo. 2017. “La participación del sector empresarial en la Alianza del Pacífico: el caso peruano”. *Puentes*, 18 (5): 12-14.
- Rey de Marulanda, Nohra. 1998. “ALCA: un proceso en marcha”. Documento de trabajo 1, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-INTAL.
- Rhodes, Roderick A.W. 2007. “Understanding Governance: Ten Years On.” *Organization Studies* 28 (8): 1243–64. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>.
- Rhodes, Roderick A.W. 2006. “Policy Network Analyst”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin, 425-447. Oxford: Oxford University Press.
- Riggiozzi, Pía y Diana Tussie. 2018. Regional Governance in South America: Supporting states, dealing with markets and reworking hegemonies. En *Handbook of South American Governance*, editado por Pía Riggiozzi y Christopher Wilde, 159-172. Londres y Nueva York: Routledge.
- Riggiozzi, Pía y Diana Tussie, eds. 2012. *The Rise of Post – Hegemonic Regionalism*. Londres y Nueva York: Springer.

- Riquelme-Rivera, Jorge, Sergio Salinas-Cañas y Pablo Franco-Severino. 2019. “El Crimen Organizado Transnacional (COT) en América del Sur. Respuestas regionales”. *Estudios Internacionales*, 51(192): 9-33. DOI: 10.5354/0719-3769.2019.52781
- Risse, Thomas. 2016. “The difusion of regionalism”. En *The Oxford handbook of comparative regionalism*, editado por Tanja Börzel y Thomas Risse, 87-108. Oxford: Oxford University Press.
- Risse, Thomas. 2000. “‘Let's Argue!': Communicative Action in World Politics”. *International Organization* 54 (1): 1-39.
- Rivera, Renato. 2017. “Latin American Regional Organizations from 1948 to 2011: Pooling, Delegation, and the Presidential Diplomacy Problematique”. *Revista Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 6 (6): 98-120.
- Rodríguez, Isabel. 2015. “Oportunidades y Desafíos que Plantea la Alianza del Pacífico para la Política Exterior y para los Nuevos Modelos de Integración Regional de sus Miembros”. En *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, editado por Isabel Rodríguez y Edgar Vieira, 33–62. Bogotá: Editorial CESA.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura y Caminotti, Mariana. 2010. “Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile”. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 4 (1): 85-110.
- Roger, Charles. 2020. *The Origins of Informality: Why the Legal Foundations of Global Governance are Shifting, and Why It Matters*. New York: Oxford University Press.
- Rogers, Everett. 1983. *Diffusion of Innovations*. Nueva York - Londres: Free Press -Collier Macmillan.
- Rojas, Carolina y Álvaro Gómez. 2018. “Los acuerdos comerciales bilaterales: el caso colombiano (1990-2015)”. *Apuntes Del CENES*, 37 (65): 117-149. <https://doi.org/10.19053/01203053.v37.n65.2018.5961>
- Rosenau, James. 2007. “Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority”. *Regulation & Governance*, 1: 88-97.
- Rosenau, James. 1992. "Governance, Order, and Change in World Politics". En *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, editado por Jean-Laurent Rosenthal y Ernst-Otto Czempiel, 1-29. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosendorff, Peter. 2015. “Domestic Politics and International Disputes”. En *The Oxford Handbook of The Political Economy of International Trade*, editado por Lisa Martin, 138-158. New York: Oxford University Press.
- Saldarriaga, Miguel Ángel y Diego Winkelried. 2013. “Socios comerciales y crecimiento económico: un enfoque SVAR dinámico”. *Revista Estudios Económicos* 25: 81-102.
- Sanahuja, José Antonio. 2016. “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. *Pensamiento Propio* (44): 29-76.
- Sanahuja, José Antonio. 2012. “Post-liberal Regionalism in South America: The case of UNASUR”. Documento de Trabajo, Global Governance Programme-13, European, Transnational and Global Governance.
- Sanahuja, José Antonio. 2008. “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”. *Anuario de Integración* (7):11-54.
- Schiavon, Jorge y Bruno Figueroa Fischer. 2019. “Los recursos y las capacidades de la política exterior de México (2012-2018)”. *Foro Internacional*, LIX, (3-4): 609-642.
- Schiavon, Jorge y Antonio Ortiz Mena. 2001. “Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y del TLCUE”. *Foro Internacional*, XLI (166): 731-760.

- Schmitter, Philippe. 2007. "Regional Cooperation and Region integration: Concepts, Measurements and a Bit of Theory". Ponencia presentada en ECPR Joint Sessions. Helsinki, 7-12 de mayo.
- Schmitter, Philippe y Sunhyuk Kim. 2008. "Comparing Processes of Regional Integration: European 'Lessons' and Northeast Asian Reflections". *Current Politics and Economics of Asia* 17 (1): 11–35.
- Scott, James. 2014. "The Role of Southern Intellectuals in Contemporary Trade Governance". *New Political Economy*, 20(5): 633-652. doi:10.1080/13563467.2014.951615
- Sebastian Piñera, "entrevista en RCN", emitido el 23 de mayo de 2013, canal NTN24. <https://www.youtube.com/watch?v=1ZY3fdn6r70>
- Secretaría de Gobernación. 2020. "Manual de Organización General de la Secretaría de Economía", 27 de noviembre. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606067&fecha=27/11/2020
- SEM. 2015. "Comercio Exterior, Países con Tratados y Acuerdos firmados con México", Secretaría de Economía de México, 10 de mayo. <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>
- SELA. 2014. "Evolución de la Alianza del Pacífico". XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Caracas, 26 al 28 de noviembre.
- SELA. 2013. "La Alianza del pacífico en la Integración Latinoamericana y Caribeña". Documento de Trabajo, Secretaría Permanente, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.
- SENPLADES. 2009. "Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013". Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Gobierno de Ecuador. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf
- SICE Perú-China. "Ampliación del Acuerdo". Acceso 7 de febrero del 2022. http://www.sice.oas.org/tpd/per_chn/PER_CHN_s.ASP
- Slaughter, Ann-Marie. 2004. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press.
- Slaughter, Ann-Marie. 1997. "The Real New World Order". *Foreign Affairs* 76 (5): 183-197.
- Slaughter, Anne-Marie y Thomas Hale. 2010. "Transgovernmental Networks and Emerging Powers". En *Rising States, Rising Institutions. Challenges for Global Governance*, editado por Alan Alexandroff y Andrew Cooper, 48-62. Ontario y Washington: Brookings Institution y CIGI.
- Slaughter, Ann-Marie y David Zaring. 2006. "Networks Goes International: An Update". *Annual Review of Law & Social Science*, 2 (1): 211-229.
- SMV (Superintendencia del Mercado de Valores). "MILA". Acceso 17 de noviembre de 2021. https://www.smv.gob.pe/Frm_VerArticulo?data=DAB6AC01F6A927D1C62B15955901AEA618CF29B1A8
- SRE. Directorio de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Última actualización 01 de octubre del 2021. <https://directorio.sre.gob.mx/index.php/oficinas-centrales/direccion-general-de-organismos-y-mecanismos-regionales-americanos>
- Stone, Diane. 2007. "Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy". *Journal of European Public Policy*, 11(3): 545-566. DOI: 10.1080/13501760410001694291
- Stone, Diane y Helen Nesadurai. 1999. "Networks, Second Track Diplomacy and Regional Cooperation: The Experience of Southeast Asian Think Tanks". Documento presentado durante el congreso Bridging Knowledge and Policy, Global Development Network, Bonn, 5-8 de diciembre.

- Stuenkel, Oliver. 2021. "The rise China and the Post-Western World in Latin America. What Is in Store?" En *Latin America in Global International Relations*, editado por Amitav Acharya, Melissa Dediancio y Diana Tussie, 110- 125. Nueva York y Londres: Routledge.
- SUBREI 2019. "Impacto de los tratados de libre comercio: hacia una política comercial inclusiva". Documento de trabajo, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/impactotratadosdelibrecomercio.pdf?sfvrsn=bef839a4_1
- SUBREI. 2018. "Balance de Gestión Integral". https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/institucional/balance-de-gestion-integral-2018.pdf?sfvrsn=df0a57f0_2
- SUBREI –Cuarto Adjunto. "Alianza del Pacífico y Estados Asociados". Acceso 6 de febrero de 2022. <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-en-negociacion-y-suscritos/alianza-del-pacifico-y-estados-asociados>
- SUBREI Chile-China. "Acerca del Acuerdo". Acceso 7 de febrero del 2022. <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/china>
- Teichman, Judith. 2001. *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina y México*. Londres: The University of North Carolina Press.
- Terán, José Miguel. 2021. "Diez años de decisiones en las Cumbres en la Alianza del Pacífico: una revisión de los mandatos presidenciales". Documento de trabajo 13, Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico (PEAP), Universidad ICESI.
- Trazegnies, Francisco. 1999. Discurso de inauguración a *La participación del Perú en la región Asia Pacífico: la incorporación del Perú a APEC*, editado por Johnny Montalvo Falcón y Jorge Federico Aravena Daffos, XVI-XX. Lima: Instituto Peruano de Estudios para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IPEDECI).
- Tremolada, Erick. 2014. "¿La Alianza del Pacífico facilita la inserción de Colombia en la región Asia-Pacífico?". *Papel Político*, 19 (2): 721-752.
- Tussie, Diana. 2012. "América Latina en el sistema mundial de comercio". Documento de trabajo 132, Latin American Trade Network.
- Tussie, Diana. 2009. "Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects". *Review of International Studies*, 36(1): 169-188.
- Tussie, Diana. 1995. *The Inter-American Development Bank*. Boulder/Ottawa: Lynne Rienner Publishers, The North-South Institute.
- Tussie, Diana y Pablo Trucco (coord.). 2010. *Nación y Región en América del Sur. Los actores nacionales en la política de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Teseo.
- Underhill, Geoffrey. 2000. "State, market, and global political economy: genealogy of an (inter-?) discipline". *International Affairs* 76 (4): 805-824.
- Vabulas, Felicity y Duncan Snidal. 2013. "Organization Without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements". *Review of International Organizations* 8:193–220.
- Vabulas, Felicity y Duncan Snidal. 2011. "Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs)". Congreso The Political Economy of International Organization, Universidad de Villanova, Pensilvania, 22-28 de enero. https://www.peio.me/wp-content/uploads/2014/04/Conf5_Vabulas-29.09.11.pdf
- Verdier, Pierre. 2009. "Transnational Regulatory Networks and Their Limits". *Yale, Journal of International Law* 34: 113-172.
- Walid de Magalhães, Beatriz. 2016. "O México na Aliança do Pacífico". II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América, Escuela de Comunicaciones y Artes de la Universidad de São Paulo, São Paulo, 17 – 21 de octubre.

- Weyland, Kurt. 2006. *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. Nueva Jersey-Woodstock: Princeton University Press.
- Weyland, Kurt. 2005. "Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform". *World Politics* 57 (2): 262 – 295.
- Wilhelmy, Manfred. 2010. "La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico". *Estudios Internacionales* 43 (167): 125-141
- Wilson, James. 1980. *The Politics of Regulation*. Nueva York: Basic Books.
- Wise, Carol. 2020. *Dragonomics. How Latin America is maximizing (or missing out on) China's international development strategy*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- WITS. 2019. "Resumen del comercio México", World Integrated Trade Solution. Acceso 7 de febrero del 2022.
<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/MEX/Year/2019/Summarytext>
- WITS. 2011. "Resumen del comercio Chile", World Integrated Trade Solution. Acceso 7 de febrero del 2022.
<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/CHL/Year/2011/SummaryText>
- WITS. 2011. "Resumen del comercio México", World Integrated Trade Solution. Acceso 7 de febrero del 2022.
<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/MEX/Year/2011/SummaryText>
- WITS. 2011. "Resumen del comercio Perú", World Integrated Trade Solution. Acceso 7 de febrero del 2022.
<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/PER/Year/2011/SummaryText>
- Woll, Cornelia y Alvaro Artigas. 2007. "When Trade Liberalization Turns into Regulatory Reform: The Impact on Business-Government Relations in International Trade Politics". *Regulation and Governance* 1(2): 121-38.
- Zamora Stephen. 1980. "Voting in International Economic Organizations". *The American Journal of International Law*. 74 (3): 566-608.
- Zelicovich, Julieta. 2016. "El Mercosur frente al "Regionalismo del siglo XXI". Algunas claves para el devenir del proceso de integración". *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* 22 (34): 1-27.