

ANNA AYUSO, SERGIO CABALLERO

**El
interregionalismo
de la Unión
Europea con
América Latina**



**ACONTECER
MUNDIAL**

EL INTERREGIONALISMO DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) CON AMÉRICA LATINA

**INTERREGIONALISM
BETWEEN THE
EUROPEAN UNION (EU)
AND LATIN AMERICA**

RESUMEN

Este volumen analiza las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe desde el regionalismo y el interregionalismo, en cuanto fenómenos estructurantes del proceso de globalización. Así, en el capítulo primero se revisan las teorías regionalistas a lo largo de seis décadas a partir de las teorías clásicas funcionalistas, se revisa el regionalismo abierto de corte estructuralista y se termina con en el regionalismo del siglo XXI, el cual abarca una pluralidad de experiencias heterogéneas. A continuación, se repasa la aún infradesarrollada teoría de las relaciones interregionales. Asimismo, se analizan las sinergias entre regionalismo e interregionalismo en el caso específico de las relaciones entre Europa y América Latina como caso paradigmático de la complejidad del interregionalismo. Luego, se detalla la evolución del interregionalismo en las tres dimensiones de las relaciones (económico-comercial, cooperación socioeconómica y diálogo político) en el marco de la Asociación Estratégica Birregional, constituida en 1999, la cual se ha desarrollado progresivamente de forma asimétrica. El último capítulo detalla las sinergias y los *desacompañamientos* que se dan en las relaciones interregionales, así como sus implicaciones en las relaciones internacionales. Para concluir se constata que, a pesar de ciertas tendencias hacia la bilateralización de algunos aspectos del diálogo político y los acuerdos comerciales, el interregionalismo es el patrón dominante de las relaciones, pero enmarcado en un contexto internacional en transición que insta a superar el esquema birregional y convertirse en un interregionalismo global.

Palabras clave: América Latina y el Caribe, globalización, interregionalismo, regionalismo, Unión Europea.

ABSTRACT

This volume analyzes the relations between the European Union and Latin America and the Caribbean from regionalism and interregionalism, as structuring phenomena of the globalization process. Thus, the first chapter reviews regionalist theories over six decades from classical functionalist theories, to open regionalism with structuralist undertones, to 21st century regionalism, which encompasses multiple heterogeneous experiences. Then, the still underdeveloped theory of interregional relations is examined. Also, the synergies between regionalism and interregionalism are analyzed in the specific case of the relations between Europe and Latin America as a paradigm of the complexity of interregionalism. The evolution of interregionalism is detailed in the three dimensions of relations (economic-commercial, socio-economic cooperation and political dialogue) as part of the Bi-regional Strategic Partnership, created in 1999, which has developed progressively and asymmetrically. The last chapter describes the synergies and disagreements that occur in interregional relations, as well as their implications for international relations. To conclude, it is confirmed that, despite certain tendencies towards the bilateralization of some aspects of political dialogue and trade agreements, interregionalism is the dominant pattern of relations but framed in a transitional international context that calls for replacing the bi-regional scheme with global interregionalism.

Keywords: Latin America and the Caribbean, globalization, interregionalism, regionalism, European Union.

EL INTERREGIONALISMO DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) CON AMÉRICA LATINA

ANNA AYUSO

SERGIO CABALLERO

Colección de bolsillo Acontecer Mundial - Tomo 9

Centro de Pensamiento Global (Cepeg)



EDICIONES
Universidad Cooperativa
de Colombia



Universidad Cooperativa
de Colombia

Ayuso, Ana

El interregionalismo de la Unión Europea (UE) con América Latina = Interregionalism between the European Union (EU) and Latin America / Ana Ayuso, Sergio Caballero. -- Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia : Centro de Pensamiento Global, 2018. p. - (Colección acontecer mundial, ISSN: 2500-7696; 9)

Incluye datos biográficos de los autores en la pasta. -- Incluye índice analítico. -- Contiene bibliografía.

ISBN 978-958-760-102-2 -- 978-958-760-103-9 (digital)

1. Interregionalismo 2. Regionalismo 3. Unión Europea - Relaciones exteriores - América Latina I. Caballero, Sergio II. Título III. Serie

CDD: 327.408 ed. 23

CO-BoBN- a1021940

El interregionalismo de la Unión Europea (UE) con América Latina

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, junio de 2018
© Anna Ayuso y Sergio Caballero

ISBN (impreso): 978-958-760-102-2

ISBN (digital): 978-958-760-103-9

doi: <http://dx.doi.org/10.16925/9789587601039>

ISSN Colección Acontecer Mundial
2500-7696

Proceso de arbitraje doble ciego:

"Double blind" peer-review

Recepción/Submission:

marzo (March) de 2018

Evaluación de contenidos/Peer-review

outcome: abril (April) de 2018

Correcciones de autor/Improved version

submission: mayo (May) de 2018

Aprobación/Acceptance: mayo (May) de 2018

Centro de Pensamiento Global (CEPEG)

Edgar Vieira Posada

Director

Fernanda Caballero Parra

Especialista

Fondo Editorial / University Press Team

Juan Pablo Mojica Gómez

Director Nacional Editorial (E)

Daniel Urquijo Molina

Especialista en Gestión Editorial

Proceso editorial / Book Publishing Process

Hernando Sierra

Corrección de estilo

Melisa Restrepo Molina

Lectura de pruebas

Sebastián Montero Vallejo

Elaboración de índice analítico

Pedro C. Gutiérrez Jiménez

Diseño editorial y diagramación

Ivonne Carolina Cardozo

Diseño de portada

Xpress Estudio Gráfico y Digital SAS

Impresión

Impreso en Bogotá, Colombia. Depósito legal según Decreto 460 de 1995.

El Fondo Editorial Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia se adhiere a la filosofía del acceso abierto y permite libremente la consulta, descarga, reproducción o enlace para uso de sus contenidos, bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



CONTENIDO

Introducción	9
1 El regionalismo en la era de la globalización	13
Evolución de las teorías regionalistas	18
Teorías “clásicas” de integración regional	20
Las “nuevas” teorías de integración regional	26
El regionalismo comparado del siglo XXI	32
2 El interregionalismo y el caso UE-ALC: del federador externo a la geometría variable	39
Desarrollo teórico del interregionalismo	42
Relaciones y sinergias entre regionalismo e interregionalismo	45
Interregionalismo UE-ALC: del federador externo a la geometría variable	48
El interregionalismo en las primeras décadas de integración regional	50
El interregionalismo y el nuevo regionalismo	53
El interregionalismo en la tercera ola de integración latinoamericana	56
El interregionalismo ante la nueva coyuntura global	61
3 El interregionalismo complejo de la UE con ALC en sus diferentes dimensiones	65
La asociación económica interregional	69

Cooperación interregional para la Agenda 2030	72
El diálogo político como elemento estratégico y esencial de la relación de la UE con ALC	76
4 Interregionalismo entre la UE y ALC en la globalización: sinergias y “desacompasamientos”	83
5 Reflexiones finales: interregionalismo asimétrico y geometría variable	95
Referencias	101
Índice analítico	111

INTRODUCCIÓN

El regionalismo no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, en las últimas décadas se ha producido un creciente interés en la comunidad científica por analizar los desarrollos recientes de diferentes tipos de instituciones y organismos regionales que proliferan y se extienden por todo el planeta. Esto ha dado lugar a numerosas variantes del fenómeno regionalista que algunos autores sugieren denominar con el concepto de “gobernanza regional” (por ejemplo, Nolte, 2016a; o Riggirozzi, 2012), a fin de abarcar iniciativas difícilmente equiparables pero que tienen como objetivo común dotar de instituciones, normas y objetivos compartidos a diversos Estados con una cierta continuidad territorial. La difusión de estas iniciativas de gobernanza regional ha evolucionado en paralelo con el proceso de globalización, el incremento de las interdependencias y la creciente multipolaridad que favorece la creación de alianzas variables entre diversos actores nacionales y regionales (Garzón, 2015).

A su vez, el incremento del número de actores regionales, y su difusión en diferentes espacios geopolíticos, favorecen la difusión del interregionalismo como una herramienta de gobernanza multinivel a través de la consolidación de mecanismos intermedios de consulta (Cooper, Hughes y De Lombaerde, 2008) que permitan alianzas de geometría variable capaces de generar una convergencia de

principios y normas (Teló, 2001). En este sentido, el interregionalismo es una consecuencia derivada del incremento del regionalismo pero, al tiempo, está limitado por la heterogeneidad de actores que lo componen y dificultan una relación simétrica. En el propósito de dar respuesta a la creciente complejidad de las relaciones interregionales se han desarrollado de manera progresiva herramientas conceptuales que tratan de abarcar diferentes modalidades con actores cada vez más heterogéneos.

Este ensayo comienza por analizar (en el capítulo “El regionalismo en la era de la Globalización”) la evolución de las teorías regionalistas en sus diferentes desarrollos conceptuales a lo largo de las pasadas seis décadas. Empieza con las teorías clásicas emparentadas con el sistema funcionalista de Naciones Unidas e influenciadas por la experiencia europea, y pasa al regionalismo abierto de corte estructuralista y vinculado a la expansión de la globalización. Finaliza con el regionalismo del siglo XXI, lo cual abarca una gran pluralidad de experiencias heterogéneas vinculadas a una creciente multipolaridad y multidimensionalidad.

En el segundo capítulo se revisa una aún infradesarrollada teoría de las relaciones interregionales, y se analizan las sinergias entre regionalismo e interregionalismo. A partir de las categorías desarrolladas por Hänggi (2000) para las relaciones interregionales intergubernamentales —regionalismo puro, transregionalismo e interregionalismo híbrido—, se constata la creciente complejidad de la constelación de actores con la presencia de actores no estatales y una mayor variedad de niveles de interrelación en distintos ámbitos sectoriales. A raíz de esto, se aborda el caso específico del interregionalismo entre la Unión Europea (EU) y América Latina y el Caribe (ALC) como un caso paradigmático de esa complejidad de las relaciones interregionales (Ayuso y Gardini, 2017), ya que se presenta una tupida red de relaciones que han evolucionado durante más de cinco décadas

en paralelo al desarrollo de las experiencias regionalistas de ambos lados del Atlántico.

En el tercer capítulo se analiza esa complejidad de las relaciones en las tres dimensiones de las relaciones de la Asociación Estratégica Bilateral que se constituyó en 1999, y la cual se ha desarrollado de forma asimétrica en el ámbito económico, en el de la cooperación socioeconómica y en el diálogo político. Finalmente, el cuarto capítulo concluye con la constatación de las sinergias y los *desacompañamientos* que se dan en las relaciones interregionales, y sirve además de antesala a unas conclusiones generales del conjunto del libro.

En este volumen se presenta el pasado, el presente y el futuro de las relaciones interregionales frente al reto de la globalización desde una perspectiva dinámica del regionalismo comparado y el interregionalismo complejo y asimétrico que se deriva de la creciente complejidad y heterogeneidad de las relaciones entre la UE y ALC. En esta línea, el objeto de estudio y el principal hilo conductor a lo largo del trabajo versará sobre el interregionalismo de la Unión Europea con América Latina y las implicaciones de estas relaciones en el ámbito de las relaciones internacionales.



El regionalismo en la era de la globalización

Este primer capítulo se centra en la dimensión teórica del regionalismo, los diferentes modelos de conceptualización desde diversas perspectivas teóricas y las principales tipologías, con el fin de intentar analizar cómo el regionalismo responde a las dinámicas del mundo crecientemente globalizado. Con este propósito, es necesario realizar un ejercicio de regionalismo comparado en el que nos centraremos en las similitudes y las diferencias entre las experiencias europeas y latinoamericanas. Se enfatiza, entonces, en cómo en los últimos años se ha agudizado la distancia entre ambos modelos y la creciente fragmentación y el solapamiento de organismos que se da especialmente en ALC (Nolte, 2016b). Esta heterogeneidad de actores ha dado lugar a acuñar conceptos *ad hoc* como el de *regionalismo asimétrico* (Vieira-Posada, 2008), o el *regionalismo heterodoxo* (Van Klaveren, 2012) con el objetivo de hacer referencia a la dificultad de encajar las diferentes iniciativas en una tipología cerrada o *spaghetti bowl*, y así ilustrar el solapamiento y las múltiples membresías que se dan entre diversos países y organismos regionales. Este análisis teórico previo sirve para pasar, en el siguiente capítulo, a abordar específicamente el interregionalismo y, a su vez, ambos serán la base que permita analizar el interregionalismo asimétrico y complejo que se da entre ambas regiones.

Ahora bien, es necesario primero hacer una precisión conceptual sobre los términos *región*, *regionalismo*, *regionalización* e *integración regional*.

Existe un consenso general sobre la región como concepto político que requiere de una construcción, lo cual supone un proceso histórico y una voluntad de los actores implicados. La existencia o no de una región depende de la configuración de un conjunto de actores como tal mediante un proceso de creación de normas e instituciones comunes. En este punto se debe destacar la diferencia entre regionalismo y regionalización, dado que en ciertos casos se utilizan de forma errónea e indistinta, si bien numerosos autores han insistido acertadamente en diferenciar los conceptos.

De modo sintético, "entenderemos regionalismo como proyecto político y regionalización como proceso" (Ibañez, 2000, p. 3). Se puede decir que la regionalización es el resultado esperado de las iniciativas regionalistas, bien sean estas de cooperación o bien de integración, de modo que supone un incremento de las relaciones intrarregionales y, a la vez, un refuerzo de la *actorness* de la región hacia el exterior. El regionalismo, en cambio, comprende las iniciativas de los Estados dirigidas a establecer unas instituciones y unas normas comunes que fortalezcan la relación.

Así, podemos partir de una definición académica del regionalismo como la de Hurrell (1992), quien lo conceptualiza como el:

Conjunto de políticas diseñadas por uno o más Estados para promover el surgimiento de una unidad regional cohesionada, que fije la manera de relacionarse entre los Estados de la región y el resto del mundo, y que cree las bases políticas organizativas para un cierto abanico de asuntos en el seno de la región (p. 3).

Otra definición genérica del regionalismo que goza de amplia aceptación es la de Olivier Dabène (2009), la cual pone de relieve la idea

de proceso evolutivo y la participación de múltiples actores. De acuerdo con Dabène (p. 34) sería:

Un proceso histórico de crecientes niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales y transnacionales), llevado a cabo por actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y diseñan métodos para alcanzarlos y, con ello, contribuyen a construir una región. Hay tres corolarios para esta definición: (1) el proceso puede englobar a una gran diversidad de actores (públicos y privados), diversidad de niveles (desde abajo y desde arriba) y diversidad de agendas; (2) puede derivarse de una deliberada estrategia o surgir como una consecuencia inesperada de la interacción social; y (3) puede conllevar la creación de instituciones (*institution building*). (Traducción del original de los autores)

Sin embargo, existe menos consenso en la diferenciación entre las diversas formas de regionalismo. Algunos autores usan indistintamente los términos *regionalismo* e *integración regional*, pero para una buena parte de ellos es necesario diferenciar entre aquellos procesos regionalistas que comportan supranacionalidad y aquellos que se quedan en la intergubernamentalidad. Así, como señala Börzel (2013), la integración regional en sentido estricto implicará supranacionalidad, en la medida en que entraña una renuncia o cesión de soberanía a un nuevo ente o *pool* de competencias. No obstante, el regionalismo en general puede ser meramente intergubernamental, en la medida en que distintos gobiernos nacionales negocian y acuerdan adoptar decisiones o políticas de forma común con efectos regionales. Estos procesos serían entonces de cooperación regional, pero no de integración.

Si bien la diferenciación entre organizaciones internacionales de cooperación y de integración es clara e indiscutida desde la disciplina del derecho internacional, una buena parte de los autores procedentes de la ciencia política usan el término *integración regional* casi

como sinónimo de *regionalismo*. Aunque no faltan otros que insisten en mantener la diferenciación (Malamud y Schmitter, 2007), pues las consideran categorías distintas con diferentes consecuencias para el desarrollo de los procesos.

Desde una aproximación más heterodoxa, Nolte (2016a) aboga por una superación de las dos categorías ya que, en realidad, solo la Unión Europea encaja en la categoría de integración regional supranacional. En cambio, en el ámbito latinoamericano se sobredimensiona el intergubernamentalismo hasta el punto de hablar de un regionalismo interpresidencialista (Malamud, 2010). El mencionado Nolte aboga por utilizar el concepto de gobernanza regional a fin de abarcar todo el espectro de proyectos regionalistas que enmarcan diferentes estadios de los procesos de regionalización que se dan en distintas partes del mundo.

Finalmente, a pesar de los debates académicos y las posiciones teóricas sobre el desempeño más o menos exitoso del regionalismo latinoamericano, autores como Rivarola y Briceño-Ruiz (2013) subrayan su resiliencia con base en la importancia de tres ideas para la región: la idea de autonomía (a fin de trascender la subordinación de los países latinoamericanos a los grandes poderes del sistema internacional); la idea de desarrollo económico y social (para luchar contra la inequidad y el subdesarrollo); y la idea de una identidad cultural común (en cuanto fuerza motora de las iniciativas integradoras). En este sentido, resulta necesario un repaso de las herramientas teóricas y analíticas que han lidiado con la integración y el regionalismo a lo largo de las últimas décadas.

Evolución de las teorías regionalistas

Los procesos regionales han suscitado un interés creciente en la esfera de las relaciones internacionales desde hace tiempo, pero especialmente desde la década de los cincuenta del siglo xx, con

mayor intensidad, en un nuevo resurgir desde la de los ochenta. Esta creciente preocupación por esta temática se debe a tres factores, principalmente. En primer lugar, de la mano del éxito en la profundización y la ampliación de la Comunidad Europea, convertida posteriormente en Unión Europea en la década de los noventa¹. La proliferación de proyectos de integración regional en distintas áreas del globo, principalmente bajo la figura del “nuevo regionalismo” —como se verá más adelante—, sería la segunda causa del interés creciente por estos fenómenos. En tercer lugar, la propia apertura de la disciplina de relaciones internacionales a nuevas agendas y a nuevos actores, derivada del cuarto debate de la disciplina que enfrentaba al *mainstream* a teorías críticas, constructivistas y reflectivistas.

Sin embargo, como señala Fredrik Söderbaum (2015), el “regionalismo significa diferentes cosas, para diferente gente, en diferentes contextos y periodos de tiempo” (p. 27). Este mismo autor divide la evolución de la aproximación conceptual al regionalismo en cuatro fases: los conceptos tempranos del regionalismo; el viejo regionalismo; el nuevo regionalismo; y el que el autor denomina “regionalismo comparado”, que sería la fase actual. Söderbaum remonta los primeros ejemplos de regionalismo temprano a tiempos de los imperios prewesfalianos, pero además señala los efectos del colonialismo, tanto por la organización de las colonias en regiones como por los movimientos anticoloniales que también adoptaron ideas regionalistas en África y en América Latina.

¹ Aunque pudiera parecer un sesgo eurocéntrico, es necesario reconocer que la mayor parte de la producción científica sobre regionalismo hasta ese momento emanaba de la academia europea y, por tanto, es el propio fenómeno europeo el que retroalimenta el interés científico por esta agenda de investigación.

El viejo regionalismo, también denominado “regionalismo clásico”, se inicia tras la II Guerra Mundial en paralelo a la creación del sistema funcionalista de Naciones Unidas y está muy influenciado por la experiencia europea. En la década de los noventa del siglo pasado surgió una nueva oleada regionalista que se dio en llamar “nuevo regionalismo”, aunque también fue denominada “regionalismo abierto” por ser más orientado a la liberalización comercial y a promover la inserción de los organismos regionales en el sistema de comercio internacional, dinamizado tras el final de la Ronda del Uruguay del GATT que dio lugar a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994. En los inicios del siglo XXI comienza una nueva etapa que Söderbaum caracteriza como “regionalismo comparado”, en razón a la evidencia de que el regionalismo se ha extendido por muchas regiones y presenta características diferenciadas. En esta nueva fase es en la que encontramos una mayor profundización de las diferencias entre el proceso europeo y el latinoamericano (lo cual se analizará en capítulos posteriores).

Teorías “clásicas” de integración regional

Tal como señala Robert Cox (1996), “la primera formulación fue el funcionalismo de David Mitrany” (p. 506), quien —ya durante la Segunda Guerra Mundial— apostaba por elaborar un marco teórico que permitiera convivir en el espacio europeo y desterrar la posibilidad de nuevos conflictos entre los Estados de este continente. La propuesta desde el funcionalismo era que, a fin de generar la confianza en asuntos de seguridad y geoestrategia que evitaran conflictos bélicos, se debía cooperar primero en ámbitos sectoriales técnicos como paso previo. Así, su construcción teórica descansaba sobre la idea según la cual la resolución de las necesidades materiales de la vida (*low politics*) —efectuada por técnicos de agencias internacionales— facilitaría la cooperación entre los estadistas con el fin de destrabar conflictos de seguridad y poder (*high*

politics). Esto es, que la creación de un clima de confianza en aspectos cotidianos, prácticos y aparentemente no sensibles ni amenazantes podía generar los hábitos que permitieran, a su vez, conciliar las diferencias en asuntos de mayor envergadura tocantes incluso a la supervivencia del propio Estado. Por ejemplo:

Un esquema [de integración] que es iniciado por pocos Estados para el transporte o para el petróleo u otra cosa, puede después ser ampliado para incluir nuevos miembros, o reducido para dejar que los reacios se salgan. Además de poder variar en sus integrantes, los Estados pueden tomar parte en unos esquemas de integración y quizás no en otros, mientras que si los acuerdos fueran políticos [en el sentido de vinculante jurídicamente] esa elección, obviamente, no sería posible. (Mitrany, 1948, pp. 357-358)

En suma, Mitrany formula un enfoque de relaciones internacionales propositivo cuyo eje fundamental se basa en una paulatina integración regional fundamentada en la cooperación sectorial y técnica, e intenta dejar al margen las estructuras estatales más políticas, las cuales consideraba responsables de la guerra que aconteció entre 1939 y 1945.

El funcionalismo de David Mitrany tiene el mérito de revelar una posible vía que permita profundizar en el estudio de un fenómeno concreto de las relaciones internacionales, pero su incipiente formulación alberga algunos elementos controvertidos. Así, en última instancia, su perspectiva liberal apuntaba a que el progreso tecnológico creciente haría insuficiente la capacidad estatal de acometer tareas de garante de la seguridad y, por tanto, la cooperación interestatal se vislumbraba fundamental. No obstante, en realidad, cuando Mitrany se refiere al Estado, se refiere a los funcionarios y a los técnicos estatales, y no a los políticos que integran el aparato político del Estado. En suma, para él lo funcional (técnico)

debe sobreponerse a lo político. Por otra parte, al tiempo que señala la senda del funcionalismo técnico a fin de avanzar en la integración, aprovecha para criticar las posiciones federalistas que apuestan por unirse mediante compromisos jurídicos o constituciones, y que ponen un mayor énfasis en la dimensión política.

En opinión de Mitrany (1948), el federalismo,

Nació en un tiempo de entusiasmo por las constituciones; ahora estamos en un estado de ánimo más pragmático que desdeña las reglas formales y las restricciones. El federalismo implicaba poner en manos de la autoridad central el menor número posible de funciones de la vida diaria; hoy esto sólo podría significar dejar en manos de una autoridad individual el mínimo posible de funciones de la vida local. (p. 354)

Aparte de las críticas vertidas por los funcionalistas sobre el inicial proyecto federalista, este último desembocó poco a poco hacia propuestas de índole más doméstico, de organización en el interior del propio Estado y de regionalismo subestatal.

Esta primera aproximación funcionalista se completó posteriormente con el neofuncionalismo de Ernst Haas (2004, p. xiv): “El neofuncionalismo se desarrolló explícitamente como un reto a las dos teorías dominantes de las Relaciones Internacionales en la década de 1950: el realismo clásico y el idealismo”. Estos dos enfoques que habían protagonizado el primer debate dentro de las relaciones internacionales no parecían responder satisfactoriamente ante el fenómeno de integración europea y, por ello, Haas pretende desarrollar el funcionalismo y evitar así la continuación de un debate que ya en aquella época se daba por zanjado. Es importante señalar que este enfoque neofuncionalista nace en los albores de la construcción europea como motor y fundamento teórico de los procesos que se empezaban a desarrollar en los años cincuenta.

De hecho, en el caso europeo esta “receta neofuncionalista” se concretó con la creación, primero, de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1951 y, más tarde, con la Euratom y la Comunidad Económica Europea en 1957. Estos ejemplos iban en esa línea de apostar por sectores determinados y por una integración más técnica, con el propósito de extenderse posteriormente y abarcar nuevos ámbitos que fomenten también la cooperación en asuntos de *high politics*.

Una característica fundamental del neofuncionalismo es la ruptura que supone con la “foto fija” realista al señalar un proceso dinámico en el que la mayor interdependencia en distintas áreas motiva un “efecto derrame” (*spill over*) en otras áreas. A la larga, como señala Haas (el máximo exponente teórico del neofuncionalismo), las fidelidades por parte de los actores cambian progresivamente y así toma cuerpo la idea de región entendida con instituciones de mayor peso específico, sin descartar las del ámbito supranacional. Haas construyó la idea del “efecto derrame” no sobre un determinismo económico, sino sobre los cambios en las actitudes y el comportamiento de los gobiernos, los partidos y, especialmente, de los sindicatos y grupos empresariales. Su conclusión principal fue que “los grupos de presión tendrán un efecto derrame en la esfera federal y, de este modo, generarán un impulso integrador” (Haas, 2004, p. x).

El enfoque de las comunidades de seguridad o *transactionalism* de Karl Deutsch (1974) es posible encuadrarlo como una posición que ahonda en el neofuncionalismo al poner un especial énfasis en lo que al orden y la seguridad concierne. Al mismo tiempo, constatamos que el “transaccionalismo” de Deutsch supone una superación de las perspectivas estatocéntricas al apuntar la posibilidad de que la integración regional pueda llevarse a cabo por autores no necesariamente estatales. En sus propias palabras:

La *integración* es, por lo tanto, una relación entre unidades en la cual estas son mutuamente interdependientes y juntas producen propiedades de sistema de las que carecen por separado [...] La *integración política* es la integración de actores o unidades políticas, tales como individuos, grupos, municipalidades, regiones o países, en lo que respecta a su conducta política. (p. 189)

Su característica fundamental apunta a que se concibe la integración como un proceso dinámico por el que se modifican valoraciones y comportamientos de las sociedades que tienen su trasfondo en las decisiones políticas en el ámbito de las relaciones internacionales.

De este modo, tal y como señala Deutsch (1974),

En las primeras etapas del proceso integrativo se desarrolla también, con frecuencia, una comunidad psicológica de no beligerancia. La guerra entre los socios en perspectiva llega a ser considerada como ilegítima; los preparativos serios para ella ya no gozan del apoyo popular. (p. 189)

Asistimos, por tanto, a un enfoque que reta al realismo en su explicación de la paz como equilibrio de poder o como preparación a la guerra, y así sugerir la posibilidad de que elementos de carácter psicológico o identitario sean también explicativos de la cooperación y de la constitución, en última instancia, de una comunidad de seguridad. O, en otras palabras, en una “comunidad de paz duradera”. En resumen, Deutsch alega que “aquellos Estados que viven en una comunidad de seguridad han creado no solo un orden estable, sino una paz estable de hecho” (citado por Adler, 1998, p. 3). Esto los convierte en lo que el autor denomina “comunidad de no beligerancia”. Así, en esta misma línea, es destacable el factor dinámico que aplica para expresar el cambio de percepción por la cual “el otro” regional pasa de ser considerado “enemigo” a percibirse como “amigo” y,

por tanto, susceptible de resolver las diferencias por una vía distinta a la estrictamente violenta, la cual se hubiera aplicado con anterioridad a esa metamorfosis en la interpretación y a esa percepción mutua de los Estados.

Cuando trata sobre comunidades de seguridad, Deutsch distingue entre dos tipos. De una parte, las *amalgamated communities*, que implican la adhesión en torno a una potencia regional y que se configurarían en una suerte de polo o hegemonía en torno al cual se aglutinan los demás socios regionales. En estos casos podría, a su vez, implicar el posterior surgimiento de una entidad supranacional constituida en torno a dicho centro. Por otra parte, más frecuente en la práctica y, por tanto, también más habitualmente estudiado, las *pluralistic communities* suponen el acuerdo entre unidades independientes y soberanas que deciden voluntariamente tomar decisiones de manera conjunta y, especialmente, la de renunciar al uso de la violencia para resolver sus diferencias. Así, la interacción entre los distintos miembros de la comunidad acaba por fomentar una solidaridad transnacional que, en último término, se concibe como un sentimiento de comunidad, un *we-feeling*.

Además, encontramos también enfoques neoestructuralistas que ganan relevancia en la academia latinoamericana en el contexto de la Guerra Fría. De esta manera, se acercan a la integración regional desde un interés socioeconómico, heredero del materialismo histórico de Marx. Las escuelas que priorizan la economía política internacional cuestionan el realismo político imperante en la Guerra Fría por no tener suficientemente en cuenta el capitalismo como unidad de análisis, y ganan adeptos con enfoques como el sistema-mundo de Immanuel Wallerstein, las teorías centro-periferia y la teoría de la dependencia de origen cepalino, entre otras variantes. En concreto, en relación con esta última, las elaboraciones teóricas desde la Comisión Económica para América Latina y

el Caribe (Cepal), capitaneadas por Raúl Prebisch en la década de los cincuenta del siglo xx, propugnaban una política económica basada en la industrialización por sustitución de importaciones (isi), es decir, el desarrollo industrial con una economía productiva “hacia dentro”, una política comercial de corte proteccionista y nacionalista, y la necesidad de ostentar un mercado más amplio con el fin de desarrollar la industria propia. De hecho, estas teorías estarán en la mente de los impulsores de los proyectos de integración regional latinoamericanos a partir de la década de los cincuenta, como, por ejemplo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), creada en Montevideo en 1960. Este regionalismo latinoamericano emanado de la Cepal creará grandes expectativas por las potencialidades industrializadoras y de desarrollo que implicaba, pero finalmente los países “medianos” percibirán que estas políticas de isi tienden a favorecer a los países más grandes (Brasil, México y Argentina) en detrimento de los demás. Esta constatación estará en el origen del surgimiento de otras iniciativas latinoamericanas como el Pacto Andino de 1969.

Las “nuevas” teorías de integración regional

El *new regionalism approach* de Bjorn Hettne (1991), de corte estructuralista y por el cual se relacionan la globalización y el regionalismo como elementos que se retroalimentan, surge en el contexto de la Posguerra Fría. En este sentido, este autor sostiene cómo el nuevo regionalismo es deudor y, al mismo tiempo, genera sinergias con el auge de la globalización que acontece con posterioridad a la caída del muro de Berlín. Al mismo tiempo, Hettne dota a su enfoque de un carácter normativo y pluritemático que lo aleja de la teoría de integración meramente económica:

En virtud del *enfoque regionalista*, la integración debería, por encima de todo, servir al propósito de construir regiones viables; mientras que la *teoría de integración* económica como tal, al menos en

principio, es neutral con respecto al específico valor de la región o al de la unidad en particular que va a ser integrada. [...] La regionalización no es solo económica, sino también política, social y cultural. (p. 282)

La sistematización de Hettne (2003) es muy útil al vincular el nuevo regionalismo con la globalización, pues establece una comparación entre el viejo y el nuevo regionalismo al señalar que la diferencia no se encuentra solo en el momento temporal o en lo cuantitativo, sino que radica principalmente en lo cualitativo. Para esto, el autor contrasta el viejo regionalismo —que surgió en un contexto bipolar, creado “desde arriba”, con un cariz económico proteccionista y enfocado hacia dentro, focalizado en objetivos específicos y circunscrito a un grupo de estados vecinos— con el nuevo regionalismo, caracterizado por su irrupción en un contexto multipolar, presidido por el fenómeno globalizador, en el que las regiones emergentes se ven compelidas a cooperar para acometer los retos globales. También son señas distintivas su economía abierta, enfocada a la interdependencia con la economía global, al tiempo que se convierte en un proceso social multidimensional con múltiples objetivos, e inserto en una transformación de la estructura global en la que operan diversos actores no estatales en distintos niveles de sistema global (pp. 283-24).

Otros autores, valiéndose de aproximaciones económicas, han conseguido tejer explicaciones muy coherentes y sugerentes sobre la integración regional. En esta línea encontramos un autor central en este ámbito: Walter Mattli (1999). Él explica por qué tienen éxito algunos procesos de integración con base en elementos económicos del juego de la oferta y la demanda. Así, el éxito de un proyecto de integración estaría sustentado sobre tres pilares.

En primer lugar, “el potencial de ganancias económicas del intercambio comercial en una región debe ser significativo” (Mattli,

1999, p. 42), a fin de que la demanda de normas, regulaciones y políticas regionales por los actores esté asegurada. En segundo lugar, “se deben cumplir también las condiciones de oferta; éstas son las condiciones bajo las cuales los líderes políticos tienen voluntad y son capaces de dar cabida a las demandas de las instituciones regionales en cada fase del proceso de integración” (Mattli, 1999, p. 42). En tercer lugar, la presencia de un Estado que asuma el liderazgo o hegemonía benévolo, esto es, que asuma las responsabilidades de coordinación al igual que los costes del proceso (también llamado *paymaster* de la integración), el cual debería ejercer como el equivalente a lo que tradicionalmente se ha atribuido a Alemania y Francia en el proceso europeo. Por este motivo, dado que bajo estos criterios se entiende que hay una escasa “demanda de integración” en el caso latinoamericano, de acuerdo con Mattli nos veríamos abocados a ser escépticos a la hora de valorar los procesos de integración regional latinoamericanos.

En cualquier caso, Mattli (1999) precisa que “el nuevo regionalismo en América Latina puede ser entendido como un esfuerzo por cambiar radicalmente la década del declive económico y para evitar las externalidades negativas de la formación de bloques en otros lugares” (p. 155), lo cual supone desviaciones de comercio que pueden afectar a las exportaciones sudamericanas.

En el caso de la integración regional, el habitual énfasis del realismo en el poder abarca también la fortaleza económica medida bajo parámetros de competitividad en el comercio internacional y los flujos de inversión. En concreto, “el neorrealismo se focaliza tanto en las presiones políticas y el poder como en las dinámicas de competición económica mercantilista” (Hurrell, 1995, p. 48). Dado que una motivación principal para constituir una región sería una mayor fortaleza geoestratégica —comprendida no solo en lo militar sino también en el poderío económico—, el papel del comercio

será también prioritario. En esta dirección, algunos apuntan que “los neorrealistas predicen que Europa se unificará para emular la talla continental de sus rivales económicos para ser más competitivo y para proteger mejor sus intereses” (Collard-Wexler, 2006, p. 424).

En esta interconexión o punto intermedio entre un cierto tipo de neorrealismo, de liberalismo y de teoría de integración regional, encontramos al que se ha erigido en estandarte en lo que se ha dado en llamar el “intergubernamentalismo liberal”. Andrew Moravcsik sostiene que la integración regional descansa sobre tres bases. En primer lugar, la asunción de que los Estados actúan de forma racional, por lo que al iniciar este proceso son conscientes de hacerlo para alcanzar sus objetivos. En segundo lugar, las preferencias nacionales se construyen y se deciden en función de la política doméstica, de modo que esta se encuentra indirectamente condicionada por la interdependencia económica. En tercer lugar, se pone el énfasis en la capacidad de los propios gobiernos de sentar las bases de las relaciones entre países, de forma tal que anula así a otros posibles interlocutores y hacen patente que los gobiernos actúan con el respaldo de las capacidades materiales del Estado en cuestión (Nugent, 1989, p. 509). O dicho con sus propias palabras en relación con el caso europeo:

La integración europea se explica de la mejor manera como una serie de elecciones racionales adoptadas por líderes nacionales. Estas elecciones responden a las limitaciones y oportunidades que se derivan de los intereses económicos de sus integrantes poderosos, el poder relativo de cada Estado en el sistema internacional y el rol de las instituciones internacionales para reforzar la credibilidad de los compromisos entre los Estados. (Moravcsik, 1998, p. 18)

Un último enfoque se ha desarrollado en oposición a Moravcsik en el seno del proyecto europeo. Así, frente al intergubernamentalismo

se encuentran los que sostienen el supranacionalismo institucional, representados por autores como, por ejemplo, Wayne Sandholtz o Alec Stone-Sweet (Sandholtz, 1998). Esta línea de investigación aspira a superar tanto los enfoques que miran a las dinámicas internas del proceso de integración en sí mismo como a los que miran a la política doméstica que está detrás de los acuerdos regionales, de manera que se centra en las negociaciones entre las elites en respuesta a los retos y a las oportunidades que brindan los cambios internacionales y domésticos (Sandholtz y Zysman, 1994, p. 192).

Por tanto, este enfoque reserva un lugar preferente para las instituciones de la Unión Europea que,

Pueden y de hecho tienen un impacto más allá de la eficiencia de las transacciones, pueden conformar intereses y definir vías de influencia, pueden devenir ellas mismas jugadores políticos y pueden finalmente afectar el comportamiento político y los resultados. [Así] cuando los Estados por los motivos que sean crean una organización internacional con poderes independientes, dan vida a una criatura a la que en adelante ya no controlan plenamente. (Mariscal, 2003, p. 315)

En definitiva,

Esta teoría genera prospectivamente tres expectativas en los autores: que la integración produzca nuevas arenas políticas, que las instituciones supranacionales trabajen por fortalecer su autonomía e influencia a fin de promover los intereses de la sociedad transnacional y la construcción de la gobernanza supranacional y, finalmente, que la Comisión y el Tribunal de Justicia produzcan reglas no decididas por los Gobiernos en el Consejo Europeo ni en el de Ministros. (Mariscal, 2003, p. 318-319)

El nuevo regionalismo de la década de los noventa en América Latina tuvo su correlato en la medida en que surgieron nuevas iniciativas,

como, por ejemplo, el Mercado Común del Sur (Mercosur), o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN; NAFTA, por sus siglas en inglés), y se reformularon otras como la Comunidad Andina (CAN) o el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), imbuidas de las lógicas del regionalismo abierto. De este modo, bajo el paraguas del Consenso de Washington² y en aras de fomentar la inserción en un mundo globalizado que surge tras el final de la Guerra Fría, el regionalismo latinoamericano se focalizó en la dimensión económica y, más concretamente, en la agenda negativa de la integración, entendida esta como la eliminación de barreras a la libre circulación. En este sentido, aunque se crearon instituciones y se coordinaron políticas regionales (el Mercosur es un ejemplo de esta idea de “integración positiva” con intento de coordinación de algunas políticas), primó una agenda económico-comercial de eliminación de tarifas y barreras al movimiento de bienes (“integración negativa”), por la cual aspiraban casi todas las subregiones a configurar áreas de libre comercio (ALC) o Mercados Comunes en los que se impulsara y facilitara la integración económica.

Al mismo tiempo, dada la escasa complementariedad económica en las subregiones latinoamericanas y su reducido comercio intrarregional (debido al dominante patrón económico basado en la exportación de materias primas), el regionalismo abierto apuntó, principalmente, a presentarse en la economía global como fiables receptores de inversión extranjera directa y adalides del multilateralismo, con la expectativa de ser así más competitivos en un mundo que pasaba de la bipolaridad a la multipolaridad, y en el

² Como bien se sabe, bajo el concepto del *Consenso de Washington* se engloban las políticas de privatizaciones, apertura comercial y liberalización económica que emanaron desde los Estados Unidos a principios de la década de los noventa y que rediseñaron el mapa del multilateralismo en el marco del comercio internacional.

que la exitosa finalización de la Ronda del Uruguay con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) destilaba optimismo aperturista.

Sin embargo, como se abordará en el próximo epígrafe, este aperturismo en nombre del neoliberalismo llevó a un proceso de desregulación nacional que no se vio compensado por una regulación supranacional, lo cual generó crisis económicas y sociopolíticas en gran parte de la región y motivó un cambio de modelo hacia el denominado “regionalismo posliberal”, en el cual se enfatizó el retorno del Estado y de la política (en detrimento de los mercados y los agentes económicos) y agendas regionales multidimensionales (en detrimento de la mera reducción de barreras comerciales). De este denominado “giro a la izquierda” del regionalismo latinoamericano surgieron nuevas iniciativas que ponían más énfasis en la autonomía política con un componente geopolítico (Puig, 1986) de afirmación de espacios y liderazgos a veces en pugna, y otras veces en coalición. Estas iniciativas (como, por ejemplo, la Unión de Naciones del Sur (Unasur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) se analizarán más adelante, aunque también surgieron otros proyectos de nueva creación que adoptaron otras lógicas, como es el caso de la Alianza del Pacífico.

El regionalismo comparado del siglo XXI

Una vez abordados los enfoques teóricos, así como las dos primeras olas de regionalismo (el viejo regionalismo de las décadas de los cincuenta y los sesenta y el nuevo regionalismo de las de los ochenta y noventa), nos centramos en el análisis del regionalismo del siglo XXI que aspira a responder a un mundo globalizado y crecientemente multipolar. El regionalismo, más allá de sus particulares especificidades en cada región, es un fenómeno de ámbito mundial. Autores como Acharya (2012) lo han llegado a calificar como un *global*

heritage, y apuestan, además, por abrirse a casos no-occidentales. Así, al huir de filtrar las distintas experiencias de regionalismo por el tamiz del proyecto europeo se evidenciaría el giro “del eurocentrismo al euroexcepcionalismo” (p. 8).

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el ámbito europeo y el latinoamericano se han dotado históricamente de sinergias y retroalimentaciones (Molano-Cruz, 2017, p. 16), al menos hasta los últimos años en que han crecido las divergencias. Los últimos tres lustros del proceso europeo se enmarcan en una suerte de ensimismamiento a raíz de la gran ampliación del 2004, unido al fracaso de la Constitución Europea y al creciente cuestionamiento del papel normativo (*normative and civilian power*) de la Unión Europea a la hora de proyectar sus valores y responder a sus desafíos *ad intra* (p. ej. crisis del euro, terrorismo internacional, cohesión social o fuerzas centrífugas como el Brexit), y *ad extra* (p. ej. refugiados, Primavera árabe o terrorismo internacional).

En este contexto, es oportuno abordar el regionalismo posliberal propio del escenario latinoamericano posterior a la crisis regional 1998-2002, para después hacer un ejercicio de regionalismo comparado entre la UE y ALC. En América Latina, el regionalismo posliberal (Sanahuja, 2007) o el regionalismo poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012) surgieron como explicaciones analíticas al fenómeno que se desencadena a partir del 2003 en Latinoamérica como rechazo al recetario liberal y economicista del que se había impregnado el nuevo regionalismo de la década de los noventa. Frente a esto y aupado por una creciente sintonía entre gobiernos progresistas en la región, el regionalismo latinoamericano se ha sustentado en enfoques neodesarrollistas y en el retorno del Estado y de la política (en sentido amplio), en detrimento de los mercados y el foco económico-comercial.

En este contexto surgirán nuevas iniciativas regionales (como las mencionadas Unasur, Celac y ALBA que, a pesar de las muchas diferencias, se caracterizan por tener agendas amplias y multidimensionales (energía, infraestructuras, salud, etc.), al mismo tiempo que renuncian a las tradicionales aspiraciones de integración económica (eliminación de barreras comerciales) para configurarse como foros de concertación y coordinación política.

Por otra parte, en relación con la experiencia latinoamericana, también han abundado las críticas debido a su ausencia de institucionalización, así como a la brecha entre lo prometido y lo cumplido, de modo que el regionalismo queda reducido a una diplomacia de cumbres (Gardini y Malamud, 2014). Igualmente, otros autores han interpretado la proliferación de iniciativas regionales no como un solapamiento contraproducente, sino como una estrategia de política exterior que permite tejer una gobernanza regional (Nolte, 2016a), o bien como una suerte de especialización de la división del trabajo entre varias organizaciones regionales en un mundo multipolar (Garzón, 2015). En definitiva, más allá de enfatizar la fragmentación del regionalismo en América Latina, se subrayaría cómo diversos proyectos regionales atienden a distintos objetivos o finalidades y, en ese sentido, pueden ser considerados como exitosos a su manera.

Es un error recurrente al abordar el regionalismo latinoamericano establecer un paralelismo con la evolución del proyecto de construcción europeo. Aparte de los efectos perniciosos de creer en esos ensayos de “ingeniería social” con aplicación de modelos político-culturales en sociedades diferentes, es necesario señalar que los orígenes del regionalismo en Europa y en América Latina son muy diferentes. El proyecto europeo descansa sobre la aspiración de evitar otra guerra más entre Francia y Alemania (recuérdese que solo en el periodo entre 1870 y 1945 habían acontecido tres grandes

enfrentamientos bélicos entre ambos), y en un contexto internacional de Guerra Fría en la que una de las dos superpotencias ayudará a Europa Occidental (Plan Marshall) a fin de evitar que pudiera caer bajo el paraguas de la otra superpotencia, la Unión Soviética.

Por el contrario, la experiencia latinoamericana se retrotrae a las independencias de principios del siglo XIX, durante las cuales primaron dos lógicas antagónicas, pero que al mismo tiempo se retroalimentan: 1. La idea de un proyecto unitario regional (dados los lazos históricos, culturales, idiomáticos, etc.) como el mejor mecanismo para una creciente autonomía y una defensa de otros intentos coloniales (europeos o estadounidenses); y 2. La fuerte construcción nacional de cada una de las nuevas entidades políticas emanadas de las emancipaciones (a pesar de sus similitudes político-culturales se acentúan las diferencias a través de los símbolos, del himno, de padres fundadores, batallas, etc., y de la socialización nacional por vía de la educación y el ejército en esos nuevos Estados independientes).

Así, pues, dichos orígenes diversos del regionalismo en Europa y en América Latina y las distintas motivaciones que perseguirán estos proyectos políticos nos abocan a ser cautos a la hora de establecer paralelismos o comparaciones entre ambos. Esta misma cautela para evitar sesgos eurocéntricos u homogeneizantes será pertinente en los casos de regionalismo en Asia y en África. No obstante, consideramos útil y fructífero el análisis de forma comparativa de los procesos regionalistas y las diversas formas en que evolucionan e interactúan en diversos niveles, dado que se configura en uno de los elementos que da forma a la gobernanza global en la era de la globalización.

La institucionalidad derivada de la integración europea, así como en los diversos casos latinoamericanos, obedece a diferentes motivaciones y demandas. Baste a modo de ejemplo resaltar cómo la

configuración de Bruselas como “capital europea” respondía a la necesidad, tanto de ubicación geográfica como de evitar disputas entre Francia y Alemania. Por el contrario, aunque el establecimiento del Mercosur en Montevideo pudiera parecer que obedece a la misma lógica, desde el inicio se acordó evitar la burocratización del proceso y generar una amplia institucionalidad en la capital uruguaya, tal y como atestiguan algunos participantes del diseño inicial del Mercosur (Dante Caputo, comunicación personal, 15 abril de 2011)³.

La debilidad de las instituciones comunitarias en los procesos regionalistas latinoamericanos es una característica compartida que ha dificultado la profundización de la integración regional (Ayuso, 2012). Sin embargo, también es vista como un mecanismo de equilibrio para los países más pequeños que les permite defender sus intereses frente a las potencias regionales con mayores capacidades e influencia. Aunque en las últimas décadas se han ampliado los mecanismos de coordinación política, no ha variado la naturaleza intergubernamental de los procesos de integración latinoamericanos, de manera que esa asimetría frente al proyecto europeo supranacional ha condicionado las relaciones interregionales.

Sin embargo, las diferencias no impiden reconocer que ha existido un intercambio de experiencias y conceptualizaciones sobre la integración regional de “doble vía” (Molano, 2017, p. 16) durante varias décadas, y que esto ha servido para enriquecer las teorías y la práctica sobre el interregionalismo. Un ejercicio que también es útil cuando se compara con las relaciones transregionales en otras latitudes y las transferencias, las influencias o interferencias que puedan darse entre ellas y su impacto en los procesos de regionalización

³ Dante Caputo fue ministro argentino de Asuntos Exteriores durante el Gobierno de Alfonsín (1983-89).

(Litsegård y Mattheis, 2018, p. 175). Las iniciativas regionalistas no se pueden ver como experiencias aisladas y, por tanto, las iniciativas que se dan en un continente o en una región se tienen en cuenta en los sucesivos desarrollos y experiencias.



**El interregionalismo
y el caso UE-ALC: del
federador externo a
la geometría variable**

De la mano de la globalización y la regionalización en la década de los noventa hemos asistido al auge de lo que se ha denominado “nuevo interregionalismo”. El interregionalismo se ha llevado a la práctica de la mano del tradicional proceder por parte de la Unión Europea y del consabido impulso europeo para exportar su “aparato conceptual” a otras latitudes, con la aspiración de que emulen su proceder regional otros mecanismos regionales. El hecho de tratar de mimetizar el “constructo” europeo, además de dotarla de cierta superioridad moral para actuar como poder normativo (en cuanto *civilian power*), podría simplificar o facilitar un relacionamiento parejo a la hora de organizarse, negociar y tomar decisiones; esto es, se buscaba que las subregiones de América Latina y Caribe se comportaran como una suerte de “espejo” de la Unión Europea (Serban, 2015).

Además de la motivación de practicar el interregionalismo como instrumento de poder normativo y el fortalecimiento como actor global, algunos autores (Meissner, 2017) apuntan a otras motivaciones de la UE que oscilan desde la fijación de la agenda internacional con las consiguientes facilidades en las negociaciones multilaterales de comercio, hasta una dimensión geoeconómica en virtud de la cual se potenciaría la competitividad y el poder europeo gracias

a sus iniciativas interregionales. Sin embargo, en la actualidad el interregionalismo es un fenómeno multidimensional en continuo desarrollo que engloba muy diversas relaciones interregionales difícilmente reconducibles a una sola definición (Baert, Sacaramagli y Söderbaum, 2014).

Desarrollo teórico del interregionalismo

Precisamente porque el estudio del interregionalismo se encuentra poco desarrollado conceptual y teóricamente (Baert et al., 2014, p. 2; De Lombaerde, Söderbaum y Wunderlich, 2015, p. 753), creemos oportuno introducir aquí algunas precisiones. La primera tiene que ver con la distinción —en términos causales— entre un *viejo* interregionalismo, centrado en el tipo de actor y la capacidad de agencia, y lo que Hänggi califica de “nuevo” interregionalismo al poner el foco en el cambio sistémico y la estructura (Hänggi, 2006, p. 33). La segunda precisión teórico-conceptual necesaria en el propósito de saber qué fenómeno entendemos por interregionalismo es la relativa a la clasificación de interregionalismo en sentido amplio y en sentido reducido. En este caso, en palabras de Hänggi:

Puede establecerse una tipología del interregionalismo que cubra el amplio espectro de todos los casos empíricos de relaciones interregionales institucionalizadas. Como paso inicial el tema de estudio puede ser abordado desde los dos extremos del espectro: desde los casos límite, que pueden ser considerados o no interregionales dependiendo del contexto específico. En consecuencia, las relaciones exteriores de organizaciones regionales con terceros países en otras regiones y las relaciones entre Estados, grupos de Estados y organizaciones regionales de dos o más regiones serán entendidas como *relaciones interregionales en sentido amplio*, mientras que todos los tipos y formas de interregionalismo que se encuentren entre éstos, serán considerados como *relaciones interregionales en sentido reducido*. (p. 40)

Estos desarrollos teóricos nos permiten, a su vez, intentar ser más analíticos a fin de estar en capacidad de diferenciar entre casos límite (*borderline cases*) de interregionalismo en sentido amplio —como son los conceptos de megaregiones (Hänggi, 2006, p. 46)—, y otros casos más cercanos a la cooperación transregional que no solo comprenden relaciones entre Estados, sino también redes transnacionales y ONG (Baert et al., 2014). Por su parte, Gardini y Malamud (2014) aunque también basados en la obra de Hänggi, distinguen entre tres categorías: 1. Interregionalismo puro (cuando la relación es entre grupos regionales, como en el caso de las relaciones Mercosur-Unión Europea; 2. Transregionalismo (cuando los Estados participan en estos acuerdos a título individual, como ocurre en un megabloque comercial como la Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés); y 3. Interregionalismo híbrido, en los casos en que un grupo regional se relaciona con un Estado, como, por ejemplo, los partenariados y asociaciones estratégicas de la Unión Europea, o un megabloque comercial como la Asociación de Comercio e Inversiones del Atlántico Norte (TTIP, por sus siglas en inglés).

Estas clasificaciones conceptuales tienen su razón de ser no solo a efectos de acotar el fenómeno y saber a qué nos estamos refiriendo, sino también para aspirar a desentrañar los mapas conceptuales que subyacen a las apuestas por cada uno de los tres tipos arriba mencionados. Así, de forma incipiente, podríamos establecer que el interregionalismo puro respondería a la pretensión de buscar el mimetismo en cuanto al proceder en cada región —el ya señalado poder normativo de la Unión Europea—, y la *actorness* en la medida en que una región aspire a hablar y actuar como un ente “mayor” y, por tanto, con más peso en el escenario internacional.

Por su parte, el transregionalismo presentaría un escenario en el que prima la inserción en una globalización regionalizada o selectiva por parte de un Estado a título individual. Así, en virtud de esto, por ejemplo, un megabloque comercial busca una mejor posición

geopolítica en el escenario internacional, bien sea por un mejor acceso a ciertos mercados al eliminar barreras comerciales o bien por dotarse de un “sello de respetabilidad” que le favorezca para atraer inversión extranjera directa. Por último, el interregionalismo híbrido se vería reducido en la práctica a los casos específicos del relacionamiento de la Unión Europea con actores estatales, tanto para acuerdos de asociación estratégicos como para el TTIP, que más abajo contemplaremos.

Al abordar específicamente las negociaciones de los acuerdos megaregionales (como son el TTIP, el RCEP⁴, o el TPP) es oportuno acotarlos también conceptualmente. Así, estos se caracterizan: 1. Por la gran dimensión espacial, poblacional y de PIB que engloban; 2. Por la aspiración de abarcar áreas continentales; y 3. Por presentar una agenda temática plural que sobrepasa lo tradicionalmente negociado a través de la OMC (Rosales y Herreros, 2014). Estos elementos denotan la novedad del fenómeno, al tiempo que permiten avizorar las dimensiones de sus potenciales efectos a nivel global. Nos encontramos, por tanto, ante instrumentos con potentes connotaciones geopolíticas, en la medida en que no solo reconfiguran los flujos de comercio internacional, sino que también habilitan para presentarse ante el mundo como un socio “confiable”, “previsible” y “respetable”.

A priori, se visibilizarían dos claros posibles impactos derivados de la hipotética constitución de estos megabloques comerciales

⁴ El Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (Regional Comprehensive Economic Partnership o RCEP, por sus siglas en inglés), que engloba al Grupo Asean+6 (es decir, los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania y Camboya), más China, Japón, Corea del Sur, Australia, India y Nueva Zelanda). De cierta manera, se trata del modelo impulsado por China para ejercer una mayor influencia en “su región” en contraposición con el proyecto del TPP liderado por los Estados Unidos hasta que el presidente Trump decidió el retiro de su país de él.

(Manrique y Lerch, 2015): en primer lugar, la creación y posible desviación de comercio en una suerte de “globalización regionalizada” o “bilateralismo selectivo”, cuyos efectos serían más severos en los países en desarrollo que no formarían parte de esos mecanismos y que podrían pagar los costes de su exclusión; y en segundo lugar, la modificación del régimen multilateral de comercio global, con connotaciones geopolíticas en la medida en que los Estados miembros de los megabloques tendrían la capacidad de fijar un nuevo “estándar global” al que los demás Estados se verían obligados o bien a adherirse, o bien a quedar excluidos sin capacidad para la negociación.

Relaciones y sinergias entre regionalismo e interregionalismo

Mucho se ha dicho ya sobre el regionalismo en América Latina, a pesar de las dificultades para intentar atribuirle actualmente una etiqueta que goce de suficiente consenso entre los académicos, dadas las distintas variantes que conviven. De hecho, podemos apreciar un amplio abanico en el que se vislumbran desde los que afirman su obsolescencia por haber alcanzado ya su cenit (Malamud y Gardini, 2012), hasta los que plantean que los solapamientos de proyectos regionales no necesariamente implican su ineficiencia, sino más bien confirman su relevancia y su pluralidad funcional (Nolte, 2016a). Además de estos, los que se preguntan por los elementos específicos que lo hacen un concepto tan resiliente (Rivarola y Briceño, 2013), tal como se apuntó en el primer capítulo.

En este contexto, es posible abordar la relación entre regionalismo e interregionalismo en Latinoamérica al analizar dos opciones: 1. Si, como pudiera parecer *a priori*, de forma intuitiva ambos fenómenos se retroalimentaran —“los éxitos del regionalismo incentivan el interregionalismo en aras a extrapolar ese modelo”—; o 2. Si, por el contrario, tras el fin del ciclo del regionalismo posliberal, la región apostará por una política exterior de globalización regionalizada

o bilateralismo selectivo en la que la inserción internacional venga de la mano de acuerdos comerciales que permitan conformar megarregiones, esto es, una suerte de transregionalismo *à la carte* (Caballero, 2017b).

En virtud de la primera posibilidad, cabría deducir que el mal desempeño del regionalismo latinoamericano acarrearía la ineficacia y la falta de interés por el interregionalismo, ya que no respondería a la finalidad *a priori* encomendada (Gardini y Malamud, 2014). Sin embargo, si se atiende a la segunda posibilidad y se entiende que no siempre lo declarado públicamente y lo perseguido realmente coinciden —este es el recurrente *gap* o brecha entre retórica y realidad tan característico del regionalismo latinoamericano—, se plantea de forma paradójica cómo un creciente interregionalismo por parte de los actores latinoamericanos redundaría en un debilitamiento del regionalismo latinoamericano propiamente dicho.

Esto es, frente a la tesis de un regionalismo crecientemente deslegitimado por las narrativas que lo vinculan con los gobiernos pasados y su “apuesta posliberal”, los nuevos tomadores de decisiones entonces apostarían marcadamente por “instrumentalizar”⁵ un mecanismo regional —por ejemplo, la Alianza del Pacífico— como forma de proyección nacional bajo un enfoque de globalización regionalizada o selectiva a través de un megabloque comercial interregional como el TPP o su posible sustituto.

Este cambio de ciclo, con su “nueva” forma de entender el interregionalismo en términos de transregionalismo *à la carte*, no sería en ningún caso un giro repentino con un marcado punto de inflexión

⁵ Todo sea dicho, esta misma instrumentalización podría aducirse de la perspectiva brasileña bajo el pasado ciclo de regionalismo posliberal en la medida en que Mercosur y Unasur funcionaban en parte como trampolines para proyectar a Brasil como *global player* (Caballero, 2011; Malamud 2011).

o con un claro hito que actuara a modo de parteaguas; por el contrario, obedece a un cambio gradual en los diferentes actores regionales y sus tomadores de decisiones (Caballero, 2017a). Es más, ni siquiera se explica solo en virtud del llamado cambio de ciclo político en la región por el fin de los gobiernos de presidentes como Hugo Chávez, Pepe Mujica, Cristina Fernández de Kirchner o Dilma Rousseff (por nombrar solo algunos). De hecho, baste como ejemplo señalar que parte de ese mencionado giro se produce en casos en los que estos dirigentes ostentaban aún el poder.

Así sucedió con el inicio del segundo mandato de la presidenta brasileña Dilma Rousseff, durante el cual el ministro de Exteriores brasileño, Mauro Vieira, fue encomendado desde su asunción a adoptar una diplomacia pragmática focalizada en la obtención de réditos económicos con el fin de intentar contrarrestar la creciente crisis en Brasil⁶. De este modo, la tradicionalmente ambiciosa diplomacia de Itamaraty y las aspiraciones regionales y globales de Brasil se vieron constreñidas y supeditadas a la necesidad y el interés estrictamente nacional, de modo que perseguían la consecución de acuerdos comerciales y la atracción de mayores flujos de inversión (Caballero, 2016).

⁶ Así se constataba en su discurso de asunción de la cartera ministerial: “Vamos a redoblar los esfuerzos en el ámbito del comercio internacional, buscando desarrollar o mejorar las relaciones con todos los mercados extranjeros. Por lo tanto, una línea principal de acción del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el segundo mandato de la presidenta Dilma Rousseff, será trabajar duro para abrir, ampliar, consolidar el mayor acceso posible a todos los mercados de Brasil, la promoción y defensa del sector productivo brasileño, ayudando a sus esfuerzos y coadyuvar en lo posible para atraer la inversión”. Véase <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-01/novo-chanceler-defende-diplomacia-de-resultados>.

Asimismo, dicho giro gradual también se aprecia en países como Uruguay donde, a pesar de que gobierna la misma coalición partidaria (el Frente Amplio), las prioridades político-económicas han virado desde la asunción en el 2015 del actual presidente, Tabaré Vázquez. Sin la intención de ser exhaustivo en la enumeración, también se puede apuntar cómo algo similar —en términos de un cambio paulatino de tendencia— sucedería en Chile si comparamos las dos administraciones de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018). En todos estos casos citados, en lugar de un giro ideológico, lo que se observa es una estrategia adaptativa vinculada a los cambios en el ciclo económico que afecta tanto a la evolución del regionalismo, como a las relaciones interregionales en general y entre la UE y ALC en particular.

Interregionalismo UE-ALC: del federador externo a la geometría variable

Un análisis diacrónico de las relaciones interregionales entre ALC y Europa desde el fin de la II Guerra Mundial muestra cómo han evolucionado en pos de dinámicas complejas influenciadas por variables globales, regionales y extrarregionales que son causa de transformaciones en los equilibrios de poder, y la naturaleza de las alianzas entre los diferentes actores. Durante las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX la dinámica de la relación de ALC con Europa estuvo determinada inevitablemente por el orden bipolar surgido de la Guerra Fría, pero también por las dinámicas regionales que llevaron a ambas regiones a crear organismos de integración de diferente configuración y naturaleza. De una dinámica fundamentalmente bilateral y estatal se pasó, de manera progresiva, a construir relaciones interregionales en diversos niveles.

El interregionalismo entre ambas regiones se ha modelado poco a poco, y ha adquirido complejidad al adaptarse a los cambios que se han producido tanto al interior de cada región como en el contexto

global. En la actualidad, la relación interregional enfrentan tensiones derivadas de factores de cambio internos y externos que reflejan las incertidumbres de un contexto internacional en mutación.

Tras la gran crisis financiera de la primera década del siglo XXI se ha iniciado una nueva etapa de las relaciones interregionales que se caracteriza por transformaciones en la capacidad material de los diversos actores, así como por las diversas asimetrías en las relaciones de poder que condicionan las posibles alianzas (hoy mucho más variadas y cambiantes). No obstante, la creciente interdependencia que conlleva la globalización también limita la autonomía de los actores y condiciona el margen de maniobra frente a macro tendencias globales a las que todos los actores se ven obligados a dar respuestas.

La Asociación Estratégica Birregional UE-ALC, que se lanzó en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Río de Janeiro en 1999, reproducía un esquema de relacionamiento tradicional, con un modelo de interregionalismo basado en la cooperación Norte-Sur. Sin embargo, en las décadas siguientes ha transitado hacia unas relaciones más horizontales y complejas (Ayuso y Gratius, 2016) que atienden las diferencias que se dan tanto al interior de ALC como de la UE, así como a la creciente interdependencia frente a problemas globales, como, por ejemplo, la inestabilidad económica y el estancamiento del crecimiento, la creciente inseguridad y el crimen organizado, el cambio climático o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, adoptada por Naciones Unidas en el 2015.

La imagen de Europa, como potencia normativa y del proceso de integración europeo como referencia de éxito, se ha visto debilitada en el mundo por la incapacidad de dar una respuesta común solidaria a la crisis financiera y a la emergencia humanitaria de los refugiados, así como por las consecuencias de las negociaciones del Brexit

para la salida del Reino Unido. Tampoco en ALC los procesos de integración regional han sido todo lo exitosos que se esperaba, de manera que nos encontramos con diversas iniciativas que, a veces, entran en colisión, máxime a raíz de la creciente incertidumbre por el modelo económico a seguir, motivado por el fin del ciclo de bonanza económica basado en los precios altos de las *commodities*.

Sin embargo, en ambas regiones el regionalismo se mantiene como proyecto estructurador de desarrollo y de inserción internacional, y el interregionalismo todavía es un valor y un componente esencial de las sinergias que se han desarrollado en los tres pilares de la relación (el diálogo político, los acuerdos económicos y la cooperación), aunque no de forma homogénea en cada uno de ellos (esto se desarrolla en el siguiente capítulo).

En el ámbito político, los cambios en el sistema internacional y el proceso de globalización favorecen la consolidación del interregionalismo como una herramienta para la gobernanza multinivel, a través de la consolidación de mecanismos intermedios de consulta (Cooper et al., 2008) que permitan alianzas de geometría variable capaces de generar una convergencia de principios y normas (Teló, 2001). Tanto la UE como América Latina buscan aumentar su influencia en un mundo multipolar y son defensoras del multilateralismo como instrumento de gobernanza global, lo cual favorece la búsqueda de alianzas. Sin embargo, la fragmentación del poder también ha hecho que el entramado de relaciones interregionales y bilaterales sea cada vez más complejo (Hardacre, y Smith, 2009), con la presencia e influencia de más actores con intereses diversos.

El interregionalismo en las primeras décadas de integración regional

Como se señaló, el interregionalismo es uno de los aspectos que ha singularizado las relaciones entre la UE y ALC. Los procesos de integración regional en América y en Europa han evolucionado

en paralelo durante más de medio siglo, pero las bases sobre las que se asientan son diversas (como lo es el contexto regional en el que se han desarrollado ambas experiencias). La integración regional latinoamericana y la europea se han desarrollado y se han modificado a lo largo de la historia reciente en respuesta a los cambios en el contexto global y a las dinámicas intrarregionales de ampliación y profundización en la UE, y de mayor complejidad y heterogeneidad en ALC. En las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX el Mercado Común Centroamericano (MCC) (1958), el Pacto Andino (1969) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960)⁷ se desarrollaron de forma paralela (cronológicamente) a la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), cuyo tratado entró en vigor en 1958. El efecto espejo entre las iniciativas latinoamericanas y la europea fue importante y se reflejó en paralelismos de las estructuras institucionales y normativas. Sin embargo, también las diferencias se hicieron notar al poco tiempo. Mientras, en Europa se apostó por una creciente supranacionalidad en la que las instituciones comunitarias adquirirían competencias que llegaban a ser exclusivas. En el caso de la política comercial y la agrícola, los procesos regionalistas latinoamericanos optaron por una institucionalidad intergubernamental y un marco regulatorio que mantenía separada la esfera interna de la normativa regional, lo cual impidió el establecimiento de una soberanía compartida (Ayuso, 2012). Con esto se establecieron claras asimetrías entre el regionalismo europeo y el latinoamericano que se han acrecentado con el tiempo.

⁷ Esta tuvo la finalidad de instaurar una zona de libre comercio entre los Estados miembros, pero 20 años más tarde, sin haberlo logrado, se refundó en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Esta sirve de paraguas al conjunto de acuerdos comerciales preferenciales celebrados entre los países de la región, bien sean bilaterales o bien multilaterales, pero sin establecer un marco temporal para la progresiva liberalización de los flujos comerciales.

Si bien en ambas regiones los esfuerzos de integración regional económica se acompañaron por políticas proteccionistas, estas se dieron en diferente terreno en atención a sus diferencias en el modelo de inserción en el comercio internacional. Mientras la naciente Comunidad Económica Europea (CEE) protegió su mercado agrícola mediante las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC) y las barreras de la Unión Aduanera, en ALC se apostó por proteger la producción industrial en conformidad con las ya mencionadas directrices de inspiración estructuralista de la Cepal, organismo que aconsejaba establecer políticas de sustitución de importaciones⁸ mediante las cuales se buscaba fomentar el desarrollo de las industrias nacionales y reducir la dependencia tecnológica. Estas divergencias en los procesos de integración y su proyección hacia el exterior han sido, y son aún, causa de asimetrías interregionales y constituyen obstáculos para el perfeccionamiento de las relaciones económicas ya que dificultan las negociaciones comerciales, sobre todo en las negociaciones bloque a bloque, tal y como se analizará posteriormente y muy específicamente en el caso de Mercosur.

La gran crisis de la deuda externa en la década de los ochenta en ALC y la “década perdida” que le siguió, paralizó la integración regional y causó tensiones en las relaciones interregionales con las comunidades europeas, cuyos países se alinearon con las políticas de los acreedores que recetó el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, los procesos de transición democrática que en paralelo vivió la región despertaron el interés político y la solidaridad europea, no solo de los gobiernos, sino también de la sociedad civil. Esto se concretó de forma particular en el apoyo europeo al

⁸ Las tesis estructuralistas sobre la desigual división del trabajo internacional difundidas por la Cepal bajo la batuta de Raúl Prebisch fueron determinantes para la adopción de las políticas desarrollistas en numerosos países de la región.

proceso de paz en Centroamérica que supuso un relanzamiento del proyecto de integración centroamericano y dio lugar a la creación del Diálogo de San José en 1984, y a las reuniones con el Grupo de Río a partir de 1987. Fue entonces cuando el apoyo europeo a la integración regional se expresó en los primeros acuerdos entre las Comunidades Europeas y los organismos de integración regional latinoamericanos, primero con el Pacto Andino en 1983 y después con el MCC en 1985. Con esto se dio lugar a las primeras estructuras jurídico-institucionales bloque a bloque en conformidad con un esquema de interregionalismo puro en el que la UE ejercía un papel de socio promotor del regionalismo a través del interregionalismo (Doidge, 2014).

El interregionalismo y el nuevo regionalismo

A comienzos de la década de los noventa del siglo xx llegó la segunda oleada regionalista en América Latina impulsada, otra vez, desde la Cepal, y denominada “regionalismo abierto”. Este nuevo regionalismo, tal y como se caracterizó en el capítulo anterior, pretendía ganar capacidad de negociación frente a otras regiones y mejorar la participación de ALC en el mercado internacional, así como diversificar sus relaciones hacia el exterior para reducir dependencias (Mellado, 2010). Esta visión que acompañó el auge de la corriente neoliberal en Europa y Estados Unidos fomentó el surgimiento de nuevas iniciativas en América Latina.

La más significativa fue la creación por parte de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay del Mercosur en 1991, por medio del cual se creó el mayor proceso de integración regional en la región y pronto se convirtió en un interlocutor importante de la UE. Pero además, en paralelo, el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 creó el SICA con el fin de relanzar la cooperación Centroamericana, y en 1996 el Protocolo de Trujillo refundó la integración andina con la creación de la CAN.

También la Comunidad del Caribe (Caricom) modificó en 1992 su tratado constitutivo.

El auge de este nuevo regionalismo se alineaba con el proceso de creciente globalización y propuestas de creciente liberalización como la que lanzó Estados Unidos a fin de crear un proyecto hemisférico que se inició con la firma del TLCAN con México y Canadá en 1992, el cual entraría en vigor el 1 de enero de 1994. A continuación, mediante el “Plan de Acción para las Américas” lanzado en 1994, Estados Unidos pretendía la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que abarcaría toda la región. Esto ocurría en paralelo al avance de las negociaciones de la Ronda del Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994. Esta tendencia liberalizadora se mantuvo por una década y, en conformidad con el ejemplo de México, Chile firmó un TLC con Estados Unidos en el 2003, los países centroamericanos firmaron el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (Cafta, por sus siglas en inglés) en el 2004, y Colombia el suyo en el 2006.

La reacción a ese escenario por parte de la UE fue la propuesta de una asociación estratégica con ALC que se lanzó en la primera cumbre, celebrada en Río de Janeiro en 1999. El factor diferencial de esa asociación birregional era que pretendía consolidar un espacio de concertación política y de cooperación interregional que complementara el establecimiento de una zona de libre comercio (ZLC)⁹. Así,

⁹ La Declaración de Río de 1999 especificaba: “En este proceso, daremos un nuevo momentum y brindaremos la misma atención a las tres dimensiones estratégicas siguientes: un diálogo político fructífero y respetuoso de las normas de derecho internacional; relaciones económicas y financieras sólidas, basadas en una liberalización comercial de carácter integral y equilibrada y en el libre flujo de capitales; y una cooperación más dinámica y creativa en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social” (punto 7).

se instituyó un proceso en tres dimensiones: la política, mediante el diálogo en diversos niveles; la económica, lo que incluye el comercio y las inversiones; y la cooperación al desarrollo, al incorporar las políticas sociales. Un elemento estratégico de la relación era el fomento de la integración regional latinoamericana que se expresaba en la negociación en bloque con los organismos existentes y la elaboración de estrategias de cooperación regionales con ellos, las cuales convivían con las estrategias nacionales. De esta manera, se estableció una competencia (Pollio, 2010) entre el modelo interregional hemisférico (encabezado por los Estados Unidos basado en el libre comercio y con una baja institucionalidad) y el de la UE (que promovía un interregionalismo multidimensional y con diversos niveles de institucionalidad) (Sberro, 2015).

Sin embargo, lo cierto es que en la práctica el establecimiento del mapa de acuerdos de libre comercio de la UE con ALC siguió en paralelo el de los acuerdos de Estados Unidos con los diferentes países y grupos de países de la región. Así, los primeros acuerdos de asociación de la UE con ALC que establecieron una zonas de libre comercio se dieron con México y Chile y, solo en décadas posteriores, se consiguió avanzar en las negociaciones interregionales comerciales entre la UE con las agrupaciones regionales de integración (véase el tercer capítulo).

Tras la Cumbre de Río se avanzó en el interregionalismo multidimensional. La UE elaboró cuatro programas de orientaciones para la cooperación para el periodo 2002-2006: uno para la región latinoamericana y otros tres para la CAN, América Central y Mercosur, los cuales se fueron renovando cada cinco años. Además del fortalecimiento institucional y la liberalización comercial para la integración, se incorporaron programas de cooperación interregional de carácter horizontal que incluyeron la dimensión social y actores no gubernamentales. Eso dio lugar a dar mayor densidad a un interregionalismo

multinivel que se ha desarrollado de manera progresiva en diversas capas y se ha ampliado a medida que el regionalismo latinoamericano se transformaba en un proyecto de mayor contenido político y social a comienzos del siglo XXI (Ayuso, 2016).

El interregionalismo en la tercera ola de integración latinoamericana

El giro político hacia la izquierda en varios países de ALC desde el inicio del siglo XXI trajo consigo un cambio de paradigma en las políticas económicas y sociales con repercusiones en el regionalismo latinoamericano. Apareció una nueva generación de iniciativas que fueron caracterizadas desde diversas ópticas. Una de las terminologías más utilizadas es la del regionalismo posliberal, que se utilizó con el fin de enfatizar un enfoque más político y vinculado a un proyecto desde el Estado, y menos basado en la liberalización económica (Da Motta-Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010). Algunos autores se han referido a esta nueva generación como regionalismo poshegemónico al subrayar la mayor autonomía de los nuevos proyectos en ALC frente a la pérdida de influencia de la tradicional hegemonía de los Estados Unidos (Riggirozzi y Tussie, 2012). Sin embargo, también se encuentran autores que subrayan cómo esas iniciativas heterodoxas no siguieron un patrón común (van Klaveren, 2012), sino que respondieron a diversas concepciones del papel del regionalismo y, en parte, respondían a proyectos políticos diferentes impulsados por potencias medias regionales.

Entre estas iniciativas de carácter político se encuentra, por ejemplo, la ya mencionada Alba creada en el 2004 (como Alternativa Bolivariana) por impulso de Venezuela y Cuba, la cual representa uno de los principales baluartes del socialismo del siglo XXI que, bajo el liderazgo de Hugo Chávez, se trató de fortalecer en toda la región gracias a los recursos que le proporcionaron los altos precios del petróleo. Otro proyecto de marcado contenido político fue la

Unasur, establecida en el 2008, en este caso con el liderazgo destacado de Brasil que, con la colaboración de otras potencias medias regionales (incluida la misma Venezuela y Argentina), trató de fortalecer la autonomía de América del Sur frente a potencias del exterior e impulsar una identidad suramericana. Con ninguna de ellas la UE llegó a establecer una cooperación institucionalizada y su actual declive, por las tensiones políticas y las dificultades económicas de Venezuela, ha dejado esos proyectos en una situación de parálisis.

Otra iniciativa eminentemente política fue la creación de la Celac en el 2010, organismo que agrupa a todos los países de ALC como forma de incorporar a México y el Caribe al diálogo regional institucionalizado en sustitución del Grupo de Río y que, esta sí, se ha convertido en el interlocutor político en las cumbres bianuales que hoy se denominan UE-Celac. A pesar de carecer de personalidad jurídica y de una institucionalidad permanente, la Celac ha sido capaz de atesorar la suficiente legitimidad e inclusividad como para considerarse y erigirse en el organismo representativo del conjunto de ALC. Asimismo, la interlocución entre dos organismo institucionalizados como lo son la UE y la Celac ha contribuido a dar una mayor horizontalidad al diálogo interregional; sin embargo, persisten grandes asimetrías en otros ámbitos, como —por ejemplo— sucede en el comercial. Más allá de la cooperación interregional, la capacidad de interlocución de la Celac se ha extendido a otros actores como China y Rusia, con lo cual ha contribuido a fortalecer un transregionalismo asimétrico que va más allá de los proyectos de integración.

Una iniciativa regional diferente, pero también de carácter híbrido, es la Alianza del Pacífico, creada en el 2010 entre Chile, Perú, Colombia y México, países más favorables a una liberalización económica que tiene como objetivo cooperar en el propósito de favorecer el comercio orientado hacia el Pacífico. Esto ha dificultado el establecer las relaciones con la UE en formato interregional, aunque

esta sí ha adquirido el estatuto de observador y mantiene acuerdos de libre comercio con todos los Estados miembros en un esquema de interregionalismo híbrido.

Junto a estas nuevas instituciones se mantienen los espacios subregionales como el SICA, el Mercosur y la CAN, con los que la UE mantiene relaciones interregionales de grupo a grupo, aunque con la última —como se verá más adelante— se ha producido una fragmentación en el plano económico. Por tanto, hoy en ALC se encuentra una estructura regional multilateral compuesta por varias capas que están interrelacionadas, lo que genera, por una parte, vínculos de cooperación, pero también por otra cierta competencia entre proyectos (Nolte, 2013). Esta se expresó, por ejemplo, en una pretendida división entre la Alianza del Pacífico y Mercosur como dos proyectos antagónicos (Ayllón, 2016).

Estas diferencias también se expresaban en sus alianzas extrarregionales. Mientras los miembros de la Alianza del Pacífico firmaron acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la UE, y se abrieron al mercado Asia-Pacífico, los miembros del Mercosur, por su parte, se resistieron y aún están en negociación del acuerdo UE-Mercosur. Finalmente, los países del núcleo duro del Alba como Venezuela o Bolivia los rechazaron, aunque algunos como Ecuador cambiaron de posición, e incluso Cuba firmó un acuerdo marco que incluye cierta cooperación económica, pero muy lejos del libre comercio (Ayuso y Gratiús, 2017). Los cambios políticos recientes en la región han alimentado una posible mayor convergencia entre la Alianza del Pacífico y Mercosur, al tiempo que abre la puerta a un posible acuerdo de asociación con la UE. Esto es un ejemplo de cómo regionalismo e interregionalismo se retroalimentan.

Por otra parte, todas estas múltiples instituciones tienen en común que pretenden una integración económica o social, pero no contemplan un traspaso de competencias soberanas a las instituciones

comunes. Las decisiones se toman por consenso o unanimidad por lo que un solo miembro puede vetar una decisión y prevalece entonces la “diplomacia de cumbres” (Rojas-Aravena, 2012), en la cual todo se decide al más alto nivel y depende de los equilibrios entre diferentes liderazgos y visiones ideológicas. Los efectos de este alto grado de politización se han dejado sentir en la reciente crisis de Unasur, cuando en abril del 2018 seis países¹⁰ han decidido suspender su participación en la organización por tiempo indefinido debido a discrepancias políticas en relación con la situación de Venezuela.

La integración latinoamericana enfrenta también la dificultad de lidiar con las grandes disparidades entre los países de ALC, tanto en términos de tamaño o demografía como de desarrollo económico o recursos naturales. Estas diferencias condicionan la capacidad de aprovechamiento por parte de sus miembros de los potenciales beneficios de la integración regional, y dificultan la creación de un espacio socioeconómico común que camine hacia una convergencia en términos de desarrollo. Dado que la viabilidad de un proceso de integración radica en gran medida en su capacidad de atracción por los beneficios que reporta hacia el futuro para todos sus miembros, si esos beneficios no son evidentes no hay incentivos para avanzar (Ayuso, 2012).

La evolución del regionalismo latinoamericano necesariamente ha tenido un impacto en las relaciones con la UE, la cual ha tenido que adaptar sus estrategias a los cambios que se han producido durante esta evolución. Si bien inicialmente la UE adoptó un papel de “federador externo” (Sanahuja, 2007) y apoyaba la institucionalización y el desarrollo de los procesos de integración con presupuestos de cooperación y cooperación técnica, más adelante su estrategia de

¹⁰ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú.

relacionamiento con la región se ha ido adaptando a la emergencia de liderazgos regionales, alianzas políticas y nuevos espacios de cooperación regional.

Así, actualmente el interregionalismo eurolatinoamericano abarca todas las categorías de tipos diseñados por Hänggi (Gardini y Ayuso, 2015). Las relaciones entre agrupaciones regionales se mantienen con los bloques más compactos como el Caricom, el SICA y Mercosur, en conformidad con el patrón de *regionalismo puro* acorde con el deseo de la UE de fomentar la integración regional latinoamericana. Sin embargo, existen otros tipos de relaciones que encajan en otras categorías de interregionalismo, como, por ejemplo, el *transregionalismo*, que se da entre bloques regionales, pero en el que los Estados participan a título individual, ya que no existe una personalidad jurídica que mantenga una posición común (como fue el caso en la relación UE-Grupo de Río y luego continuó con la Celac y con la Alianza del Pacífico). También encontramos el denominado "interregionalismo híbrido", término que se da a las relaciones entre los organismos regionales y los países individuales e incluye, por ejemplo, el diálogo político de la asociación estratégica de la UE con Brasil y México, o los acuerdos de libre comercio con Colombia, Perú o Chile, entre otros. Estos responden a un bilateralismo selectivo (Gratius, 2008) con actores regionales clave para fortalecer las alianzas estratégicas.

La multiplicidad de relaciones interregionales entre ALC y la UE ha sido, por tanto, caracterizada como un interregionalismo complejo (Hardacre y Smith, 2009), entendido este como una estrategia interregionalista multinivel que, en principio, funciona como una fórmula intermedia para lograr el interregionalismo puro cuando no se dan las condiciones necesarias. Sin embargo, no necesariamente se produce ese tránsito de unas categorías hacia otras, más bien se generan relaciones de complementariedad entre diferentes tipos de interregionalismo con diferentes intensidades en distintos sectores.

Así, los diferentes tipos de interregionalismo entre la UE y ALC están presentes en los tres pilares de las relaciones de forma asimétrica, condicionados por los diferentes interlocutores que existen en ALC en cada una de estas áreas y por los cambios en el entorno global.

El interregionalismo ante la nueva coyuntura global

Los efectos del cambio de ciclo económico en ALC a partir de la caída de los precios de las materias primas (especialmente el petróleo) han tenido consecuencias políticas al interior de los países que se han trasladado al regionalismo y, de allí, al interregionalismo. Como se señaló antes, los cambios políticos en países del Mercosur como Brasil y Argentina, con gobiernos más proclives a la apertura económica, han abierto una ventana de oportunidad para cerrar el mapa de acuerdos interregionales, y avanzar hacia una zona de libre comercio interregional con el mayor mercado de América del Sur.

A esto se ha sumado el acuerdo con Cuba firmado en el 2016, el cual, aunque no es un acuerdo de liberalización comercial, acaba con la excepcionalidad cubana e incorpora al país caribeño plenamente a las relaciones interregionales (Ayuso y Gratius, 2017). Este relanzamiento de las relaciones UE-ALC contrasta con la posición proteccionista y anticubana que ha adoptado la administración de Donald Trump en Estados Unidos, y supone de nuevo un distanciamiento en las estrategias hacia la región tras el periodo de convergencia que se produjo durante los mandatos de Obama.

Sin embargo, la UE afronta la emergencia de otros actores con creciente presencia en ALC, y particularmente de China, país que ha avanzado hasta convertirse en uno de los principales socios económicos en la región y en el principal factor externo de crecimiento económico, a pesar de la reciente desaceleración y de las tensiones que causa en los patrones de comercio y en la estructura productiva hacia una reprimarización (Kacef, 2016). Esta mayor presencia

económica de China también ha incrementado su peso político en la región, y contribuye a mermar el tradicional papel de la UE como potencia civil comprometida con los derechos humanos dentro y fuera de sus fronteras (Ayuso y Gratiús, 2016). Así, mientras la UE estableció sanciones contra algunos dirigentes venezolanos por lo que considera una violación de los derechos humanos de la oposición¹¹, China se ha convertido en el principal inversor en el país caribeño¹².

Estas transformaciones se concretan en cambios en las tres grandes dimensiones de la relación estratégica birregional UE-ALC. En el plano económico, el mapa de acuerdos entre ambas regiones se ha ampliado de manera progresiva, pero también se ha diversificado en función de diferentes modelos de inserción internacional adoptados por los países y organismos regionales de ALC. La conjunción de la menor demanda de China y la actitud proteccionista de Estados Unidos tras la llegada a la presidencia de Donald Trump —quien ha cancelado negociaciones de los megaacuerdos regionales, tales como: la Asociación de Comercio e Inversiones del Atlántico Norte (TTIP), la Asociación Transpacífica (TPP) y la renegociación a la baja del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)— podría ser un escenario favorable para desbloquear las negociaciones pendientes, especialmente con Mercosur que es el mayor mercado de la UE en ALC. Esta oportunidad se da, además, en medio del persistente estancamiento de las negociaciones multilaterales en la Ronda de Doha de la OMC. Sin avances multilaterales y sin megaacuerdos, las negociaciones birregionales bilaterales y grupo a grupo parecen volver a considerarse la opción más viable para dinamizar las relaciones comerciales.

¹¹ Véase http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/union-europea-adopta-formalmente-sanciones-contra-funcionarios_219802

¹² Véase <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/venezuela-y-china-suscriben-nuevos-acuerdos-produccion-e-inversion-petrolera-n4114798>

Respecto a la cooperación para el desarrollo, las dos grandes líneas tradicionales que dominaron las relaciones durante más de una década (la integración regional y la cohesión social) han experimentado un importante cambio de enfoque. Por una parte, la actual diversidad del regionalismo latinoamericano refleja la imposibilidad de equipararlo al modelo de integración europeo, por lo que el enfoque interregionalista ha transitado hacia formas más complejas que reflejan la pluralidad de actores y los diferentes niveles de interrelacionamiento (Ayuso y Gardini, 2017). De igual forma, la incapacidad de la UE de dar soluciones a los efectos asimétricos de la crisis económica y las políticas de austeridad en la zona euro, han abierto brechas profundas en las sociedades europeas, lo cual afectó especialmente a la población más vulnerables de los países del sur de Europa. El Estado del bienestar europeo se ha debilitado internamente y, por esta razón, se hace más difícil promocionarlo como modelo de éxito, especialmente en un momento en que América Latina atraviesa un nuevo periodo de ajustes y reformas impopulares.

En el plano político, la imagen de Europa como potencia normativa se ha visto debilitada, muy especialmente en razón a la incapacidad de dar una respuesta común solidaria a la crisis financiera y a la emergencia humanitaria de los refugiados, así como por las consecuencias de las negociaciones del Brexit para la salida del Reino Unido. Sin embargo, la UE y ALC mantienen un discurso sobre valores y principios comunes arraigados en la defensa de los Derechos Humanos y la democracia que, aunque cuestionados en su aplicación, son aún referencia del sistema multilateral basado en el orden liberal.

En todos los ámbitos, la relación interregional se enfrenta a la necesidad de buscar fórmulas de relacionamiento más equilibradas. Sin embargo, la larga trayectoria de las relaciones ofrece un marco

jurídico, institucional y social de gran valor que analizaremos en el tercer capítulo, y el cual debe actualizarse a fin de adaptarlo a los cambios estructurales de orden global que deben afrontar ambas regiones en un contexto de revisión del papel del interregionalismo en la gobernanza global (Baert et al., 2014).



El interregionalismo complejo de la UE con ALC en sus diferentes dimensiones

Como ya se mencionó, un aspecto que ha singularizado las relaciones entre la UE y ALC ha sido el fuerte interregionalismo en distintos niveles (Ayuso y Gratius, 2017). La UE trató de difundir su propio modelo regionalista, aunque pronto se hizo patente la imposibilidad de trasplantar un modelo de características tan singulares como las de la UE a realidades muy diferentes. Tanto es así que la Estrategia Global Europea, adoptada en el 2016, asume que el modelo europeo no es trasplantable y, por tanto, “no nos esforzaremos por exportar nuestro modelo, sino que más bien buscaremos la inspiración recíproca de las diferentes experiencias regionales” (European Union Global Strategy-EEAS, 2016). De esta manera, la UE parece renunciar a su tradicional papel de “federador externo” mediante el trasvase de sus capacidades institucionales y su acervo normativo mediante la cooperación, y plantea un interregionalismo más abierto y heterodoxo.

Al partir de esta base, la UE ha adaptado poco a poco su estrategia interregional con ALC al generar una red multinivel de relaciones dentro del amplio paraguas del interregionalismo en sus diferentes modalidades. Esta política también se ha visto reflejada en la nueva Estrategia Global Europea, en la que se afirma: “Los órdenes regionales de cooperación no sólo los crean las organizaciones.

Comprenden una mezcla de relaciones bilaterales, subregionales, regionales e interregionales” (EEAS, 2016), con actores que cooperan interconectados en el escenario internacional.

Al seguir la línea del nuevo interregionalismo parece abandonarse la prioridad que se ha dado a las relaciones bloque a bloque para asumir la existencia de una variedad de interacciones políticas, relaciones institucionales formales, transacciones materiales e intercambios culturales entre las partes (Garzón 2015). Eso no quiere decir que se hayan abandonado las relaciones con los organismos de integración tradicionales, ya que permanecen los acuerdos de asociación con los bloques latinoamericanos que han mantenido su negociación bloque a bloque. No obstante, sí es cierto que se han desarrollado otros tipos de modalidades.

Uno de los elementos que amplía la visión de las relaciones transregionales es que, de manera creciente, se ha aumentado el papel de los actores no estatales en los asuntos internacionales (Cerny, 2010). Esto se ha traducido en iniciativas dirigidas a establecer vínculos interregionales entre dichos actores y a involucrarlos más en la agenda de cooperación interregional (Alemany, 2007). En el caso de las relaciones de la UE con América Latina, la presencia e incidencia de estos actores se distribuye de forma desigual en el ámbito económico, político y social, de manera que forma una relación asimétrica tanto en los actores que participan como en los contenidos y los instrumentos disponibles para encauzar las relaciones.

La tendencia de este nuevo interregionalismo complejo y multinivel es que no se trata de un esquema estático, sino que evoluciona y se adapta a las necesidades y los cambios que se producen a nivel regional, interregional y global. Esto incluye la influencia de actores terceros y la evolución del regionalismo y el interregionalismo en otras regiones, así como los desafíos que plantea la gobernanza global.

La asociación económica interregional

Como se señaló, uno de los objetivos de la asociación estratégica birregional era avanzar progresivamente hacia una ZLC interregional, pero el mapa de acuerdos económicos interregionales ha ido avanzando con dificultades y de forma fragmentada, ya que se complica por las membresías múltiples de los países de ALC en diversos procesos de integración económica. Dadas las diferencias en el nivel de desarrollo de los países de ALC y los diversos tipos de organismos de integración económica en la región, el proyecto inicial de la asociación económica birregional creada en 1999 en la Cumbre de Río consistía en avanzar en diversas fases; esto es, empezar con acuerdos con los países y organismos de integración regional más avanzados y ampliarlos progresivamente hasta abarcar a toda la región (Ayuso y Foglia, 2010).

Los acuerdos de asociación, que incorporan la cooperación en los tres pilares, deberían contribuir a la convergencia de las relaciones económicas birregionales, aunque adaptándose a la evolución de los proyectos de integración de ALC y al nivel de desarrollo de los países y bloques regionales mediante el fomento de un proceso de convergencia regulatoria. Por esto, la UE adoptó la condicionalidad del avance de las negociaciones con los grupos de integración como el SICA, la CAN o el Mercosur a los avances de estos en los procesos de establecimiento de sus propias uniones aduaneras, para lo cual ofrecía cooperación técnica y financiera subregional.

Las dificultades en esos avances y la complejidad de las negociaciones tuvieron como consecuencia que los primeros acuerdos de asociación de la UE con ALC fueran bilaterales y se firmaran con México (2000) y Chile (2002), países estos que ya habían firmado un TLC con los Estados Unidos. Es decir, fue el esquema híbrido interregionalista el que avanzó primero para incorporar el elemento de

liberalización comercial recíproca en la asociación estratégica birregional. Con esos países el esquema bilateral se ha mantenido, y ambos están ahora en vías de renovar sus acuerdos de libre comercio con el propósito de adaptarlos a los nuevos estándares y avanzar a una confluencia regulatoria regional, de manera que mantienen la flexibilidad con las características de cada país.

También se negociaron acuerdos bilaterales de libre comercio con Colombia y Perú, adoptados ambos en el 2010. En este caso se rompió el inicial esquema de negociación bloque a bloque UE-CAN, y ambos países negociaron su acuerdo comercial. Aunque en el diálogo político y la cooperación el interregionalismo puro permaneció, se vio muy debilitado. En el 2014 se firmó un acuerdo comercial con Ecuador que ampliaba el mapa de acuerdos, pero también incluía elementos diferenciales. Así, la evolución de las negociaciones con la CAN muestra una estrategia de adaptación seguida por la UE frente al proceso de desintegración que este organismo ha experimentado desde que Venezuela la abandonó para integrarse en Mercosur; y Bolivia, aunque se mantuvo en la CAN, también negoció en paralelo su ingreso a Mercosur sin firmar acuerdo comercial con la UE.

La posterior incorporación de México, Chile, Perú y Colombia a la Alianza del Pacífico no ha alterado el actual esquema de los acuerdos. Aunque la UE ha mostrado interés en fortalecer los vínculos con esta organización, la baja institucionalidad y la falta de competencias efectivas de la Alianza del Pacífico no permiten más que relaciones transregionales con dicho bloque. Con los demás bloques regionales de integración económica sí se ha mantenido el interregionalismo puro, aunque con éxito dispar.

El primer acuerdo que tuvo lugar fue con el Cariforum (2008), y siguió con el SICA (2010), ambos en un formato de bloque a bloque, por lo que se ha logrado mantener el esquema de interregionalismo

puro. Por otra parte, las negociaciones del acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE se han estancado por más de 15 años, pero el esquema de bloques no se ha roto. Después de su reapertura en el 2010, las negociaciones siguen sin terminar a pesar de rondas sucesivas, pero los cambios políticos en Argentina (con la elección de Mauricio Macri) y en Brasil (con la destitución de la presidenta Dilma Rousseff y su sustitución por Michel Temer), han abierto una nueva ventana de oportunidad para el acuerdo en un patrón de interregionalismo puro, ya que los nuevos mandatarios son más favorables a la liberalización. Aun así, persisten dificultades a la hora de cerrar el acuerdo debido a las asimetrías entre ambos bloques. La negociación también se ha visto favorecida por la suspensión de Venezuela del Mercosur por disparidades políticas. Bolivia, que es miembro de la CAN, pero se encuentra en proceso de integración en el Mercosur, no participa en ninguna negociación comercial. Sin embargo, este país —debido a su bajo nivel de renta per cápita—, es uno de los pocos países de ALC que aún se beneficia del sistema de preferencias generalizadas (SPG+).

Los avances en las negociaciones con Mercosur y en la renovación de los acuerdos con México y Chile muestran un buen momento en la mejora de las relaciones económicas interregionales, a pesar de que los diferentes tratamientos obstaculizan la convergencia de bases reguladoras en la agenda birregional común, y amenazan con causar distorsiones comerciales entre los diferentes grupos y países. En la evolución de la agenda económica y comercial interregional se observa que, además de las estrategias que adoptan cada una de las partes, influyen aspectos contextuales como el estancamiento de la Ronda de Doha, los cambios en la estrategia de Estados Unidos o la presión de la creciente presencia asiática en América Latina, y de China en particular.

Cooperación interregional para la Agenda 2030

El Plan de Acción de Río de 1999 inauguró una nueva etapa de las relaciones de cooperación interregional al proporcionar un marco común consensuado. Sin embargo, la falta de una contraparte institucionalizada equivalente con el conjunto de la región determinó que en la práctica, la UE desarrollara su cooperación en un triple nivel: una cooperación birregional a través de programas horizontales dirigidos al conjunto de países que participan de forma voluntaria en un esquema de regionalismo híbrido y de geometría variable; una cooperación subregional con los principales bloques regionales (SICA, CAN y Mercosur) de acuerdo con un esquema de regionalismo puro de región a región; y unos programas bilaterales con cada país que se pueden considerar como transregionalismo. A esto se suma la Cooperación con Caricom que esta subsumida dentro del bloque más amplio del Grupo de Países de África, Caribe y Pacífico (ACP).

En este esquema, el apoyo europeo a la integración regional se proporcionó, principalmente, a través de los programas subregionales, mientras los bilaterales se diferenciaban según el grado de desarrollo, y el esquema birregional servía, sobre todo, para facilitar la cooperación técnica y los intercambios entre instituciones públicas y privadas orientados al fomento de la cooperación interregional y triangular con programas de intercambio tales como AL-Invest (pequeñas y medianas empresas), ALFA (universidades), @lis (nuevas tecnologías), Euro-Solar (energías renovables), o EuroSocial (políticas sociales), entre otros.

El Plan de Acción conjunto de la Cumbre de Madrid de 2010 buscó dar un mayor protagonismo a la atención de las necesidades de los ciudadanos, para lo cual se estableció una agenda común con seis grandes prioridades temáticas: ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía; integración regional e inter-conectividad

orientada a fomentar la cohesión social y las migraciones; la educación y el empleo para fomentar la integración y la cohesión social; y el problema mundial del tráfico ilícito de droga. En todos estos temas se estableció un diálogo político especializado que en algunos casos existía previamente, pero se reorganizó con el fin de darle una mayor coherencia a la relación interregional.

La siguiente Cumbre de Santiago de Chile en enero del 2013 fue la primera celebrada en el formato EU-Celac, aunque esto no varió el esquema multinivel de las relaciones con los diferentes bloques, además de la cooperación bilateral. El Plan de Acción 2013-2015 añadió las cuestiones de género y la inversión, así como el emprendimiento para el desarrollo sostenible y, en la Segunda Cumbre UE-Celac de Bruselas de 2015, se incorporó la educación superior y la seguridad ciudadana. Para todos los ejes temáticos, además del diálogo, se establecieron actividades a realizar y resultados esperados. Sin embargo, estos solo fueron reflejados parcialmente en el Plan Multianual Indicativo Regional para América Latina 2014-2020¹³, por lo que existe cierta disparidad entre lo acordado en las cumbres en un esquema birregional y la estrategia que adopta de forma unilateral la UE hacia la región.

De esto se deduce un problema de institucionalidad y rendición de cuentas en los actuales procesos de cooperación interregional transregional. Por otra parte, los países europeos y de ALC mantienen acuerdos bilaterales de cooperación económica, cultural, social y científica que han ampliado el marco de relacionamiento. Estas intersecciones se presentan como una variante del interregionalismo híbrido que, sin estar directamente vinculadas, interactúan entre sí y

¹³ Las prioridades de este son: el nexos seguridad y desarrollo; buena gobernanza, rendición de cuentas y equidad social; desarrollo inclusivo y sostenible para el desarrollo humano; sostenibilidad ambiental y cambio climático; y educación superior.

responden tanto a dinámicas de complementariedad como de competencia entre diferentes actores.

La nueva programación regional de la UE con ALC (2014-2020) ha tratado de adaptarse a la nueva y dispersa geografía de la integración latinoamericana en la que ya no ve un reflejo de su modelo de integración. La UE ha limitado los planes subregionales de cooperación bloque a bloque a América Central y el Caribe. La cooperación regional con Mercosur y la CAN no se ha renovado. Eso supone pasar al transregionalismo las relaciones con dos bloques en los que anteriormente se mantenían esquemas del regionalismo puro. También se han dado cambios en las relaciones de cooperación bilateral; varios países de renta media alta de ALC han dejado de ser elegibles como receptores de cooperación bilateral de la UE.

Los países graduados son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, de modo que, como consecuencia y a partir del 2014, solo pueden participar en los programas regionales y en las líneas horizontales abiertas a todos los países (pero se ha hecho una excepción temporal con Colombia y Ecuador). Aunque han aumentado los fondos dirigidos a la cooperación birregional general, la desaparición de muchos de los programas bilaterales de cooperación para el desarrollo plantea dificultades a la hora de reconducir las relaciones con los países que han salido del esquema de cooperación Norte-Sur, a fin de tratar de reconducirlo a relaciones más horizontales.

El futuro de la cooperación para el desarrollo entre ambas regiones pasa por la plena incorporación de la Agenda 2030 adoptada por Naciones Unidas en el 2015, la cual supone la necesidad de coordinar los diferentes niveles de cooperación alineándolos con los ODS¹⁴.

¹⁴ Véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Los esquemas birregionales deberían facilitar el pasar de una cooperación tradicional vertical a otra más transversal, en la que se aumenten los programas de intercambio Sur-Sur y triangular. Este tipo de cooperación es el que se perfila con países de renta media como los que predominan en ALC y ha sido una de las iniciativas que han impulsado varios gobiernos de la región. Brasil, Chile, Argentina o México ya han adoptado un papel de donantes que, si bien con recursos limitados, buscan una transferencia de experiencias y conocimientos entre pares (Ayllón, Ojeda y Surasky, 2014).

La experiencia de programas de cooperación interregional como EuroSocial puede ser de gran ayuda para abordar la incorporación de los ODS a las políticas nacionales tanto en la UE como en ALC. Al ser una agenda global que debe adaptarse a las condiciones locales, la Agenda 2030 es una oportunidad para reconducir el diálogo que ya existe sobre las políticas de cohesión social e incorporar la participación ciudadana con un enfoque paritario que permita la transferencia de conocimiento y de experiencia, y, sobre todo, dé impulso a iniciativas innovadoras que se adecúen a los cambios en el modelo de desarrollo, necesarios en el propósito de transitar a un modelo de crecimiento sostenible y socialmente inclusivo. La nueva Estrategia Global Europea aprobada en el 2017 menciona la necesidad de crear “formas más innovadoras de cooperación” (EEAS, 2016, p. 14).

El ODS17 compromete a ambas regiones con el Partenariado Global y pretende articular la responsabilidad compartida. Una alianza entre ambas regiones es fundamental para alcanzar los objetivos de la agenda 2030. La plena incorporación de la sociedad civil a los mecanismos de cooperación debería ser revisada con el fin de hacerla más efectiva, y aprovechar la existencia de vínculos sociales y culturales entre ambas regiones que favorecen los intercambios sociales.

El impacto negativo de la crisis económica, tanto en ALC como en Europa, ha incrementado la desigualdad territorial, lo cual pone en

peligro el Estado de bienestar (Hermann, 2014). La elaboración de políticas públicas que incorporen los ODS ofrecen la oportunidad de fijar objetivos e indicadores más transparentes, y establecer las prioridades al indagar en las causas de las brechas de la desigualdad en ALC y la UE que deberán incorporarse a los diversos niveles de cooperación interregional. Para esto, tan importante como concretar las metas e indicadores que midan resultados, es necesario establecer instrumentos de participación social tanto en el ámbito nacional como en el local, así como alinearlos con el monitoreo internacional.

ALC y la UE tienen la oportunidad de convertir su cooperación interregional en un aporte sustancial a la agenda global de desarrollo en temas tales como la lucha contra la desigualdad y el cambio climático, el fomento de un desarrollo sostenible, la seguridad y los derechos humanos o la gestión de un mundo crecientemente urbanizado. Es, por tanto, un interregionalismo global que opera como escalón intermedio para alcanzar objetivos globales.

El diálogo político como elemento estratégico y esencial de la relación de la UE con ALC

El diálogo institucionalizado periódico al más alto nivel ha sido uno de los pilares de la relación interregional. Aunque las cumbres se celebran también con otras regiones (como, por ejemplo, el diálogo con los países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático-Asean, o UE-África), la particularidad del diálogo político eurolatinoamericano es que se produce en diversos niveles e incorpora numerosos actores. Como se señaló, la propuesta de asociación estratégica interregional UE-ALC fue la reacción europea ante el proyecto estadounidense de negociar una liberalización comercial hemisférica (De Lombaerde, Söderbaum, van Langenhove y Baert, 2009), pero también canalizó las reticencias de algunos países latinoamericanos ante la tendencia hegemónica estadounidense

reforzada tras el fin del enfrentamiento Este-Oeste, y su frecuente injerencia en la región.

El diálogo político birregional se superponía a los diálogos subregionales que se crearon con los diferentes mecanismos de integración: el diálogo de San José (1984), el diálogo con el Grupo de Río (1986), con la CAN (1996), con el Mercosur (1995) y con la Comunidad del Caribe (2000), este último inserto en el diálogo con los países ACP que forman parte del Acuerdo de Cotonou. Complementariamente, se incluyó el diálogo político en los acuerdos de asociación firmados bilateralmente con México y Chile. De estos mecanismos de diálogo político general se fueron derivando otros diálogos interregionales de carácter sectorial, como, por ejemplo, el diálogo sobre el tráfico ilícito de drogas, el de seguridad y otro sobre migraciones, cohesión social y medio ambiente. Como se señaló, posteriormente estos se alinearon con la agenda de cooperación de las Cumbres EU-Celac.

Los cambios en la integración latinoamericana han condicionado el desarrollo de la estructura del diálogo regional de la UE con ALC: en primer lugar, por el surgimiento de nuevas organizaciones como la Unasur, la Alianza del Pacífico y la Celac; en segundo lugar, por el liderazgo de Brasil en la región, hoy debilitado; y, finalmente, por el hecho de que la UE hubiese iniciado un proceso de ampliación del espectro de sus relaciones estratégicas hacia las potencias emergentes, que se suman a las establecidas con las potencias tradicionales (Estados Unidos, Canadá y Japón) y las asociaciones regionales (p. ej. África, América Latina, Asean o Mediterráneo) (Gratius, 2011). La estrategia regional de la UE para América Latina del 2008¹⁵ incluyó una orientación hacia un mayor bilateralismo con determinados países, particularmente con Brasil, al cual se quiso

¹⁵ "La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina: Un compromiso común".

dar un estatus privilegiado con la creación de la asociación estratégica durante la presidencia portuguesa del Consejo de la UE en el 2007. En la siguiente Comunicación de la CE, “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales” (Comisión Europea, 2009, p. 11) de septiembre del 2009, se reiteró la voluntad de intensificar los diálogos estratégicos con México y Brasil, así como de consolidar las relaciones bilaterales con distintos países como complemento al apoyo a las agrupaciones regionales.

Las asociaciones estratégicas establecidas con Brasil (desde el 2007) y México (desde el 2009) en reconocimiento de su importancia regional y global, y su especial relación con la UE, son claros ejemplos de interregionalismo híbrido. La asociación con Brasil fue particularmente controvertida porque Brasil ya participa en el diálogo con el Mercosur y podría interpretarse como un factor de debilitamiento del interregionalismo puro. Sin embargo, ambos socios han insistido en que no eran relaciones antitéticas, sino complementarias. En realidad, la tensión entre el bilateralismo y el regionalismo siempre ha existido en las relaciones y debe analizarse a la luz de los cambios que se han producido en la región más como una estrategia comunitaria adaptativa que proactiva (Ayuso y Foglia, 2010).

El último acuerdo con diálogo bilateral que se ha firmado se llevó a cabo con Cuba. La firma del primer Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (PCDA) entre la isla y la UE, en diciembre del 2016, puso fin a 20 años de disputa política y a la posición común adoptada en 1996 por los países de la UE, la cual condicionó las relaciones con el gobierno cubano en materia de democratización y amenazó con sanciones políticas y económicas. El acuerdo implica la plena integración de la isla en el sofisticado esquema de relaciones entre la UE y ALC al incorporara por medio del interregionalismo híbrido (lo que se suma a su participación política a través del diálogo birregional UE-Celac) (Ayuso y Gratius, 2017).

Como se señaló, con la creación de la Celac en el 2011 se dotó de una institución representativa al conjunto de la región ALC que sirve de contraparte a las instituciones de la UE. La Celac dota de un foro autónomo a la región en el que no participan los dos países del Norte (Estados Unidos y Canadá), pero sí incluye a Cuba. Por primera vez se pudo establecer un diálogo institucional paritario UE-Celac con una presidencia y una troika que ayuda a estructurar el debate y a reducir, en parte, la asimetría que comportaba su ausencia. La existencia de un interlocutor más simétrico ofrece la oportunidad de vincular los diálogos temáticos de la Celac con aquellos del plan de acción regional de la UE.

Al diálogo político UE-ALC se han ido integrando múltiples mecanismos de consulta y relacionamiento que incorporan agentes sociales, parlamentarios e instituciones diversas y han constituido poco a poco una red de contactos que conforman una relación multinivel. La existencia de esa tupida red social con flujos de todo tipo proporciona unas cualidades específicas a ese diálogo de la UE con ALC. En el plano institucional, las reuniones interparlamentarias dieron un salto cualitativo con la creación en el 2006 del foro parlamentario eurolatinoamericano (Eurolat) que se reúne periódicamente. También existe un encuentro empresarial, un encuentro de la sociedad civil organizada, la cumbre académica, el encuentro de los tribunales de justicia o la cumbre de los pueblos que alimentan el diálogo multinivel. En esa línea, se incluye la creación de la Fundación EU-LAC, inaugurada el 7 de noviembre del 2011, la cual tiene como objetivo fortalecer los vínculos entre ciudadanos y organizaciones civiles de ALC y Europa, a fin de dinamizar las relaciones de cooperación entre actores económicos, sociales, culturales o científicos.

El papel del diálogo político ampliado a los actores no gubernamentales es una herramienta esencial de la relación birregional por su potencialidad para incrementar la capacidad de influir en la agenda

internacional multilateral en aspectos esenciales que afectan la gestión de los bienes públicos globales y los problemas transnacionales. Esa tupida red de relaciones existente proporciona densidad a las relaciones —más allá de las coyunturas— y contribuye a generar una mayor horizontalidad a las relaciones. El reto es conseguir trascender esas relaciones y conseguir impulsar una mayor democratización de la gobernanza global al vincular lo local con lo mundial, y aprovechar el espacio interregional como plataforma intermedia de generación de dinámicas y consensos. En la actualidad, ese efecto en el orden político no es evidente a tenor del bajo perfil de los acuerdos en las dos últimas cumbres celebradas en Santiago de Chile en el 2013 y en Bruselas en el 2015.

Los cambios en el contexto internacional ofrecen oportunidades, pero a su vez se presentan importantes obstáculos. La pérdida de influencia y de interés en la región por parte de Estados Unidos se puede percibir como un factor que incentive las relaciones, pero, al mismo tiempo, la actitud proteccionista de la gran potencia mundial y los efectos desestabilizadores para el sistema internacional es un riesgo para ambas regiones. Igualmente, el incremento de la presencia e influencia de China en la región es un reto para la capacidad de Europa de generar incentivos que mejoren las relaciones con la región, pero, simultáneamente, China aparece hoy como un actor que potencia el sistema multilateral y puede verse como un aliado en cuestiones como, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático.

El tradicional discurso sobre valores compartidos como democracia y derechos humanos entre la UE y ALC sigue vigente, pero se ve confrontado con diferencias a la hora de interpretar su efectiva implementación y el relativismo que impera en otros actores internacionales. Igualmente, el compromiso político que se recoge en el diálogo y los planes de acción birregionales con la agenda de desarrollo global se ve dificultado por las diferencias a la hora de concretar las responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

Así, pues, ambas regiones afrontan un periodo de cambios, pero también de oportunidades que necesitan un diálogo franco y transparente, algo difícil en momentos de inestabilidad política. Un ejemplo es el aplazamiento de la Cumbre UE-Celac que debía realizarse en octubre del 2017 y ha sido pospuesto (sin fecha al cierre de este capítulo) en parte por diferencias en torno a la crisis política venezolana (que se da al interior de ambas regiones), pero también por la falta de objetivos concretos por proponer, especialmente si no se acaba de cerrar el acuerdo con Mercosur. Tanto la UE como ALC se encuentran en procesos de cambio y dificultades internas que merman la atención de la relación birregional. Sin embargo, más que nunca, el refuerzo de la asociación estratégica puede ser clave en la mejora tanto de los respectivos procesos de integración como en la contribución de estos a la gobernanza global.



**Interregionalismo
entre la UE y ALC en
la globalización:
sinergias y
“desacompasamientos”**

Las relaciones interregionales entre la UE y ALC se han retroalimentado y fortalecido mutuamente, pero también afrontan dificultades debido a la fragmentación, las asimetrías y la falta de una clara identificación de los intereses comunes (Malamud, 2017). Desde las aspiraciones de imitación de modelo institucional (como parcialmente se constató en proyectos como el de los inicios del Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano), hasta las agendas comunes desarrolladas en las prolíficas cumbres UE-ALC, y más recientemente UE-Celac, ambas regiones se han autopercebido como cercanas en términos de valores, así como compatibles en términos de políticas económicas y de cooperación en el marco del interregionalismo. Sin embargo, las dinámicas de la globalización, con la emergencia de nuevos actores y alianzas, así como los cambios que se han producido en las dinámicas regionales en ambas regiones han dado lugar a un desacomasamiento en el desarrollo de los instrumentos de cooperación y a un incremento de las asimetrías en términos institucionales.

Como se señaló, la UE —en el ejercicio de su *soft power*— ha fomentado la consolidación del regionalismo en otras regiones y, a tal fin, ha promovido los foros y las negociaciones birregionales. Esta suerte de “competencia” por abonar las relaciones con Latinoamérica ha

generado, a su vez, una suerte de acción-reacción en lo que concierne al interés y los esfuerzos empleados por la UE, así como por los Estados Unidos. En este sentido, desde la propuesta estadounidense de la creación del ALCA en 1994 se agudizó el interés europeo en la región, tal y como se materializó, por ejemplo, en el Acuerdo Marco Interregional de 1995. De la misma manera, no es casual que una vez las negociaciones para el acuerdo hemisférico liderado desde Washington se encontraban en su momento álgido y la coyuntura era propicia en razón a la severa crisis regional del final de siglo, la UE presentara las más ambiciosas ofertas negociadoras en las rondas UE-Mercosur del 2003 (Pollio, 2010).

Coherentemente, cuando el ALCA fue enterrado en la Cumbre de Mar de Plata de 2005, también disminuyó el incentivo e interés europeo en cerrar un acuerdo. Esta posibilidad solo se vio nuevamente reactivada a raíz del acuerdo del 2010 entre la presidencia rotatoria de España en la UE y la de Argentina en el Mercosur, cuando de forma paralela la penetración china en Latinoamérica era cada vez más palpable y la administración Obama impulsaba un creciente multilateralismo a través de sus propuestas de megabloques comerciales. De hecho, a fin de ser precisos, si bien para algunos (Cardona, 2015) tanto el regionalismo abierto como los megabloques comerciales no suponen en sí una afrenta al sistema multilateral de comercio sino a su instrumento de gestión (esto es, la OMC), en realidad los megabloques comerciales y el transregionalismo suponen transitar del multilateralismo al regionalismo selectivo o transregionalismo *à la carte*, en el que se penaliza de forma notable a los Estados para que no formen parte de los selectos clubes de socios comerciales (Caballero, 2017a).

No obstante, con relación al proceder específico de la UE con la subregión Mercosur, algunos autores (Pollio, 2010) enfatizan de qué manera el ascenso geopolítico de Brasil se configura como el factor determinante del cambio europeo del “interregionalismo puro”

al “bilateralismo selectivo”. Así, al igual que ante el fracaso del Alca, los Estados Unidos adoptaron una estrategia de firmas bilaterales de tratados de libre comercio al apostar por socios como Chile y Colombia; la UE, a pesar de su retórica en favor de un acuerdo birregional, adoptó a su vez una estrategia de interregionalismo híbrido al constituir en el 2007 el Partenariado Estratégico UE-Brasil (lo que generó malestar en el seno del Mercosur). Lejos de ser un hecho aislado, otro Partenariado Estratégico de la UE tuvo lugar en el 2009, en este caso con México, lo cual evidenció la estrategia europea de estrechar lazos con las potencias geopolíticas emergentes, aunque esto fuera en detrimento de sus aspiraciones y discursos interregionales (Gratius, 2008).

En los últimos años hemos asistido a un fenómeno paradójico en lo que respecta al devenir de ambas regiones que, por ende, ha influido en su relacionamiento mutuo. Hace solo un par de décadas era característica la promoción del multilateralismo por parte de la UE (y de los Estados Unidos). Los principales actores internacionales promovían un escenario de desregulación y libre comercio en concordancia con el Consenso de Washington, y una narrativa dominante que hablaba de la necesaria inserción en una economía globalizada. En este contexto, el nuevo regionalismo de la década de los noventa tenía un carácter instrumental y marcadamente abierto, de coordinación de un proyecto común en aras de lograr una mejor posición negociadora en una economía crecientemente interconectada.

Frente a ese contexto serán, principalmente, ciertos actores latinoamericanos los que cuestionaron esa tendencia aperturista. De hecho, la debacle político-económica de los años del cambio de siglo en el Cono Sur fueron determinantes. El inicio de la crisis brasileña con la devaluación del real en 1999 y su posterior contagio y agravamiento en Argentina y Uruguay —situación que alcanzó el cenit con la huida del presidente argentino De la Rúa de la Casa Rosada

en helicóptero en el 2001— abrió un periodo de replanteamiento de las estrategias regionales *ad intra*, así como con otras regiones. Entre estas últimas consecuencias *ad extra* encontramos la enésima oportunidad fallida para avanzar en las negociaciones birregionales entre la Unión Europea y el Mercosur¹⁶.

De este modo, la emergencia desde el 2003 de lo que posteriormente se denominó “regionalismo posliberal” condensó la idea de un retorno del Estado y de la política, así como una agenda multitemática para los diferentes mecanismos regionales que surgirán en esos años. En otras palabras, se enfatizó la idea de una agenda neodesarrollista impulsada desde los propios gobiernos, y se aprovecharon las sinergias compartidas por los líderes progresistas que ostentan el poder en esos años. En definitiva, las lógicas del mercado y de apertura comercial pasaron a un segundo plano, en tanto que los Estados Unidos y la UE continuaban promoviendo la facilitación del comercio mundial y el multilateralismo vía la OMC y estrategias interregionales.

Aunque a lo largo de los primeros años de la crisis financiera internacional iniciada en el 2008, la gran mayoría de economías emergentes latinoamericanas eludieron los problemas económicos sin mayores complicaciones (a excepción de México y Centroamérica, cuyas economías están estrechamente vinculadas a la estadounidense), el

¹⁶ En el caso de las negociaciones birregionales entre la UE y Mercosur, “es sintomático que hemos transitado desde un escenario donde la razón tradicionalmente alegada —que no la única— para justificar la no conclusión de las negociaciones era el proteccionismo y el modelo estatal desarrollista de los socios sudamericanos —principalmente de Argentina— a otro nuevo escenario donde las mayores reticencias proceden de los propios gobiernos europeos que perciben el peligroso ascenso de los partidos de extrema derecha en base a un discurso agresivo a la par que victimista alentando a los ‘perdedores de la globalización’” (Caballero, 2016, p. 87).

posterior freno del crecimiento chino sí generó un efecto dominó en virtud del cual, no solo se ha reducido el monto de sus exportaciones, sino que se ha dificultado la recepción de inversión extranjera directa, lo que generó estancamiento económico, a la par que una creciente desafección política. Esta última variable venía ya alimentada por una corrupción endémica y por falta de transparencia, pero se ha agudizado en la medida en que las “nuevas clases medias” han demandado servicios públicos acordes (transporte, salud, educación) sin que estas aspiraciones se vieran satisfechas.

Esta brecha entre altas expectativas y magros resultados, abonada por el hecho de que se han reducido los recursos materiales al mismo tiempo que decrecía el crédito y el capital político en los gobiernos elegidos democráticamente, generó una suerte de tormenta perfecta en la que asistimos a sucesos que bordean peligrosamente el marco democrático —bien sea en Brasil o bien en Venezuela, por poner dos ejemplos— y escenarios en los que asistimos a índices récord de desaprobación y falta de respaldo de sus gobernantes, como son el caso de Bachelet en su segundo mandato en Chile o Horacio Cartes en Paraguay, entre otros (Caballero, 2016).

Sin embargo, como se comentaba al inicio de este epígrafe, lo realmente paradójico es que actualmente han cambiado los diagnósticos en ambas regiones y, una vez más, asistimos a ese mencionado desajuste, aunque esta vez a la inversa. De este modo, tanto en la UE como en los Estados Unidos, el 2016 fue un punto de inflexión, principalmente por lo inesperado de los sucesos acaecidos y por la apertura de crecientes incertidumbres. Concretamente, la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, así como la ratificación en referendo del deseo de la mayoría del pueblo británico de abandonar el proceso europeo y ejecutar el Brexit. Estos sucesos no solo abocan a reflexionar sobre lo inesperado de ambos en lo coyuntural, sino también a analizar las implicaciones en

lo estructural, esto es, las tendencias de fondo que implican estos sucesos.

Así, tal y como algunos afirman (*The Economist*, 2016), el *cleavaje* izquierda-derecha no sería ya la principal ruptura para explicar la ideología y el voto en el marco de la ciencia política, sino la división abierto-cerrado en relación con cómo percibimos el encaje en un mundo globalizado, esto es, entre los que se consideran más cosmopolitas y beneficiados por la apertura al mundo y la inserción económica en la globalización, y los que se consideran perjudicados y apuestan por un nacionalismo nostálgico imbuido de proteccionismo económico y victimismo cultural.

Dicho lo cual, mientras las tendencias estructurales de los Estados Unidos y la UE aspiran a dirimir esa brecha, ciertas iniciativas como el TransAtlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) o el TransPacific Partnership (TPP) han quedado en suspenso. Los posicionamientos sobre el TTIP son clarificadores para el caso europeo. Desde el tradicional análisis del proceso europeo como un juego de doble nivel *à la Putnam*, podemos constatar cómo los gobiernos nacionales, responsables ante sus electorados y necesitados de ganar elecciones, han moderado su entusiasmo frente a estos acuerdos internacionales: un ejemplo de voces críticas y reticencias a las negociaciones podrían ser algunos destacados integrantes del anterior gobierno de Francia (Matthias Fekl, ministro de Comercio) y de Alemania (Sigmar Gabriel, ministro de Economía).

Por el contrario, las instituciones europeas no sujetas a un ejercicio directo de “rendición de cuentas” por parte del electorado, como el Consejo y la Comisión, promueven aún la idoneidad de esos acuerdos, aunque con escaso éxito en términos de legitimidad moral para convencer de forma mayoritaria a la sociedad europea, así como se ha evidenciado en las dificultades para aprobar el

Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) con Canadá: un ejemplo de esos sectores institucionales europeos serían actores políticos como el comisario europeo de asuntos económicos, Pierre Moscovici, o la comisaria europea de comercio, Cecilia Malström, por citar solo a algunos.

Frente a esta marea de fondo que vive Europa, se observa en América Latina una tendencia precisamente en la dirección opuesta. Tras el mencionado proteccionismo más o menos explícito que se llevó a cabo en la pasada década en algunos países latinoamericanos, tanto los efectos de la crisis generada con el fin del ciclo de precios altos de las *commodities*¹⁷ como la nueva conformación ideológica a raíz del ascenso de nuevos mandatarios, ha motivado un especial interés en la apertura comercial. En este sentido, podemos evidenciar dos claros ejemplos: los cambios en la política exterior brasileña basada en el pragmatismo económico y la constitución de proyectos regionales como la Alianza del Pacífico, los cuales se configuran más como estrategias económicas de acceso a los mercados asiáticos que como una herramienta de “construcción de una región”. Ambos ejemplos requieren algo más de profundidad, por lo cual se abordan en los siguientes párrafos.

En el caso brasileño, la política exterior de los dos mandatos de Lula da Silva dieron paso a un cierto continuismo de los objetivos. Tras un decaimiento en su intensidad en el primer gobierno de Dilma Rousseff, acabará posteriormente reducida a una mera inercia de las tradicionales líneas de actuación de Itamaraty (Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil). Así, ya en el segundo mandato de la presidenta Rousseff se evidencia un claro pragmatismo económico en

¹⁷ Véase al respecto número especial de la revista *Pensamiento Propio*, N.º 44 del 2016, sobre el fin de ciclo en América Latina.

la medida en que, frente a la creciente crisis económica y moral (alimentada por la constante irrupción de nuevos casos de corrupción), se pone el foco en abrirse al mundo e intentar seducir a los mercados, tanto para atraer inversión extranjera directa que pudiera reactivar la economía como para promocionar las exportaciones e intentar así mitigar la caída del consumo doméstico.

La incierta presidencia de Michel Temer desde el 2016 no ha hecho sino ahondar en este desesperado modelo de apertura y salida al mundo en un movimiento contracíclico a las tendencias mencionadas desde Estados Unidos y la Unión Europea. Ejemplo de esto último puede ser la perseverancia con la que el presidente Temer sigue apostando por la posibilidad de cerrar exitosamente las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en 2018¹⁸, a pesar del desencanto generalizado que se produjo ante el “*deadline* psicológico” que se fijó para firmar el acuerdo durante la reunión de la OMC en Buenos Aires el pasado mes de diciembre del 2017.

El segundo caso que evidencia este desacompasamiento entre ambas regiones es la propia experiencia de la Alianza del Pacífico. Aunque el relato dominante de esta alianza conformada en el 2011 por México, Colombia, Perú y Chile se presenta habitualmente como un éxito del regionalismo latinoamericano en contraposición con el supuesto estancamiento del Mercosur, estas valoraciones requieren de un análisis más detallado. La Alianza del Pacífico, lejos de aspirar

¹⁸ Véase http://es.mercopress.com/2018/01/25/temer-anuncio-ante-davos-un-nuevo-brasil-basado-en-reformas-economicas?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=daily&utm_source=MercoPress+Últimas+Noticias&utm_campaign=14dbcd0d9f-my_google_analytics_key&utm_medium=email&utm_term=0_a8825d36d7-14dbcd0d9f-50931553

a integrar las economías de sus cuatro países miembros¹⁹, se erige en una suerte de trampolín para penetrar los codiciados mercados de la región Asia-Pacífico. Como señala Nolte (2016), en una suerte de estrategia de *nation branding*, estos Estados aspiran a proyectar una imagen seductora a fin de atraer inversiones y abrir relaciones comerciales comportándose como *status seekers*. En otras palabras, se trata de un mecanismo regional creado en el 2011, pero con lógicas propias del regionalismo abierto de la década de los noventa y con el ánimo de ser una plataforma para fomentar la apertura económica-comercial a un mundo globalizado.

Las actuales negociaciones para la renovación de los acuerdos de Asociación de la UE con Chile y México, así como las negociaciones con Mercosur —que hoy presentan perspectivas más favorables desde el lado latinoamericano—, se enfrentan, sin embargo, a una coyuntura menos favorable en la UE, especialmente debido a las consecuencias de la crisis, la desafección social y las crecientes desigualdades. No obstante, la falta de acuerdo con Mercosur representa un obstáculo para el intercambio comercial, la inversión y, en menor medida, la cooperación multilateral en foros internacionales como el G-20, el FMI o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (con la que Brasil y Argentina se encuentran negociando su adhesión) u otros foros económicos.

¹⁹ Los acuerdos ya firmados han permitido la liberalización de más del 92 % de los productos comerciados entre ellos. Sin embargo, se suele omitir que el comercio intrarregional no alcanza ni el 5 % del que realizan estos Estados, cuyo modelo económico está principalmente basado en la exportación de materias primas y productos con bajo valor añadido. Solo México ostenta una importante producción manufacturera, que se debe a su estrecha vinculación con la economía estadounidense por vía de las maquilas y su acceso libre de aranceles a los Estados Unidos por el TLCAN/Nafta.

Hay factores que impulsan a favor del acuerdo; en primer lugar, la mejora de la coyuntura económica latinoamericana que ha empezado su recuperación económica; en segundo lugar, la congelación del TTIP; en tercer lugar, el largo estancamiento de las negociaciones de la OMC, que no salen de su letargo y, finalmente, el hecho de que la recuperación de la demanda China y la subida de los precios de las materias primas pone menor presión en el mercado agrícola europeo. Por esto, la firma de un acuerdo interregional de libre comercio UE-Mercosur parece más factible que hace unos años y se abre una ventana de oportunidad que puede tardar en volver a abrirse si se deja pasar.

No obstante, persisten los obstáculos; las asimetrías económicas en la zona euro no han sido superadas, y los próximos pasos hacia la unión bancaria o una unión económica y monetaria real suponen un esfuerzo negociador muy exigente que se suma a las negociaciones en curso del Brexit, así como a la falta de dinamismo de la economía alemana. Todas esas incertezas socavan las perspectivas de crecimiento económico y dificultan las negociaciones interregionales.

Otra fuente de problemas para lograr un tratado de libre comercio con el Mercosur proceden de las deficiencias en el proceso de integración intrabloque, debido a la falta de una completa armonización aduanera, el insuficiente desarrollo de las normas de origen y, en general, la lentitud en el tratamiento de las asimetrías relativas al grado de integración y compromiso de los Estados miembros del Mercosur. Sin embargo, en el caso de Chile y México no se dan esas dificultades añadidas, dado que la Alianza del Pacífico no conlleva una integración plena y se negocia individualmente. De esta forma, vemos que la integración imperfecta de Mercosur y las asimetrías con la UE, así como los condicionantes externos y las dinámicas de la globalización generan desequilibrios en la relación interregional.



**Reflexiones finales:
interregionalismo
asimétrico y
geometría variable**

Como ya se señaló, la evolución del regionalismo latinoamericano ha tenido un impacto en las relaciones con la UE, la cual ha tenido que adaptar sus estrategias a los cambios que se han producido de manera progresiva a lo largo de décadas. Las nuevas formas de regionalismo que se dan en ALC se han trasladado al interregionalismo haciéndolo más complejo, de forma que no funcionan las categorías preexistentes. El interregionalismo aparece como un encaje de diferentes piezas de bloques regionales que conviven con un bilateralismo selectivo y refleja el papel de los actores emergentes y sus alianzas estratégicas.

La multiplicidad de relaciones interregionales que ha sido también caracterizada como “interregionalismo complejo” (Hardacre y Smith, 2009) se percibe como una estrategia de interregionalismo multinivel que no entiende la multiplicidad de esquemas como categorías contradictorias. Los diferentes tipos de interregionalismo se complementan al darse una u otra forma en función de los diferentes ámbitos y actores implicados en las tres dimensiones de la asociación estratégica que hemos analizado: la económica, la cooperación al desarrollo, y el diálogo político entre los diferentes actores en el nivel regional, subregional y nacional. En cada uno de esos ámbitos, los instrumentos se adecúan a las características particulares

de cada espacio regional en cada sector específico, complementándose, aunque también superponiéndose y generando esquemas de geometría variable.

El interregionalismo UE-ALC discurre en continua adaptación a los cambios que ocurren en la cooperación internacional, a la diversificación de las alianzas interregionales y a la naturaleza multinivel de las relaciones transnacionales. En esta línea es necesario identificar las áreas en las que se evidencia la existencia de los vínculos y las conexiones estratégicas entre la UE y ALC que incentiven la profundización de la relación en beneficio común, y cómo los vínculos institucionales contribuyen a la mejora de las relaciones interregionales y el intercambio fructífero entre ambas regiones. Las relaciones se sitúan en un contexto más amplio, con un enfoque en las formas innovadoras y en la eliminación de posibles inconsistencias entre ellos.

Como se ha analizado, múltiples niveles de relación global, interregional y subregional se suman a las relaciones bilaterales de los Estados miembros de ambas regiones, así como a otras que implican a actores gubernamentales y no gubernamentales. Todas ellas son complementarias, pero también presentan tensiones y fragmentación. No obstante, como ventaja comparativa la UE cuenta con una relación más institucionalizada y arraigada en lazos históricos y culturales con ALC que se han mantenido vivos por constantes flujos migratorios e interdependencias que exceden el ámbito económico y se extienden a múltiples mecanismos de cooperación.

La renovación de la relación estratégica interregional pasa por enfatizar y explotar las ventajas comparativas de las relaciones UE-Celac y destacar qué pueden ofrecerse mutuamente como socios globales. A fin de recuperar poder blando, la UE deberá ofrecer más incentivos que retórica a sus socios, y así frenar su progresivo declive como socio estratégico. Para esto se deberán reforzar las redes sociales que

implican el conjunto de actores en las relaciones interregionales en un esquema de interregionalismo complejo, en el cual los diferentes esquemas de interrelación converjan hacia objetivos complementarios. Por su parte, en América Latina y el Caribe asistimos a una serie de mecanismos de cooperación regional *à la carte* (Quiliconi, 2016) en el que conviven y también compiten diferentes iniciativas que responden a diferentes generaciones de regionalismo clásico, nuevo regionalismo y regionalismo posliberal, sin que hoy se pueda afirmar con rotundidad cuál es la fuerza dominante. Más bien, encontramos una tendencia a hacerlas convivir de forma pragmática con una estrategia adaptativa en la que en muchos casos se dirigen a diversos proyectos regionales según la temática específica a abordar, y simulan una suerte de estrategia de *forum shopping*.

Esta fragmentación y heterogeneidad se corresponden con un contexto internacional lleno de incertezas, y con la imprevisibilidad como signo de un tiempo en el que los cambios en los equilibrios de poder dan lugar a coaliciones líquidas y alianzas asimétricas que cuestionan el actual orden internacional y reconfiguran los órdenes regionales. En este contexto, el regionalismo se proyecta como una dinámica cambiante en la que no funcionan las categorías rígidas, sino que busca encontrar formas de gobernanza que den respuesta a los desafíos que traspasan las fronteras y cabida a los nuevos actores no gubernamentales que participan en las relaciones internacionales y conforman una gobernanza multinivel. En esta línea, asistimos a tendencias de transregionalismo o multilateralismo selectivo, al tiempo que se escenifica una suerte de escalada verbal hacia una hipotética guerra comercial. Estos escenarios no hacen sino ahondar en la relevancia del estudio de las implicaciones del interregionalismo y constata la idoneidad del interregionalismo entre la UE y ALC, en aras de potenciar las sinergias complementarias entre ambas regiones.

En este contexto, la relación interregional entre la UE y ALC puede considerarse como un caso paradigmático del interregionalismo asimétrico en el marco de la creciente multipolaridad (Gardini y Ayuso, 2015). Por una parte, dada la proliferación y fragmentación de los mecanismos de cooperación regional en América Latina, frente a la profundización y unidad de la integración europea. Por otra, porque la UE es aún la principal promotora del interregionalismo a nivel global y trata de fomentarlo a otras regiones del mundo. Si bien ya ha dejado de tratar de exportar su propio modelo institucional y político a otras regiones del mundo, su enfoque regionalista la ha llevado a buscar diferentes maneras de vincularse con los distintos actores que permiten relacionarse de región a región, lo que ha llevado a la construcción de un entramado multinivel y complejo entre ambas regiones.

A pesar de que los diferentes organismos regionales tanto en la UE como en ALC no pasan por su mejor momento y existe un cuestionamiento sobre cuál es la dirección que se debe tomar, además de la existencia de voces discrepantes en su interior, el regionalismo es aún una apuesta estratégica en ambas regiones. A su vez, a pesar de la constatación de tendencias hacia la bilateralización de las relaciones en algunos aspectos del diálogo político y los acuerdos comerciales, el interregionalismo es el patrón dominante de las relaciones entre ambas regiones. No obstante, estas relaciones se enmarcan en un contexto global en transición que obliga a analizar las relaciones desde una perspectiva que supere el esquema birregional para convertirse en un interregionalismo global como uno de los elementos estructurales de la gobernanza global.

REFERENCIAS

- Acharya, A. (2012, marzo). Comparative regionalism: a field whose time has come? *The International Spectator*, 47(1), 3-15.
- Adler, E. y Barnett, M. (1998). *Security communities*. Cambridge: University Press.
- Aleman, C. (2007). Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina. En C. Freres et al. (Eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* (pp. 43-62). Madrid: Cealci, Fundación Carolina.
- Alonso, J. A. (2010). Hacia una nueva estrategia UE-América Latina: notas para el debate. En *Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis. "Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones"* (pp. 89-103). Madrid: Fundación Carolina.
- Altmann, J., F., Rojas-Aravena, E. y Beirute, T. (Eds.). (2011). *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?* Argentina: Flacso.
- Ayllón, B. (Ed.). (2016). *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur* (1.ª ed.). Quito: Editorial IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales).
- Ayllón, B., Ojeda, T. y Surasky, J. (Coord.). (2014). *Cooperación Sur-Sur. Regionalismo e integración en América Latina*. Madrid: Ed. Los libros de la Catarata, IUDC-UCM.
- Ayuso, A. (2009, mayo). Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana: equilibrios y asimetrías. *Revista Cidob Afers Internacionals*, (85-86), 185-19.

- Ayuso, A. (2009). *Estudio de viabilidad sobre el Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una zona de Asociación Global*. Bruselas: Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo.
- Ayuso, A. (2012). Institucionalidad jurídica y tratamiento de las asimetrías: viejos y nuevos retos de la integración latinoamericana. En F. Rojas Aravena (Ed.), *Vínculos globales en un contexto multilateral complejo* (pp. 375-422). Buenos Aires: Flacso, Secretaría-General-Aecid-Cidob, Buenos Aires: Teseco/Flacso.
- Ayuso, A. (2016). Bilateralismo, interregionalismo y enfoque global: dilemas de la UE frente a América Latina y el Caribe. En G. Molano (Comp.), *La Unión Europea en América Latina y el Caribe. Lógicas y políticas de un actor global* (pp. 101-131). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Ayuso, A., Mattheis F. y Viilup, E. (2015). Regional cooperation, interregionalism and governance in the Atlantic. En J. Bacaria y L. Tarragona (Eds.), *Atlantic Future shaping a new hemisphere for the 21st century: Africa, Europe and the Americas* (pp. 117-135). Barcelona: Cidob.
- Ayuso, A. y Foglia, M. (2010, junio). Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los acuerdos de asociación estratégica UE-ALC. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XVI(22), 43-84.
- Ayuso, A. y Gardini, G. L. (2017). EU-Latin American relations as a template for interregionalism. En F. Mattheis y A. Godsäter (Eds.), *Interregionalism across the Atlantic Space* (pp. 115-130). Londres: Springer International Publishing.
- Ayuso, A. y Gratius, S. (2016). América Latina y Europa: ¿repetir o reinventar un ciclo? *Revista Pensamiento Propio*, (44), 249-292.
- Ayuso, A. y Gratius, S. (2015, julio-agosto). ¿Qué quiere América Latina de Europa? *Política Exterior*, (166), 130-137.
- Ayuso, A. y Gratius, S. (2017). ¿Nadar a contracorriente? El futuro del acuerdo de la Unión Europea con Cuba. En A. Ayuso y S. Gratius (Coord.), *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro* (pp. 89-104). Barcelona: Cidob.

- Bacaria, J. y Valle, V. (Coord.). (2015, septiembre). Introducción, *Relaciones Interregionales: Transeuroasiáticas*. *Revista D'Afers Internacional*, 110, 7-16.
- Baert, F., Scaramagli, T. y Söderbaum, F. (Eds.). (2014). *Intersecting interregionalism: regions, global governance and the EU*. Dordrecht: Springer.
- Börzel, T. A. (2013). Comparative regionalism: European integration and beyond. En T. Carlsnaes, T. Risse y B. A. Simmons (Eds.), *Handbook of international Relations* (2.ª ed., pp. 503-531). Londres: SAGE.
- Börzel, T. y Risse, T. (2009). Diffusing (inter-) regionalism. *The EU as a model of regional integration*. Documento de trabajo de la KFG Series.
- Caballero, S. (2011). Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 158-172.
- Caballero, S. (2016). *El Brasil de Dilma, ¿alejándose del regionalismo post-liberal?* Ponencia presentada en Congreso Ceisal, Salamanca, 28 de junio.
- Caballero, S. (2017a). El desafío del mega-regionalismo: el multilateralismo en cuestión. *Pensamiento Propio. América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización*, (44), 77-105.
- Caballero, S. (2017b, enero-junio). El papel de México en la megaregión transpacífica: bisagra entre América y Asia-Pacífico. *Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración*, 22(43), 7-17.
- Cardona, G. (2015). *La Organización Mundial del Comercio y los TLC, ¿reinventando el sistema mundial de comercio?* Serie Investigaciones Ceipa.
- Cerny, P. (2010). *Rethinking world politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Collard-Wexler, S. (2006). Integration under anarchy: neorealism and the European Union. *European Journal of International Relations*, (12), issue: 3, 397-432.
- Comisión Europea. (2009). *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales*. Bruselas: COM.

- Cooper, R., Hughes, C. y De Lombaerde, P. (Eds.). (2008). *Regionalisation and global governance. The taming of globalisation?* Londres, Nueva York: Routledge.
- Cox, R. (1996). *Approaches to world order*. Cambridge University Press.
- Dabène, O. (2009). *The politics of regional integration in Latin America. Theoretical and comparative explorations*. Londres: Palgrave MacMillan.
- De Lombaerde, P., Söderbaum, F., van Langenhove, L. y Baert, F. (2009, abril). The problem of comparison in comparative regionalism. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 9(7), 22.
- De Lombaerde, P., Söderbaum, F. y Wunderlich, J.-U. (2015). Interregionalism. En A. Jorgensen y T. Drieskens, *The SAGE handbook of European foreign policy* (Vol. 2, pp 750-765). Londres: SAGE.
- Deustsch, K. (1974). *Análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Doidge, M. (2014). Interregionalism and the European Union: conceptualizing group-to-group relations. En F. Baert, T. Scaramagli y F. Söderbaum (eds.), *Intersecting interregionalism: regions, global governance and the EU* (pp. 37-54). Dordrecht: Springer.
- European Union Global Strategy-EEAS. (2016, junio). *Shared vision, common action: a stronger Europe*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- Gardini, G. y Malamud, A. (2014). *Debunking interregionalism: concepts, types and critique-with a transatlantic focus*. Documento de trabajo N.º 38. Atlantic Future, Barcelona.
- Gardini, G. y Ayuso, A. (2015). *EU-Latin America and Caribbean inter-regional relations: complexity and change*. Documento de Atlantic Future Scientific, N.º 24.
- Garzón, J. F. (2015, enero). *Multipolarity and the future of regionalism: Latin America and beyond*. Documento de trabajo GIGA N.º 264.
- Gratius, S. (2011). The EU and the “special ten”: deepening or widening Strategic Partnerships? *Policy Brief*, (76), 2011. Madrid, FRIDE.

- Gratius, S. (2008, mayo). *La Cumbre Europeo-Latinoamericana: ¿hacia un bilateralismo selectivo?* Madrid: FRIDE.
- Haas, E. (2004). *The uniting of Europe*. EE. UU.: University of Notre Dame.
- Hardacre, A. y Smith, M. (2009). The EU and the diplomacy of complex interregionalism. *The Hague Journal of Diplomacy*, (4), 167-188.
- Hänggi, H. (2000). *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives*. Documento elaborado para el workshop "Dollars, democracy and trade: external influence on economic integration in the Americas", Los Angeles, CA, mayo 18 del 2000.
- Hänggi, H. (2006). Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In search of a typology. En J. Rüländ, H. Hänggi y R. Roloff, *Interregionalism and international relations*. (pp. 31-32). Londres, Nueva York: Routledge.
- Hermann, C. (2014). Crisis, structural reform and the dismantling of the European Social Model(s). *Economic and Industrial Democracy*, 38(1), 51-68.
- Hettne, B. (1991, agosto). Security and peace in post-cold war Europe. *Journal of Peace Research*, 28 (3), 279-294.
- Hettne, B. (2003). The new regionalism revisited. En F. Söderbaum y T. Shaw (Eds.), *Theories of new regionalism* (pp. 22-42). Londres: Palgrave Macmillan.
- Hurrell, A. (1992, enero). Latin America in the new world order: a regional bloc of the Americas? *International Affairs*, 68(1) pp. 121-139.
- Hurrell, A. (1995). Regionalism in theoretical perspective. En L. Fawcett y A. Hurrell, *Regionalism in world politics: Regional organization and international order* (pp. 37-73). Oxford University Press.
- Ibañez, J. (2000). El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (1), 1-11.
- Kacef, O. (2016). Oportunidades y desafíos en las relaciones entre América Latina y Asia. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 114, 41-62.

- Litsegård, A. y F. Mattheis. (2018). The Atlantic space-a region in the making. En F. Mattheis y A. Godsäter (Eds.), *Interregionalism across the Atlantic space* (pp. 1-13). Netherlands: Springer International Publishing.
- Malamud, A. y Gardini, G. (2012). Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 116-133.
- Malamud, A. (2010). Latin American regionalism and EU Studies. *European Integration*, 32(6), 637-657.
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- Malamud A. y Schmitter. P. C. (2007). *The experience of European integration and the potential for integration in South America*. Barcelona: Cidob.
- Malamud, C. (Coord.). (2017, diciembre). *¿Por qué importa América Latina? (Informe Elcano 22)*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Manrique, M. y Lerch, M. (2015). *The PIP's potential impact on developing countries: a review of existing literature and selected issues*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Mariscal, N. (2003). *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Tecnos.
- Mattheis, F. y Godsäter, A. (Eds.). (2018). *Interregionalism across the Atlantic Space*. S.l.: Springer.
- Mattli, W. (1999). *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge University Press.
- Meissner, K. L. (2017). *Leveraging interregionalism: EU strategic interests in Asia, Latin America and the Gulf region*. *International Politics*. Macmillan Publishers.
- Mellado, N. (2010). La Unión Europea y la integración sudamericana: espacio político birregional. En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja, *Una región en construcción. Unasur y la Integración de América del Sur* (pp. 351-388). Barcelona: Cidob.

- Mitrany, D. (1948, julio). The functional approach to world organization. *International Affairs*, 24(3), 350-363.
- Molano, G. (2017). La construcción de un mundo de regiones. *Revista de Estudios Sociales*, (61), 14-27.
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe. Social purpose & state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University.
- Motta Veiga, P. y Ríos, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: Cepal.
- Nolte, D. (2013). *Latin America's new regional architecture: segmented regionalism or cooperative regional governance?* Documento presentado en el xxxi International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Washington D.C., mayo junio del 2013.
- Nolte, D. (2016a). Regional governance from a comparative perspective. En V. M. González-Sánchez, (Ed.). *Economy, Politics and Governance Challenges* (pp. 1-16). Nueva York: Nova Science Publishers.
- Nolte, D. (2016b, agosto). The Pacific Alliance: nation-branding through regional organisations. *GIGA FOCUS*, (4), 1-13.
- Nolte, D. y V. M. Mijares. (2018, abril 23). La crisis de Unasur y la deconstrucción de Sudamerica. *El Espectador*.
- Nugent, N. (1989). *The government and politics of the European Union*. Nueva York: Palgrave.
- Pollio, E. (2010). What kind of interregionalism? The EU-Mercosur relationship within the emerging 'Transatlantic Triangle'? En *Bruges Regional Integration and Global Governance Papers*, 3/2010. UN-CRIS. pp. 30
- Puig, J. C. (1986, enero-febrero). Integración y autonomía de América Latina en la Postrimerías del s. xx. *Revista Integración Latinoamericana*, 109, 40-62.
- Quiliconi, C. (2016). Latin America integration: regionalism *a la carte* in a multipolar world. *Colombia Internacional*, 92, 15-41.
- Riggiozzi, P. (2012). Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. *New Political Economy*, 17(4), 421-443.

- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. Londres: Springer.
- Rivarola, A. y Briceño-Ruiz, J. (Eds.). (2013). *Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Rojas Aravena, F. (2012). *Diplomacia de cumbres. El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz*. Buenos Aires: Flasco.
- Rosales, O. y Herreros, S. (2014). *Mega-regional trade negotiations: what is at stake for Latin America?* Documento de trabajo Inter-American Dialogue, enero, Washington.
- Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 0, 75-106.
- Sanahuja, J. A. (2010). La Construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (Eds.). *Una región en construcción: Unasur y la integración en América del Sur*. Barcelona: Bellaterra/Fundación Cidob, 87-134.
- Sanahuja, J. A. (Ed.). (2016, julio-diciembre). América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización. *Revista Pensamiento Propio*, 44, 13-25.
- Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (Eds.). (1998). *European integration and supranational governance*. Londres: Oxford University Press.
- Sandholtz, W. y Zysman, J. (1994). 1992: Recasting the European bargain. En F. Nelsen-Brent y A. Stubb (Eds.). *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Sberro, S. (2015). La negociación del TTIP: del interregionalismo a la gobernanza Global. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 110, 67-86.
- Serban, I. (2015). *The European Union foreign policy from pure to complex interregionalismo. The case of Latin America and the role of transregionalism*. Documento presentado en ISA, Nueva Orleans, 2015.
- Söderbaum, F. (2015). *Early, old, new and comparative regionalism: the scholarly development of the field*. Documento de trabajo KFG N.º 64, octubre del 2015, Freie Universität Berlin.

- Teló, M. (2001). Globalisation, new regionalism and the role of European Union. En *European Union and new regionalism* (pp. 1-20). Aldershot (Great Britain): Ashgate.
- Teló, M. (2007). *European Union and new regionalism: regional actors and global governance in a post-hegemonic era*. 2.^a ed. Great Britain: Ashgate Publishing Company.
- The Economist*. (2016, julio 30). The New Political Divide. *Economist.com*. Recuperado de <http://www.economist.com/news/leaders/21702750-farewell-left-versus-right-contest-matters-now-open-against-closed-new> (último acceso 21 de febrero de 2018).
- Tussie, D. (2009). Latin America: Contrasting motivations for regional projects. *Review of International Studies*, 35(1), 169-188.
- Van Klaveren, A. (2017). Regionalism in Latin América. Navigating in the fog. Documento de trabajo SECO/WTI N.º 25, diciembre.
- Van Klaveren, A. (2012). América Latina en un nuevo mundo. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 100, 131-150.
- Van Langenhoven, L. (2010). *The EU as a global actor in a multipolar world and multilateral 2.0 Environment*. Documentode trabajo Egmont.
- Vieira Posada, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

ÍNDICE ANALÍTICO

A

- Alianzas, 9, 48, 49, 50, 58, 60, 85, 97, 98, 99
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), 32, 34, 56, 58
- Alianza del Pacífico, 32, 46, 57, 58, 60, 70, 77, 91, 92, 94
- Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (Alca), 54, 86, 87
- América Latina, 10, 11, 19, 28, 30, 33, 34, 35, 41, 45, 50, 53, 62, 63, 68, 71, 73, 77, 78, 91, 99, 100
- Asociación de Comercio e Inversiones del Atlántico Norte/TransAtlantic Trade Investment Partnership (TTIP), 43, 44, 62, 90, 94,
- Asociación Estratégica Bilateral, 11,
- Asociación Estratégica Birregional, 49, 69, 70
- Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), 51
- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), 26, 51,
- Asociación Transpacífica/Trans Pacific Partnership (TPP), 43, 44, 46, 62, 90

B

- Bilateralismo selectivo, 45, 46, 60, 87, 97
- Brexit, 33, 49, 63, 89, 94

C

- Cumbre de Río, 55, 69
- China, 44, 57, 61, 62, 71, 80, 86, 94
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 25, 26, 52, 53

Comunidad Andina de Naciones (CAN), 31, 53, 55, 58, 69, 70, 71, 72, 74, 77
Comunidad Económica Europea (CEE), 23, 51, 52
Comunidad del Caribe (Caricom), 54, 60, 72, 77
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), 32, 34, 57,
60, 73, 77, 78, 79, 81, 85, 98
Cooperación técnica, 59, 69, 72
Cooperación económica, 58, 73

E

Estados Unidos, 31, 44, 53, 54, 55, 56, 58, 61, 62, 69, 71, 77, 79, 80, 86,
87, 88, 89, 90, 92, 93
Estrategia Global Europea, 67, 75

F

Federador, 39, 48, 59, 67
Fondo Monetario Internacional (FMI), 52, 93

G

Globalización, 9, 10, 11, 13, 26, 27, 35, 41, 43, 45, 46, 49, 50, 54, 83, 85,
88, 90, 94
Gobernanza regional, 9, 18, 34
Gobernanza global, 35, 50, 64, 68, 80, 81, 100
Gobernanza multinivel, 9, 50, 99
Gobernanza supranacional, 30
Grupo de Río, 53, 57, 60, 77

I

Integración regional, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 36, 50,
51, 52, 53, 55, 59, 60, 63, 69, 72
Interregionalismo, 9, 11, 15, 36, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 53,
55, 56, 58, 60, 61, 64, 67, 68, 76, 83, 85, 97, 98, 99, 100
Interregionalismo asimétrico, 15, 95, 100
Interregionalismo complejo, 11, 60, 65, 68, 97, 99
Inerregionalismo global, 76, 100
Interregionalismo híbrido, 10, 43, 44, 58, 60, 73, 78, 87
Interregionalismo puro, 43, 53, 60, 70, 71, 78, 86

M

Mercado Común Centroamericano (MCC), 51, 53, 85

Mercado Común del Sur (Mercosur), 31,36, 43, 46, 52, 53, 55, 58, 60, 61, 62, 69, 70, 71, 72, 74, 77, 78, 81, 86, 87, 88, 92, 93, 94
Multipolaridad, 9, 10, 31, 100

N

Naciones Unidas, 10, 20, 49, 74
Nuevo interregionalismo, 41, 42, 68
Nuevo regionalismo, 19, 20, 26, 27, 28, 30,32, 33, 53, 54, 87, 99

O

Objetivos de desarrollo sostenible (ODS)/Agenda 2030, 49, 74, 75, 76
Organización Mundial de Comercio (OMC), 20, 32, 44, 54, 62, 86, 88, 92, 94

P

Pacto Andino, 26, 51, 53, 85

R

Regionalismo, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 44, 45, 48, 50, 51, 53, 56, 58, 61, 78, 85, 97, 99, 100
Regionalismo abierto, 10, 20, 31, 53, 86, 93,
Regionalismo clásico (viejo regionalismo), 19, 20, 27, 32, 99
Regionalismo europeo, 51
Regionalismo híbrido, 10, 43, 72,
Regionalismo latinoamericano, 18, 26, 31, 32, 33, 34, 46, 56, 59, 63, 92, 97
Regionalismo posliberal, 32, 33, 45, 55, 88, 99
Regionalismo puro, 10, 43, 53, 60, 70, 71, 72, 74, 78, 86
Regionalización, 16, 18, 27, 36, 41
Ronda del Uruguay, 20, 32, 54

S

Sistema de Integración Centroamericano (SICA), 31, 53, 58, 60, 69, 70, 72

T

Transregionalismo (regionalismo selectivo), 10, 43, 46, 57, 60, 72, 74, 86, 99
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA), 31, 54, 62, 93

U

Unión de Naciones del Sur (Unasur), 32, 34, 46, 57, 59, 77

Unión Europea (UE), 10, 39, 11, 18, 19, 30, 33, 41, 43, 44, 48, 49, 57, 58,
60, 61, 62, 70, 73, 76, 77, 78, 79, 81, 85, 86, 87, 88, 92, 94, 98

Z

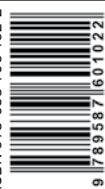
Zona de Libre Comercio (ZLC), 51, 54, 61, 69

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en Xpress Estudio Gráfico y Digital SAS en junio de 2018.

Fue publicado por el Fondo Editorial de la Universidad Cooperativa de Colombia.
Se emplearon las familias tipográficas Lato, Montserrat y Absara Sans.

Este volumen analiza las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe desde el regionalismo y el interregionalismo en cuanto fenómenos estructurantes del proceso de globalización. Así, en el capítulo primero se revisan las teorías regionalistas a lo largo de seis décadas a partir de las teorías clásicas funcionalistas, se revisa el regionalismo abierto de corte estructuralista y se termina con el regionalismo del siglo XXI, el cual abarca una pluralidad de experiencias heterogéneas. A continuación, se repasa la aún infradesarrollada teoría de las relaciones interregionales. Asimismo, se analizan las sinergias entre regionalismo e interregionalismo en el caso específico de las relaciones entre Europa y América Latina, como caso paradigmático de la complejidad del interregionalismo. Luego, se detalla la evolución del interregionalismo, en las tres dimensiones de las relaciones (económico-comercial, cooperación socioeconómica y diálogo político), en el marco de la Asociación Estratégica Birregional, constituida en 1999, la cual se ha desarrollado progresivamente de forma asimétrica. El último capítulo detalla las sinergias y los *desacompañamientos* que se dan en las relaciones interregionales, así como sus implicaciones en las relaciones internacionales. Para concluir, se constata que, a pesar de ciertas tendencias hacia la bilateralización de algunos aspectos del diálogo político y los acuerdos comerciales, el interregionalismo es el patrón dominante de las relaciones, pero enmarcado en un contexto internacional en transición que insta a superar el esquema birregional y convertirse en un interregionalismo global.

ISBN 978-958-760-102-2



Centro de Pensamiento Global
cepeg 



Universidad Cooperativa
de Colombia