



ESTUDIOS

Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR*

José Briceño Ruiz

Resumen

En este ensayo se analizan las dimensiones de las relaciones externas del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se parte de la premisa que este bloque regional constituye un ejemplo de regionalismo estratégico, una modalidad de integración regional que es examinada en el artículo. En consecuencia, la forma como el MERCOSUR aborda sus relaciones con el mundo también tiene un fuerte componente estratégico. En este sentido, se argumenta que Brasil y sus socios del MERCOSUR perciben que el ALCA es una amenaza para su proyecto regional. Por ello, han reaccionado mediante la promoción de una política estratégica que se expresa, en el ámbito regional, en la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y, en el ámbito interregional, en la reconfiguración de las relaciones con la Unión Europea.

Palabras claves: regionalismo, interregionalismo, MERCOSUR, ALCA, Unión Europea

Abstract

This paper analyses the external relations of the Southern Common Market (MERCOSUR). Hereby, it is argued that this integration scheme is an example of strategic regionalism, a modality of regional integration that is examined in this paper. In consequence, the way as MERCOSUR develops its external relations has also a strategic bias. Therefore, it is argued that Brazil and its MERCOSUR's partners perceive that the FTAA is a threat for its regional project. For that reason, MERCOSUR has reacted by promoting a strategic policy expressed, at regional level, in the creation of the South

* Este artículo es un avance del Proyecto de Investigación titulado "*La integración hemisférica y el interregionalismo en la estrategia comercial externa de América del Sur. Efectos en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones*", financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad de los Andes (CDCHT) de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela (Código NUTA-H-234-06-09-13). El autor agradece a esta instancia universitaria por su apoyo financiero que ha permitido la realización de este proyecto.



American Community of Nations, and at interregional level, in the remaking of the relations with the European Union.

Keywords: regionalism, interregionalism, FTAA, MERCOSUR, European Union

A pesar de sus crisis y dificultades, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es la iniciativa de integración más importante de América Latina. Creado en 1991 mediante el Tratado de Asunción, el MERCOSUR reúne en su seno a dos de las economías latinoamericanas más importantes (Brasil y Argentina), junto a Paraguay y Uruguay, destacados productores de rubros agroalimentarios. La reciente incorporación de Venezuela, otorga al MERCOSUR una dimensión energética, consolidándolo como el bloque regional más importante de América del Sur.

En este trabajo se argumenta que el MERCOSUR, bajo el liderazgo brasileño, puede ser considerado como una modalidad de regionalismo estratégico. El MERCOSUR es la continuación del proceso de integración bilateral iniciado en 1985 por los presidentes de Brasil y Argentina, José Sarney y Raúl Alfonsín. En este encuentro se inició un proceso de integración bilateral, que se transformó en el MERCOSUR el 1991. Ciertamente, muchas de las premisas “autónomas” de la integración bilateral se soslayaron en el Tratado de Asunción, pero no por ello el nuevo acuerdo regional perdió su carácter estratégico. Este se expresa en una convergencia de intereses entre Brasil y Argentina, para convertir al Cono Sur en un espacio común de desarrollo, que permitiese la ampliación del espacio económico de sus empresas con orientación exportadora. A esto se sumó, la voluntad política de convertir a América del Sur en un actor con mayor peso en las relaciones internacionales. En este sentido, y este es un enfoque predominante en Brasil desde mediados de los años noventa, el MERCOSUR no se concibió como un espacio limitado al Cono Sur sudamericano, sino que debería ser parte de una estrategia mayor de creación de un bloque sub-regional, resultado de su convergencia con la Comunidad Andina (CAN).

Sin embargo, este proyecto “estratégico” ha tenido que enfrentarse durante sus años de existencia al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta de integración promovida por Estados Unidos desde 1991, aunque entonces bajo la denominación de Iniciativa para las Américas. Para diversos círculos políticos y económicos del MERCOSUR, el ALCA, al menos en la forma propuesta por Estados Unidos, representaba una amenaza a la existencia misma del MERCOSUR. Por ello, se planteó una estrategia para evitar que esta iniciativa de integración fuese materializada en un tratado. Un elemento de esta estrategia fue el asumir una muy hábil posición negociadora, negándose a aceptar una agenda en la cual no se incluyeran los temas de interés del MERCOSUR. Otra estrategia fue la consolidación del MERCOSUR y su ampliación al resto de América del Sur, al incluir nuevo miembros asociados y fomentar la convergencia con la CAN. Esto ha producido como resultado la creación en diciembre de 2004 de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). La tercera estrategia fue la diversificación de su estrategia negociadora más allá del continente americano mediante la promoción del interregionalismo con otros importantes grupos comerciales como la Unión Europea (UE).

El regionalismo estratégico del MERCOSUR

El concepto de regionalismo estratégico



La nueva oleada de regionalismo que se inició a mediados de la década del ochenta tiene un fuerte elemento estratégico. Como señalan Mansfield y Milner (1999: 614), la interacción estratégica ha guiado en gran medida los procesos de formación de acuerdos comerciales preferenciales (regionalismo económico) desde fines de la II Guerra Mundial. Se ha argumentado, por ejemplo, que la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) fue creada como una respuesta a la Comunidad Económica Europea (CEE) en los años cincuenta del siglo XX. De igual manera, se argumenta que las iniciativas de integración en el Tercer Mundo durante esos años también fueron una respuesta al avance de la integración en Europa (Mansfield y Milner, 1999: 614). Autores como Brada y Méndez (1993: 188), por ejemplo, consideran que la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) fue en gran medida un mecanismo creado por los países latinoamericanos para enfrentar el predominio de Estados Unidos en la región.

Sin embargo, el carácter estratégico del regionalismo ha sido mucho mayor en la nueva oleada regionalista producida desde fines de los años ochenta e intensificada luego de la caída del muro de Berlín. Autores como Björn Hettne vinculan la tesis de la declinación de la hegemonía y el surgimiento de un nuevo regionalismo. En su opinión, durante el periodo de hegemonía estadounidense se desarrolló un regionalismo subsumido en la lógica de la Guerra Fría y que respondía en gran medida a los intereses del “*hegemon*” (Estados Unidos). Se trataba de un “regionalismo hegemónico” en el que los poderes regionales actuaban como sub-imperialismos. El fin del conflicto Este-Oeste en 1989 significó el colapso de este tipo de regionalismo, que ha sido sustituido por uno nuevo en el cual las potencias regionales tienen ambiciones que pueden ser descritas como hegemónicas, si bien no a nivel global, al menos a escala regional. Ésta es una de las potenciales formas de organización del orden mundial que el autor describe como post-hegemónico (Hettne, 1994: 5).

El regionalismo estratégico es un proceso que resulta de una alianza entre Estados-nación y empresas transnacionales o empresas nacionales que han iniciado un proceso de internacionalización de sus actividades económicas. Su antecedente remonta a la política comercial estratégica, una modalidad aceptada en la nueva teoría del comercio internacional para describir en parte el funcionamiento de ciertos mercados oligopólicos. Se entendía que existían ciertos sectores, como la industria de la aviación, que requería algún tipo de intervención del Estado, que apoyaría a los sectores privados, en principio, responsables de su desarrollo. La política comercial estratégica se comenzó a promover en Estados Unidos y otros países desarrollados en la década del ochenta del siglo XX, cuando se estableció una alianza entre los Estados-nación y las empresas transnacionales (ETN), cuya sede central estaba en estos países.

A fines de los ochenta y durante los años noventa, la creciente competencia intra-empresa, condujo a ciertas ETN a presionar los gobiernos para establecer medidas que evitasen el deterioro de su influencia en la economía mundial. Para un Estado apoyar a sus empresas también se convirtió en un mecanismo de evitar que sus capacidades fuesen disminuidas o que las ganancias obtenidas por otras ETN cuya sede central estuviese en otro Estado, se lograsen a expensas suyas. Es entonces, el momento cuando se gira de la política comercial estratégica al regionalismo estratégico, es decir, cuando se comienza a utilizar a la integración regional como mecanismo para promover los intereses de la alianza Estado-nación-ETN. Como señala Björn Hettne (1996: 94), el regionalismo estratégico no se propone necesariamente promover un interés universal, sino los del respectivo bloque



económico. Muchas veces es liderado por un gobierno poco liberal en alianza con corporaciones que tratan de penetrar otros bloques que son acusados de proteccionistas (Hettne, 1996: 94). Para Deblock y Brunelle (1993: 596), el regionalismo estratégico es “toda forma de política económica internacional que tiene como objetivo, apoyándose en el regionalismo económico, establecer una relación de fuerza y desarrollar una ventaja comparativa sobre los mercados internacionales a favor de un grupo de países que forman una entente económica”.

En otras palabras, en el regionalismo estratégico la competencia económica en un mundo globalizado e internacionalizado es una variable fundamental. En el regionalismo estratégico se podrá encontrar un país líder (o un eje líder) que busca promover mediante la integración regional condiciones y un marco legal favorable que permita la expansión de las actividades de las ETN. Ciertamente, para que el regionalismo estratégico sea operativo, es necesario que los otros Estados que participen en el proceso regional reciban algún beneficio, sea mediante la apertura del mercado del líder del proceso regional o mediante la promoción de políticas distributivas. Como contraprestación, el líder asegura un marco legal (normas sobre inversión, propiedad intelectual, compras gubernamentales) e institucional (mecanismo de solución de conflictos o instituciones comunes) que permitan la ampliación de las actividades de las ETN.

Aunque el regionalismo estratégico tenga puntos de encuentro con la teoría realista, no debe considerarse como expresión de este enfoque. Ciertamente, el regionalismo estratégico, al igual que ciertas variables neorrealistas (véase Hurrell, 1995: 340) da importancia a la dinámica mercantilista de la competencia económica y a esquemas de cooperación diplomática y política que buscan mejorar la posición de una región en el sistema internacional. Sin embargo, existen diferencias sustanciales con las premisas básicas del enfoque realista. Así, por ejemplo, el denominado intergubernamentalismo, la expresión del realismo en la teoría de la integración, concibe a la integración básicamente como un proceso entre Estados y dirigido a fortalecer o rescatar, para utilizar la expresión de Alan Milward (1992), el Estado-nación. Éstos son los principales actores y debido al carácter anárquico del sistema internacional, su mayor preocupación son sus problemas de seguridad y poder. En consecuencia, la cooperación e integración regional son difíciles de promover, incluso si los Estados tienen intereses comunes, porque antes de emprender cualquier iniciativa los Estados miden el impacto de los acuerdos cooperativos sobre sus capacidades relativas y la forma como tal cooperación puede ayudar a preservar o incrementar éstas (Grieco, 1990: 30). Cuando los Estados deciden promover la integración buscan incrementar su poder de negociación y adaptarse a los cambios en la estructura del poder mundial. En otras palabras, la integración es básicamente un medio para preservar e incrementar las capacidades de un Estado y promover un marco económico y político más estable y predecible (Krasner, 1993: 74-75).

El regionalismo estratégico, en cambio, no es un enfoque Estado céntrico. Existe un actor transnacional que es esencial al regionalismo estratégico, las ETN, que excluyen el carácter realista de este enfoque. Más bien, puede ubicarse en un enfoque dentro de aquellos que consideran la dinámica política doméstica, la creciente interdependencia económica, la ausencia de un régimen jerárquico en un sistema internacional globalizado y la necesidad de crear regímenes internacionales para tratar



las externalidades que genera la interdependencia. Se genera así un complejo proceso político a dos niveles (doméstico e internacional) en el cual se delimita el carácter estratégico de la política de integración de un país (véase Briceño Ruiz, 2007).

El MERCOSUR como modalidad de regionalismo estratégico

El MERCOSUR tiene un evidente componente estratégico, uno de cuyos objetivos es lograr preservar un margen de autonomía para una sub-región que incluye dos economías líderes en América Latina. El papel de Brasil en el diseño de esta estrategia ha sido crucial. Ciertamente, este proceso regional resulta de una convergencia de intereses entre Brasil y Argentina que remonta a la integración bilateral entre Sarney y Alfonsín. Sin embargo, uno de los elementos que caracterizan esta convergencia es el liderazgo brasileño, reconocido de forma tácita o expresa. Esto incluso ha generado resquemores en los años recientes, cuando se alega que el gran ganador de este proceso regional ha sido Brasil y sus empresas con orientación exportadora.

Para el gobierno brasileño el MERCOSUR es una forma de adaptarse a los cambios mundiales que se resumen, por un lado, en un proyecto de desarrollo nacional basado en la reestructuración industrial y la ampliación del mercado interno, y en un proyecto externo de adecuación a un mundo en rápida expansión (Barbosa, 1991: 77). Al plantear el MERCOSUR, Brasil se propuso desarrollar una estrategia de integración que le permitiría reducir el desequilibrio comercial que caracterizaba a sus relaciones con los países de la región, incentivar el desarrollo de nuevas inversiones y ayudar a sus empresas a obtener mayores beneficios y aprovechar oportunidades de *joint ventures* con sus pares de los países socios. En consecuencia, estas razones llevan a Brasil “en ejercicio de su más estricto interés nacional, a reafirmar la decisión política de estrechar las relaciones de todo orden con las naciones vecinas y de construir el edificio integracionista” (Barbosa, 1993:77). En este sentido, el MERCOSUR le ha permitido a Brasil mantener su proyecto de desarrollo nacional y evitar ser sometido totalmente a la lógica del Consenso de Washington.

Para Argentina el MERCOSUR fue también parte de su estrategia de inserción competitiva de su economía en los mercados internacionales. Sin embargo, el gobierno de Carlos Saúl Menem fue excesivamente entusiasta con un eventual ingreso argentino al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya fuese a través del MERCOSUR o de forma unilateral. No obstante, a partir de 1996, cuando el Congreso estadounidense negó al entonces presidente William Clinton un nuevo *fast track* para continuar realizando negociaciones comerciales, el gobierno argentino optó por sumarse al proyecto brasileño de fortalecer el MERCOSUR y estrechar las relaciones comerciales con el resto de América del Sur. Esta política es resultado de la misma interdependencia que el MERCOSUR ha creado entre las economías de Brasil y Argentina. Además, evidencia como a pesar de existir una convergencia básica de intereses entre ambos países, aun existían temas respecto de los cuales no había consenso. Sin embargo, como ocurrió en el caso de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Buenos Aires terminó apoyando la posición del líder del proceso regional.

Para Paraguay y Uruguay “la opción era sencillamente una: acompañar el proceso o quedar totalmente aislados” (Díaz Labrano, 1993:21). En este sentido en 1988, Julio María Sanguinetti, para la época Presidente uruguayo, suscribió en Brasilia



el Acta de Alborada, mediante la cual se formalizó la incorporación de Uruguay en el proceso de integración bilateral que desde 1985 venían desarrollando Argentina y

Brasil. En 1990, la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil modificó el escenario para Uruguay. Este tratado preveía que los terceros países debían esperar cinco años para poder solicitar su adhesión, lo que significaba “un movimiento en el espacio subregional” que podría alterar de forma

significativa las reglas de juego establecidas desde la firma del PEC y el CAUCE en la década del setenta. Todo esto permitió que Uruguay atravesara el umbral de la integración, que terminó con el ingreso al MERCOSUR (Bizzozero, 1993:48-52).

Paraguay, por su parte, iniciaba un proceso de democratización y apertura económica y su inserción plena en la comunidad latinoamericana, después del largo aislamiento durante la dictadura de Alfredo Stroessner. El ingreso al MERCOSUR era vital pues suponía una asociación formal con dos de sus importantes socios comerciales, que además también transitaban un período de restablecimiento de la institucionalidad democrática.

El reciente ingreso de Venezuela responde a diversas razones, pero la dimensión estratégica está más vinculada al rechazo al ALCA y la búsqueda de aliados en su conflicto con Estados Unidos, que a la creación de condiciones para facilitar la ampliación de las actividades de las empresas venezolanas. Esto explica el discurso venezolano de “reformatear” el MERCOSUR, para darle un mayor contenido social, algo que no existe en los procesos regionales en los que predomina la dimensión estratégica. Así, el ingreso venezolano plantea un interesante escenario de reformulación del modelo de integración MERCOSURiano, proceso que ya se ha iniciado en 2003 con el ascenso al poder de Luis Inacio Lula de Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina. No obstante, la incorporación de Venezuela tiene sus connotaciones estratégicas. El MERCOSUR encuentra en el nuevo socio un aliado en su oposición al ALCA y su más reciente versión en la forma de tratados de libre comercio (TLC) bilaterales. Esto quedó plasmado de forma notoria en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata (noviembre de 2005), en la cual Venezuela se unió al MERCOSUR en su rechazo a la iniciativa estadounidense. Ciertamente, no es probable que el MERCOSUR se sume al radical discurso antiestadounidense de Chávez, pero tanto Brasilia como Buenos Aires, encuentran en el gobierno venezolano un aliado para enfrentar cualquier intento de Washington de fragmentar o debilitar el acuerdo sub-regional.

En resumen, desde sus orígenes el MERCOSUR tiene un fuerte componente estratégico, como parte de política liderada por Brasil, para enfrentar de forma conjunta con sus vecinos sudamericanos, las transformaciones del mundo de la pos-guerra fría. Ciertamente, en los años de hegemonía neoliberal, especialmente cuando Menem y Collor de Mello dirigían a Argentina y Brasil, el MERCOSUR tuvo un sesgo marcadamente comercial. Sin embargo, ni aún ese periodo el MERCOSUR constituyó sólo un bloque comercial. Ya en esos años, este proceso de integración era concebido como una respuesta estratégica a los cambios globales y hemisféricos que estaban teniendo lugar desde mediados de los años ochenta del siglo XX.

El MERCOSUR, el ALCA y la Comunidad Sudamericana: las interacciones estratégicas



El ALCA es una modalidad de regionalismo estratégico que busca generar una creciente regionalización económica en el Hemisferio Occidental. Regionalización porque pretende crear un esquema de producción regional favorable para las ETN con

nacionalidad estadounidense. Regionalismo porque busca establecer un marco institucional y legal acorde a los intereses de Washington para regular en un ámbito geográfico limitado al Hemisferio Occidental, aspectos sobre los cuales no existe consenso a escala global. En ambos casos se pretende crear condiciones macroeconómicas ideales para ayudar a Estados Unidos y sus ETN a mantener un lugar preeminente en la competencia internacional.

El MERCOSUR ha sido el esquema regional que ha mostrado mayor escepticismo en cuanto a la integración con Estados Unidos. Desde la denominada fase brasileña de prenegociación que se inicia con la reunión ministerial de Belo Horizonte (1996), las diferencias con Washington han sido notorias. En particular, el MERCOSUR ha rechazado dos aspectos del modelo de integración ALCA. El primero es el pretender establecer disciplinas más rigurosas que las existentes en el ámbito de la OMC (lo que en la jerga negociadora se conoce como normas OMC plus). Estados Unidos ha propuesto, y así ha sido plasmado en los tres borradores existentes sobre el ALCA, normativas de este tipo para regular aspectos como la propiedad intelectual, los servicios, las compras gubernamentales o las inversiones. El MERCOSUR se ha opuesto a estas propuestas. El segundo aspecto que ha encontrado el rechazo del MERCOSUR, es la decisión de Estados Unidos de excluir de la negociación a los subsidios y apoyos agrícolas, bajo el argumento que este tema debe ser resuelto en el ámbito multilateral de la OMC.

En particular en Brasil, se considera que aceptar el ALCA en la forma propuesta por Estados Unidos significa la desaparición del MERCOSUR, que quedaría subsumido en el proyecto hemisférico. Esto sería inaceptable para Brasil, pues uno de los pilares de su política exterior luego de la democratización ha sido la construcción de un espacio regional con Argentina, cristalizado en el MERCOSUR. De igual manera, este esquema de integración ha permitido a Brasil continuar con políticas económicas de corte intervencionista, pero desde un ámbito regional. Así Brasil podría proseguir con sus planes de desarrollo industrial, incluso a pesar de los programas de ajuste económico aplicados por los presidentes Fernando Collor de Mello y, posteriormente, por Fernando Henrique Cardoso. La política automotriz del MERCOSUR permite confirmar este argumento. El fuerte sesgo librecambista del ALCA significaría el fin de esta estrategia.

La firma del ALCA podía poner en peligro la aspiración brasileña de tener un papel de líder regional en América del Sur. Ante este posible escenario, Brasil se plantea el escenario de ampliar el MERCOSUR, estableciendo una alianza con los países de la Comunidad Andina. En un primer momento, el gobierno de Itamar Franco propone establecer un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), que agruparía a los países andinos y del MERCOSUR, para lo cual se realizaron negociaciones comerciales desde 1994. Sin embargo, a partir del año 2000, la estrategia se modifica, y la simple propuesta de libre comercio es sustituida por la creación de una mucho más ambiciosa Comunidad Sudamericana. En septiembre de ese año el presidente Fernando Henrique Cardoso convocó a los presidentes andinos y mercosurianos para discutir en Brasilia sobre la paz, la democracia, la estabilidad y el desarrollo de América del Sur. En la cumbre también participó Chile, miembro asociado del MERCOSUR, Surinam y Guyana, dos países que, a pesar de ser parte del Tratado de



Cooperación Amazónica, han estado tradicionalmente aislados de la región e históricamente más cercanos al Caribe insular.

La idea de Cardoso era relanzar la estrategia brasileña de integración sudamericana, pero en vez de concentrarse exclusivamente en el comercio, se proponía una amplia agenda de desarrollo. En tal sentido, Cardoso intentaba contraponer una “agenda sudamericana” a la “agenda ALCA”. Mientras esta última estaba centrada en los nuevos temas del comercio internacional (energía, propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales, etc.), la propuesta brasileña, aunque incluía el comercio, en el fondo se proponía desarrollar un espacio regional invirtiendo

en infraestructura, energía, telecomunicaciones y desarrollo fronterizo (Bizzozero, 2003). Estos compromisos fueron ratificados en la segunda Cumbre Sudamericana de Guayaquil de 2002 y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), fue finalmente establecida en diciembre de 2004 en la ciudad de Cuzco, Perú.

En verdad, es necesario reconocer el fuerte componente estratégico que tiene para Brasil la propuesta de la CSN, en gran medida dirigida a establecer un contrapeso sudamericano al ALCA. Obviamente, esta “gran estrategia” también obedece, como lo señala el enfoque del regionalismo estratégico, a una alianza entre el gobierno brasileño y las nacientes ETN brasileñas. Una de las estrategias claves de esta alianza ha sido la creación y consolidación del MERCOSUR como un espacio regional para continuar la política de sustitución de importaciones y ampliar el mercado de las empresas brasileñas, mientras al mismo tiempo se consolida el liderazgo brasileño en la región (Briceño Ruiz, 2006).

El interregionalismo del MERCOSUR

El concepto de interregionalismo

El estudio del interregionalismo es nuevo en la teoría de la integración, lo cual no es de sorprender, pues es un fenómeno de reciente aparición en las relaciones internacionales, en gran medida resultado del creciente rol político y económico desempeñado por macrorregiones. El nuevo regionalismo es un proceso complejo que se desarrolla en dos niveles al mismo tiempo: a escala intrarregional e interregional (Hettne y Söderbaum, 1998). El primero responde a la lógica de bloques económicos basados en la cercanía geográfica. El segundo es aquel que existe entre esquemas de integración y países que no presentan contigüidad geográfica. Sin embargo, su conceptualización ha sido compleja. Julie Gilson (2000:309), por ejemplo, define el interregionalismo como la interacción de una región con otra. Para Björn Hettne (2003:8), el interregionalismo describe a una tipo más formal e institucionalizado de relación entre macrorregiones. Ahora bien, existe consenso en la doctrina en señalar que el interregionalismo es un fenómeno triádico, es decir desarrollado entre los tres centros de poder mundial (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón¹), como parte de la dinámica que ha sido creada por los procesos de globalización y regionalización (Rüland, 2002:2). Las relaciones interregionales no triádicas son un fenómeno mucho

¹ Recientemente se ha producido una redefinición para modificar esta “vieja triada” y sustituirla por una en la cual, junto a Estados Unidos y la Unión Europea, se incluye a Asia del Este. Esta “nueva triada” sería el resultado de las transformaciones en la estructura mundial de poder en las últimas décadas.



más reciente, con un menor grado de institucionalización, sin ser además, hasta hace poco, de especial atención por la doctrina.

Heiner Hänggi (2000:3) ha descrito al menos tres formas de interregionalismo: a) relaciones entre grupos regionales, b) acuerdos birregionales y transnacionales y c) híbridos como relaciones entre grupos regionales y potencias individuales. María Cecilia Olivet (2005:9), señala por su parte que el fenómeno del interregionalismo comprende tres tipos de procesos. En primer lugar están las relaciones interregionales, que comprende los diálogos entre grupos regionales. En segundo lugar, las relaciones transregionales, en la cuales Estados individuales actúan dentro de marco coherentes. En tercer lugar, se encuentran las relaciones entre grupos y países individuales, aunque muchos consideran que ésta es una categoría más confusa y compleja.

También existe un debate sobre la distinción entre las relaciones interregionales de las relaciones transregionales. Las primeras comprenden diálogos grupo-grupo sin que necesariamente se establezcan ambiciosas instituciones comunes, mientras que los foros transregionales comprenden a Estados que pueden ser parte o no de grupos regionales, pero incluso si perteneciesen a un esquema regional, actúan por cuenta propia. El diálogo entre la UE y el MERCOSUR es un ejemplo de relaciones interregionales, mientras que mecanismos como el Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC) es un proceso transregional. En el cuadro 1 se pueden observar las diferencias entre interregionalismo y transregionalismo.

Cuadro 1. Diferencias entre interregionalismo y transregionalismo

	Interregionalismo	Transregionalismo
Aparición de acuerdos dentro de la Triada	Primer caso: Diálogo UE – ASEAN iniciado en 1972	Primer caso: APEC (1989)
Aparición de un acuerdo con un país no miembro de la Triada	Primer caso: Acuerdo marco entre la UE y el Pacto Andino, suscripto en 1983	Primer caso: Cumbre CE – Grupo de Río (1999)
Condición de miembro	Grupo de países parte de procesos regionales de integración que actúan con una única voz en su relación interregional	Países individuales, que pueden o no ser parte de procesos regionales, que participan en los procesos transregionales como una unidad
Aceptación de nuevos miembros	Si un grupo regional, que es parte del proceso, acepta un nuevo miembro en el grupo, ese nuevo miembro será automáticamente parte del proceso interregional	Los nuevos países miembros de las organizaciones regionales, de los cuales muchos o la totalidad pueden ya participar en procesos transregionales, no se les permitirá entrar de forma automática en el foro. Esto obedece al hecho que los miembros participan en los



		foros transregionales en base a sus capacidades nacionales individuales
Nivel de institucionalización (Aunque los niveles de institucionalización son bajos en ambos procesos, existen diferencias)	No se han establecido ningún tipo de institución para estas interacciones. Se confía en la estructura institucional de cada grupo regional. Todas las comunicaciones se hacen a través de encuentros Ministeriales, de Embajadores o Altos Funcionarios. Se puede acordar la creación de Grupos Ad Hoc (temporales o permanentes)	Aunque no se anticipa la creación de ninguna institución fuerte, los miembros podrían acordar algún nivel aunque sea bajo de infraestructura institucional, como una Secretaría
Nivel de calidad de actor	Los procesos interregionales tendrán muy bajos niveles de calidad de actor, por lo que es altamente improbable que los dos grupos involucrados en el proceso puedan considerarse como una unidad. Es improbable que creen instituciones	En los procesos trans-regionales se espera que surja un sentido de "calidad actoral", pues los miembros están interesados en actuar como un grupo fuerte. Por lo tanto, la creación de instituciones refleja esta evolución y compromiso
Ámbitos de política incluidos en los acuerdos	Ambos tipos de acuerdos incorporan una agenda amplia, que incluye temas políticos, económicos, sociales, culturales, educacionales, ambientales, científicos y de tecnología. Los temas de seguridad han sido incluido en algunas iniciativas, pero en la mayoría no han sido parte de la agenda	

Fuente: Oliver, 2005:30.

El interregionalismo del MERCOSUR con la UE

La UE ha sido uno de los pioneros en la promoción del interregionalismo. Autores como Hänggi (2000: 4), consideran que la red de relaciones que la UE estableció con diversas regiones del mundo durante la Guerra Fría es un antecedente directo del interregionalismo. Un ejemplo de esto serían los Acuerdos de Arusha, Yaoundé y Lomé, suscritos entre la antigua Comunidad Europea y países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Sin embargo, desde inicios de los noventa, a la par que la UE profundizaba y se proponía ampliar su iniciativa de integración, comenzaba una estrategia de integración interregional expresada en iniciativas como, la Conferencia de Barcelona con los países del Mediterráneo (1995) y las reuniones Asia – UE iniciadas en Bangkok (1995). También es parte de esta estrategia la firma del acuerdo de Cotonou que constituye el inicio de la reestructuración de las relaciones



comerciales con los Estados de Asia, el Pacífico y el Caribe. También existe un Diálogo Transatlántico con Estados Unidos. América Latina, y en particular el MERCOSUR, no podían quedar excluidos de esta estrategia.

Dentro de la estrategia interregional de la UE, el MERCOSUR constituye la más alta prioridad de su política exterior en América Latina. De la misma forma, la UE es un socio tradicional de los países del Cono Sur, una subregión que tiene además fuerte lazos históricos y culturales con Europa Occidental.

Durante la década del noventa se produjo un relanzamiento de la relación bilateral que generó expectativas en ambos lados del Atlántico. Este acercamiento se inició en 1992 cuando ambos grupos de países suscribieron el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional. En la Cumbre del Consejo Europeo, celebrada en Essen en 1994, la UE ratificó su interés en estrechar sus relaciones económicas y comerciales con MERCOSUR. Un año más tarde, se suscribió en 1995 un acuerdo marco interregional de cooperación económica y de comercio entre el MERCOSUR y la UE. El objetivo de este acuerdo es la promoción de estrechas relaciones de cooperación política y la liberalización recíproca y progresiva del comercio y las inversiones entre ambas regiones. El acuerdo también incluyó medidas para cooperar en materia de propiedad intelectual, promoción de las inversiones, transferencia de tecnología, entre otras. A partir de este acuerdo, ambos esquemas iniciaron un proceso de negociación dirigido a establecer una zona de libre comercio que, a pesar de sus dificultades, aún sigue en marcha.

Está claro entonces que para el MERCOSUR y la UE es importante mantener una relación cercana. Este interés ha estado vinculado a la dinámica de integración en el Hemisferio Occidental y, en particular, a la propuesta del ALCA. Roberto Bouzas señala que “la evolución del proceso conducente al establecimiento del ALCA tuvo una gran influencia en el acuerdo marco interregional desde sus inicios. La iniciativa de la Comisión Europea, asevera Bouzas, tenía la finalidad de contrarrestar la “fuerza de atracción” que dicho proceso ejercía en toda América Latina, incluido el Cono Sur, donde la UE tiene importantes intereses económicos (Bouzas, 2001:65).

Para el MERCOSUR la relación con la UE tiene una importancia estratégica. De nuevo la variable ALCA ha sido importante. Aunque el MERCOSUR nunca ha rechazado la propuesta estadounidense, ha objetado el modelo de ALCA promovido desde la Cumbre de Miami (1994). Las diferencias entre el MERCOSUR y Estados Unidos tienen importantes implicaciones políticas. Como Estados Unidos es el líder del proceso del ALCA y la superpotencia mundial, la estrategia del MERCOSUR ha sido buscar aliados más allá del hemisferio. Al negociar con la UE, el MERCOSUR está incluyendo un actor externo en el proceso de regionalización en el Hemisferio Occidental, como único mecanismo para alcanzar un equilibrio en las relaciones con Estados Unidos.

Existe entonces una convergencia entre las estrategias del MERCOSUR y la UE, que ha emergido debido a los intereses similares que cada grupo busca defender. La UE no es indiferente al proceso regionalista que se está desarrollando en el Hemisferio Occidental. En un estudio realizado ya hace más de una década, Hufbauer y Schott (1995), ya argumentaban que existían razones para pensar que la UE pudiera ser afectada por la desviación de comercio que generaría un ALCA. La experiencia del TLCAN nos brinda indicios más concretos para sostener este argumento. Entre 1995 y 1999, es decir, después de la firma del TLCAN, el posicionamiento europeo en el mercado mexicano sufrió una drástica reducción, superando pérdidas de hasta 7 puntos (Gratius, 2002:5). Datos del IRELA confirman que entre 1994 y 1998 el comercio mexicano con la UE se redujo a la mitad (citado en Grabendorff, 2003:197). En materia de inversiones, la UE ha aumentado de manera sustancial su presencia en



la región. En la década del noventa, los flujos de inversión extranjera provenientes UE representaron casi el 30 % de total de la región, mientras que las cifras absolutas crecieron ocho veces entre 1993 y 1999 (Grabendorff, 2003:197). Si se aprobaran en el ALCA normas sobre inversiones basadas en el principio de trato nacional, los inversionistas europeos quedarían en una situación de desventaja frente a los capitales estadounidenses y canadienses. Por ello, el interregionalismo entre la UE y el MERCOSUR se debe entender como parte de una estrategia global de diversificación de sus relaciones comerciales. Al promover esta estrategia, la UE también está involucrada en una competencia sobre la organización institucional de la cooperación económica en el mundo globalizado (Faust, 2002: 4). En este proceso la variable ALCA y la forma de rediseñar las relaciones con Estados Unidos en el mundo de la posguerra fría han sido cruciales. Esto implica incluso que la evolución de la relación interregional haya avanzado con mayor rapidez cuando la negociación con el ALCA progresaba, mientras que cuando ésta se ha estancado, las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR han perdido dinamismo. Se ha creado así un interesante juego estratégico que puede conducir a una reconfiguración del denominado Triángulo Atlántico (véase Briceño Ruiz, 2001).

Conclusiones

El MERCOSUR es un proyecto derivado de la convergencia inicial entre Argentina y Brasil, a la que sumó posteriormente Uruguay y Paraguay, y más recientemente Venezuela. Aunque desde sus inicios tuvo evidentes objetivos comerciales, el MERCOSUR fue desde sus inicios un proyecto estratégico que se propuso consolidar a América del Sur, bajo el liderazgo brasileño, como un actor económico en el mundo de la posguerra fría. En este sentido, el MERCOSUR bien puede ser descrito como una modalidad de regionalismo estratégico en la cual Brasil ha tenido un indiscutible liderazgo. El bloque regional es resultado de un proceso de regateo político en el cual las ETN brasileñas y los Estado nación, han sido los actores fundamentales.

Ahora bien, este proceso de integración tuvo que enfrentarse desde su nacimiento al poder de atracción que sobre los países de la región ha tenido la propuesta estadounidense del ALCA. Para enfrentar este reto, el MERCOSUR ha promovido también una política externa de fuerte contenido estratégico, que ha tenido una dimensión subregional y otra interregional.

La dimensión estratégica regional se expresa en la idea de convertir a América del Sur en un actor político. Brasil ha tenido un liderazgo en esta iniciativa, aunque es justo reconocer que, aunque por razones distintas, Venezuela también se ha convertido en un fuerte impulsor de esta idea. La recientemente creada CSN es expresión de esta estrategia, pues se presenta como un intento de crear un bloque regional sudamericano a partir de la convergencia de la CAN y el MERCOSUR. La CSN se presenta como una respuesta estratégica brasileña (y mercosuriana) al ALCA. A diferencia de este acuerdo comercial, la CSN tiene objetivos de integración productiva, el desarrollo de infraestructura y cooperación política que la describe como algo más que un modelo de "integración profunda" propia de las propuestas comerciales de Estados Unidos. Su creación constituye un avance importante en la construcción de un nuevo concepto de región en América del Sur. Sin embargo, la estrategia de Estados Unidos de suscribir TLC bilaterales con países como Chile, Colombia y Perú, y la crisis producida en la CAN



por la salida de Venezuela de este grupo regional, han afectado de manera significativa el progreso de esta propuesta de integración. Incluso, se puede observar a países como Colombia, Chile y, en cierta medida, Perú, que parecieran dar prioridad a su relación con Washington antes que a la CSN (al respecto véase Briceño Ruiz, 2006). A pesar de esto, la CSN es una propuesta innovadora cuyo objetivo es dar a la noción de América del Sur no sólo la dimensión de una región geográfica sino también política, que actúe de forma cada vez más coordinada en los escenarios internacionales.

La segunda estrategia de relacionamiento externo del MERCOSUR es el interregionalismo. Aunque este bloque regional ha desarrollado iniciativas interregionales con países y grupos en Asia y África, el proceso que mayor interés ha generado ha sido la alianza estratégica con la UE. El carácter estratégico de esta iniciativa tanto para los europeos como para los sudamericanos es notorio. Se trata de un mecanismo para evitar que Estados Unidos, a través de la propuesta ALCA, amplíe hacia América del Sur el predominio económico indisputable que tiene en América del Norte y la Cuenca del Caribe. Por supuesto, Estados Unidos es el hegemón en todo el continente, pero en la región sudamericana, en especial en el sur, se enfrenta a la significativa presencia europea y las ambiciones “autonómicas” de Brasil, Argentina y recientemente Venezuela. Un ALCA tal como ha sido diseñado en Washington podría afectar el comercio y las inversiones europeas, al tiempo que diluiría al MERCOSUR como parte del acuerdo hemisférico. Esto es entendido tanto por mercosurianos como por los europeos, y he allí una de las razones de fondo para promover una alianza estratégica. Ciertamente, el proceso interregional entre el MERCOSUR y la UE, ha sido complejo, en gran medida debido a la férrea oposición de algunos actores europeos a la negociación del tema agrícola en el acuerdo interregional de libre comercio. Sin embargo, es claro que para el MERCOSUR la UE es un socio en su proyecto de construir un nuevo orden regional en América del Sur.

Se puede observar entonces observarse que las relaciones externas del MERCOSUR se caracterizan por su complejidad, en gran medida derivada de su interacción con los constantes cambios globales y hemisféricos que han caracterizado al mundo de la post-guerra fría. Una cosa es cierta: a pesar de sus crisis, sus problemas, amenazas de divisiones y su agenda pendiente, el MERCOSUR se ha convertido en un actor significativo en el escenario internacional que, entre otras cosas, está participando en la reconfiguración de las relaciones de América del Sur con Europa y Estados Unidos.

Bibliografía

AXLINE, Andrew (editor) (1994), *The Political Economy of Regional Cooperation. Comparative Case Studies*. Londres, Pinter.

BARBOSA, Rubens Antonio (1991), *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. San Pablo, Edições Aduaneiras.

BOUZAS, Roberto (2001), “Aspectos estratégicos de las negociaciones del MERCOSUR”. En: Estevadeordal, Antoni y Carolyn Robert (editores), *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados en los años noventa*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

BIZZOZERO, Lincoln (2003), “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana”, *Nueva Sociedad*, no. 186, julio-agosto, pp.128-142.



BIZZOZERO Lincoln et al. (1994), *Nuevos Regionalismos¿Cooperación o Conflicto?*. Caracas, Nueva Sociedad.

BIZZOZERO, Lincoln (1993), *Los inicios del MERCOSUR y el ingreso de Uruguay*. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria.

BRADA, Josef C. y MÉNDEZ, José A. (1993), "Political and Economic Factors in Regional Economic Integration". *Kyklos*, vol. 46, no. 2, Basilea, Suiza, pp. 183-201.

BRICEÑO RUIZ, José (2007), "El regionalismo estratégico en las interacciones entre Estados Unidos y el Brasil en el ALCA. Un análisis desde el liberalismo intergubernamental". En: De Lombaerde, Philippe, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (editores), *Nuevas dimensiones y estrategias de integración en el Continente Americano: Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. México, (en prensa).

BRICEÑO RUIZ, José (2006), "Del ALCSA a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Explicando el nuevo regionalismo en América del Sur". En: Briceño Ruiz, José y Heinrich Gorodeckas (compiladores), *El ALCA vs. El regionalismo sudamericano. Las opciones para Venezuela*. Universidad de los Andes – Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de Carabobo, Centro de Estudios de las Américas y el Caribe (CELAC), Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CDCHT) de la Universidad de los Andes, pp. 107-134..

BRICEÑO RUIZ, José (2001), "Strategic Regionalism and the Remaking of the Triangular Relation between the USA, the European Union and Latin America". *Journal of European Integration*, vol. 23, no. 2, pp. 199-213

COSTA VAZ, Alcides (2003), *Trade Strategies in the Context of Economic Regionalism: The Case of MERCOSUR*. Working Paper, no. 4, June, Center for Latin American Studies, University of California, Berkeley.

DEBLOCK, Christian y DORVAL Brunelle (1993), "Une intégration régionale stratégique : le cas nord-américain". *Revue Études Internationales*, vol. XXIV, no. 3, Septembre, pp. 595-629.

DÍAZ LABRANO, Roberto Ruiz y SILVA ALONSO, Ramón (1993), *El MERCOSUR: marco jurídico institucional, análisis y perspectivas de sus normas derivadas*. Asunción, Universidad Nacional de Asunción, Intercontinental Editora.

FAUST, Jörg (2002), *The European Union's Trade Policy towards MERCOSUR*. Working Paper PEIF-7, November.

GILSON, Julie (2005), "New Interregionalism The EU and East Asia". *European Integration*, vol. 27, no. 3, September, pp. 307-326.

GRABENDORFF, Wolf (2003), "América Latina y la Unión Europea: ¿Una asociación estratégica?", en Guadalupe Paz, y Riordan Roett (compiladores), *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Buenos Aires, Nuevohacer Grupo Editor, 2003.



GRATIUS, Susanne (2002) *El proyecto del ALCA visto desde Europa*. Estudios sobre el ALCA, no. 1, Santiago, octubre.

GRIECO, Joseph (1990), *Cooperation among Nations*. Ithaca-London, Cornell University Press.

GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto (2001), "A Alca na política externa brasileira". *Política Externa*, vol. 10, no. 2, setembro, outubro, novembro, pp. 7-20.

HÄNGGI, Heiner (2000), *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives*. Paper prepared for the workshop "Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas", Los Angeles, CA, May 18, 2000, The Pacific Council on International Policy, Los Angeles, The Center for Applied Policy Research, Munich.

HETTNE, Björn (1994), "The New Regionalism: Implications for Development". En: Björn Hettne y Andreas Inotai, *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*. Helsinki, The United Nations University, WIDER, pp. 1-45.

HETTNE, Björn (1996), "Development, Security and World Order: A Regionalist Approach". *The European Journal of Development Research*, vol. 9, no. 194, pp. 83-106.

HETTNE, Björn y Frederik Söderbaum (1998), "The New Regionalist Approach", *Politeia. Journal of the Department of Political Science and Public Administration of the University of South Africa*, vol. 17, num. 3.

HETTNE, Björn (2003), *Regionalism, Interregionalism and World Order: The European Challenge to Pax Americana*. American University Council on Comparative Studies Working Paper Series, no. 3, March.

HUFBAUER, Gary Clyde, y Jeffrey J. Schott (1995), *Western Hemisphere Economic Integration*. Washington, Institute for International Economics.

HURRELL, Andrew (1995), Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics". *Review of International Studies*, vol. 21, no. 4, October, pp. 331-358.

KRASSNER, Stephen (1993), "Bloques económicos regionales y el fin de la Guerra Fría". En: Gustavo Vega Cánovas (coordinador), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*. México, El Colegio de México, pp. 74-75.

MANSFIELD, Edward D. y Helen V. Milner (1999), "The New Wave of Regionalism". *International Organization*, vol. 53, no. 3, Summer, pp. 589-627.

MILWARD, Alan S. (1992), *The European Rescue of Nation State*. London, Routledge.



MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2003), "Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional". *Nueva Sociedad*, no. 186, julio-agosto, pp. 143-157.

OLIVET, MARIA Cecilia (2005), "Unravelling Interregionalism Theory: A Critical Analysis of the New Interregional Relations between Latin America and East Asia". Ponencia presentada en la VI reunión de la REDEALAP. Buenos Aires, BID/INTAL, 12 – 13 de octubre.

RÜLAND, Jürgen (2002), *Interregionalism and International Relations. Summary Conference*. Conferencia organizada por la Fundación Volkswagen y realizada en el Arnold-Bergtraesser-Institut Freiburg, Alemania. 31 de enero al 2 de febrero.

TEIXERA DA COSTA, Roberto (2001), "ALCA 2005: destino ou opção?. *Política Externa*, vol. 10, no. 2, setembro, outubro, novembro, pp. 102-111

José Briceño Ruiz

Abogado (Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela). Magister en Relaciones Internacionales (Universidad de Durham, Inglaterra) y DEA en Ciencia Política Comparada (Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia). Candidato a Doctor en Ciencia Política en el Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Profesor – Investigador del Centro de Estudios de Fronteras de Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, Venezuela. Investigador Asociado del Centre de Recherches sur l'Amérique latine et Caraïbes (CREALC) del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia y del Centro de Estudios Latinoamericanos "Rómulo Gallegos" (CELARG), Caracas. Ha sido Coordinador Académico del CEFI, Director del Grupo de Estudios sobre Integración, Regionalismo y Desarrollo. Fue editor de la revista *Aldea Mundo* (2005-2007) y actualmente es editor de los Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo. Correo electrónico: bricenoj@ula.ve

Recepción del trabajo: 9/12/06

Aceptación: 16/12/06